



Guia de Apuração do Gasto Social com a Primeira Infância para Municípios

.....
GSPI-M

unicef 
para cada criança

MINISTÉRIO DOS
DIREITOS HUMANOS
E DA CIDADANIA

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
UNIÃO E RECONSTRUÇÃO

Sumário

Apresentação	3
Introdução.....	4
1. A primeira infância no radar.....	6
2. Como apurar o GSPI-M.....	11
2.1 Bases de dados e atores.....	13
Quem deve participar da apuração do GSPI-M?	15
2.2 Preparando a garimpagem de ações.....	16
Como estruturar a planilha de apuração de gastos	18
2.3 Selecionando as ações que integram o GSPI-M	21
1. Educação infantil	23
2. Saúde Materno-infantil.....	25
3. Assistência Social	27
4. Proteção dos Direitos da Criança e da Família	28
5. Direito à Cidade e à Habitação.....	29
6. Saneamento e Água.....	29
7. Cultura e Direito de Brincar	30
8. Segurança Alimentar.....	31
9. Enfrentamento da Pobreza	31
2.4 Identificando gastos com áreas de políticas públicas	32
2.5 Gasto específico ou ampliado	36
2.6 Definindo e aplicando ponderadores	37
3 Consolidando a apuração do GSPI-M	46
3.1 Relatório Consolidado e Relatório Sintético	50
4. Analisando o GSPI-M.....	52
4.1 Gasto total x GSPI-M	53
4.2 Análise por políticas públicas e subáreas.....	55
4.3 O planejamento na prática	57
4.4 Lupa sobre políticas ampliadas	58
5 Priorizando a primeira infância	60
Referências bibliográficas	63

Apresentação

Nas últimas décadas, a agenda da priorização da proteção integral da primeira infância ganhou força no debate de políticas públicas. As evidências de que as intervenções implementadas nos primeiros seis anos de vida das crianças têm impactos positivos e duradouros para seu desenvolvimento, sua saúde, seu bem-estar e, no futuro, sua produtividade instigaram a ampliação do investimento público em serviços que atendam às especificidades dessa fatia da população.

A garantia da proteção integral da criança está alicerçada no art. 227 da Constituição Federal, que estabelece a prioridade absoluta na garantia dos direitos de crianças e adolescentes. O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), criado posteriormente, em 1990, regulamentou esse artigo e trouxe avanços significativos ao detalhar e assegurar os direitos das crianças e adolescentes no país. O ECA foi fundamental para o desenvolvimento de políticas públicas voltadas à infância, com direcionamentos importantes para a municipalização do atendimento a crianças e adolescentes, e servindo como base para o Marco Legal da Primeira Infância.

O atendimento pleno dos direitos da criança na primeira infância depende de uma ampla rede de políticas que vão da saúde a cultura, passando por educação, assistência social, saneamento básico, lazer e o brincar, entre outras, e que devem ser estabelecidas, em regime de colaboração, pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios.

Desde 2016, o Marco Legal da Primeira Infância determina entre suas diretrizes que os entes federados tenham programas e planos estratégicos específicos para garantir a priorização da primeira infância e adotem ferramentas de monitoramento e avaliação periódica dos serviços prestados e seus resultados. Apurar a participação da primeira infância no orçamento municipal é peça fundamental nisso, permitindo aos gestores a visualização do que já é feito, com quais recursos e quais as vias a serem traçadas para melhorar o atendimento multissetorial às crianças de 0 a 6 anos de seu município.

Investir na primeira infância é investir no desenvolvimento sustentável e no amanhã.



Introdução

S seja bem-vindo, gestor e gestora, ao **Guia de Apuração do Gasto Social com a Primeira Infância para Municípios**. Este documento foi desenvolvido para apoiar o cálculo de valores previstos e aplicados pelo governo municipal em benefício das crianças de 0 a 6 anos, como ferramenta para que os municípios atendam a exigência de dados estabelecida pelo Marco Legal da Primeira Infância (artigo 11).

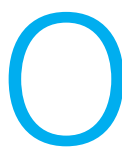
Apurar o uso de recursos públicos é evidenciar os feitos, as estratégias, as possibilidades e as prioridades de um governo. Identificar os recursos investidos em políticas que atendem essa faixa etária da população é essencial para o planejamento e o monitoramento das políticas públicas efetivadas pelo município com foco na primeira infância. O processo de apuração e evidenciação do conteúdo das políticas contribui para uma visão mais acurada sobre as ações em andamento, o espaço alocativo destinado a esses serviços e também sobre as lacunas nas políticas públicas para criar a rede intersetorial necessária para a proteção e o desenvolvimento pleno das crianças.

A organização desses dados promove transparência e responsabilização pública sobre os esforços realizados pelo governo municipal em benefício das crianças e fornece subsídios para a reflexão participativa e o aprimoramento dos serviços.

Neste guia você vai conhecer a metodologia do Gasto Social com a Primeira Infância para Municípios (GSPI-M). Vai entender a relação da apuração do gasto com as leis orçamentárias do município. E terá orientações para obter a base de dados para apuração do gasto social, identificar ações de despesas que compõem o GSPI-M, aplicar ponderadores, consolidar o resultado da apuração e analisar os resultados obtidos.



1. A primeira infância no radar

 Brasil estabelece em sua Constituição Federal a prioridade da garantia da proteção integral das crianças e dos adolescentes, como dever compartilhado dos pais, da sociedade e do Estado. O artigo constitucional 227 reconhece a criança como sujeito com direito “à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária”.

Para que essa proteção prioritária se realize, o **Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)**, publicado em 1990, estabelece a destinação privilegiada de recursos públicos para as políticas públicas ligadas à proteção infanto-juvenil como instrumento essencial para assegurar o atendimento dos direitos deste público. A norma federal está alinhada com a [Convenção sobre os Direitos das Crianças](#), adotada na Organização das Nações Unidas (ONU) e assinada pelo Brasil, documento de direitos humanos que reconhece a criança e a família como detentores de cuidados e assistência especial e que aponta, em seu artigo 4, o orçamento público como instrumento necessário para a concretização das políticas da infância e da adolescência.

A correta execução de uma política pública depende, entre outras coisas, da adequada alocação de recursos para seu financiamento. Isso significa que as ações precisam ter recursos suficientes e recorrentes definidos, assim como os órgãos responsáveis precisam de condições para executar as despesas correspondentes. A partir de tal entendimento, o **Marco Legal da Primeira Infância** aprofundou a exigência de dados e o monitoramento sobre os recursos públicos aplicados por municípios, Estados e pela União em benefício de crianças de 0 a 6 anos.

Art. 11 As políticas públicas terão, necessariamente, componentes de monitoramento e coleta sistemática de dados, avaliação periódica dos elementos que constituem a oferta dos serviços à criança e divulgação dos seus resultados.

[...]

§ 2º A União informará à sociedade a soma dos recursos aplicados anualmente no conjunto dos programas e serviços para a primeira infância e o percentual que os valores representam em relação ao respectivo orçamento realizado, bem como colherá informações sobre os valores aplicados pelos demais entes da Federação.

O acompanhamento dos valores previstos e executados com políticas que atendem uma parte específica da população não é tarefa trivial, pois decorre da delimitação de quais são as políticas públicas que devem integrar o cômputo por serem de interesse daquele público-alvo e da possibilidade de segmentação de ações e custos por tipo de beneficiário, mesmo quando os serviços têm caráter universal. Para vencer essa barreira, é preciso a adoção de uma metodologia clara para definir o que entra ou não nesta apuração e de que forma.

Apesar da complexidade da missão, o Brasil e seus entes federados têm longa experiência na implementação de orçamentos temáticos. Ao longo da década de 1990, o país foi pioneiro na América Latina na elaboração de um Orçamento da Criança (OCA) como ferramenta para monitorar os recursos que financiam as políticas de proteção para a infância e a juventude.

Em 1996, a partir de uma parceria entre o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e a Fundação de Assistência ao Estudante, foi criada uma metodologia de apuração para o Orçamento da Criança (Piola *et al*, 1996), classificando as despesas relacionadas aos direitos infanto-

-juvenis em duas categorias: orçamento da criança exclusivo, apenas com gastos dedicados exclusivamente à população infanto-juvenil, e orçamento não exclusivo, incluindo gastos de políticas que abarcavam população para além de crianças e jovens. A metodologia do OCA foi revisitada e atualizada e, ao longo dos anos, implementada em grande número de municípios pelo país como ferramenta de gestão, de transparência e de controle social sobre as políticas infanto-juvenis.

Inspirado nessa experiência bem-sucedida, em 2019, o UNICEF reeditou a parceria com o Ipea para a identificação de gastos federais com políticas e programas para crianças e adolescentes. O objetivo era aprimorar a metodologia, aprofundando a análise que determina quais políticas públicas devem ou não ser incluídas e renovando a forma de estimar os recursos destinados especificamente em benefício da população de 0 a 18 anos. O resultado é uma metodologia inovadora que estabelece a análise detalhada de cada ação orçamentária e de seus componentes para identificar, em todas as áreas do governo políticas que alcançam as crianças e os jovens, e que define ponderadores para, no caso de políticas públicas mais amplas, estimar realisticamente e precisamente os valores gastos com beneficiários do público infanto-juvenil (Silva *et al*, 2022).

A partir da criação do Grupo de Trabalho Orçamento pela Primeira Infância, iniciativa da Frente Parlamentar Mista da Primeira Infância com apoio de 17 organizações vinculadas ao tema da primeira infância, dentre elas o Ipea e o UNICEF, que coordenou o grupo, teve início a adaptação da metodologia para apurar os gastos federais realizados apenas com ações que atendem crianças de 0 a 6 anos de idade. O trabalho resultou em uma análise sobre o orçamento federal (GT Orçamento Público pela Primeira Infância, 2021) e serviu de base para a inclusão de um painel de monitoramento de recursos federais dedicados à primeira infância na plataforma [Siga Brasil](#), ferramenta do Senado Federal que reúne informações sobre o orçamento público.

No âmbito municipal, a metodologia do GSPI foi simplificada, adaptada e aplicada em um estudo-piloto com apoio do UNICEF no município de Fortaleza, que publicou em 2023 seu primeiro [Relatório de Gasto Social com a Primeira Infância](#).

O resultado desse trabalho coletivo e incremental é a metodologia GSPI-M (Gasto Social com a Primeira Infância no Município), apresentada neste guia de maneira detalhada para que possa ser implementada em sua cidade.

A importância da primeira infância

Os primeiros seis anos de vida de uma criança são etapa fundamental em seu desenvolvimento. Estudos científicos têm mostrado que estímulos do ambiente e das interações afetivas e sociais recebidas nesta fase são determinantes para a formação do cérebro da criança e, mais especificamente, para a criação de conexões entre os neurônios.

As evidências apontam que crianças bem estimuladas nesse período têm melhor desempenho escolar, melhor desenvolvimento emocional e têm mais chances de, na vida adulta, terem uma vida saudável e maior remuneração em seus empregos. Em contraste, crianças que experimentam nesse período da vida situações de pobreza, fome, falta de cuidados e violência têm seu desenvolvimento cognitivo, social e emocional comprometidos, fatos frequentemente associados à alta mortalidade, ao desenvolvimento de doenças crônicas, ao baixo desempenho escolar e à redução da capacidade produtiva. (UNICEF, 2017).

Esses resultados indicam, em última análise, que cada criança que nasce e não tem garantidos direitos fundamentais perde a oportunidade de se desenvolver plenamente e terá limitada ainda na infância sua capacidade de deixar situações de vulnerabilidade, violências e pobreza e, do ponto de vista socioeconômico, de contribuir significativamente para o seu autodesenvolvimento e o desenvolvimento da sociedade.

Por isso, é fundamental a promoção de políticas públicas que permitam melhorar as condições de vida da população entre 0 e 6 anos de idade, incluindo acesso adequado à saúde, à nutrição, ao cuidado, a estímulos adequados e proteção contra a violência. A priorização do investimento nessa faixa etária resulta em benefícios futuros para todos.

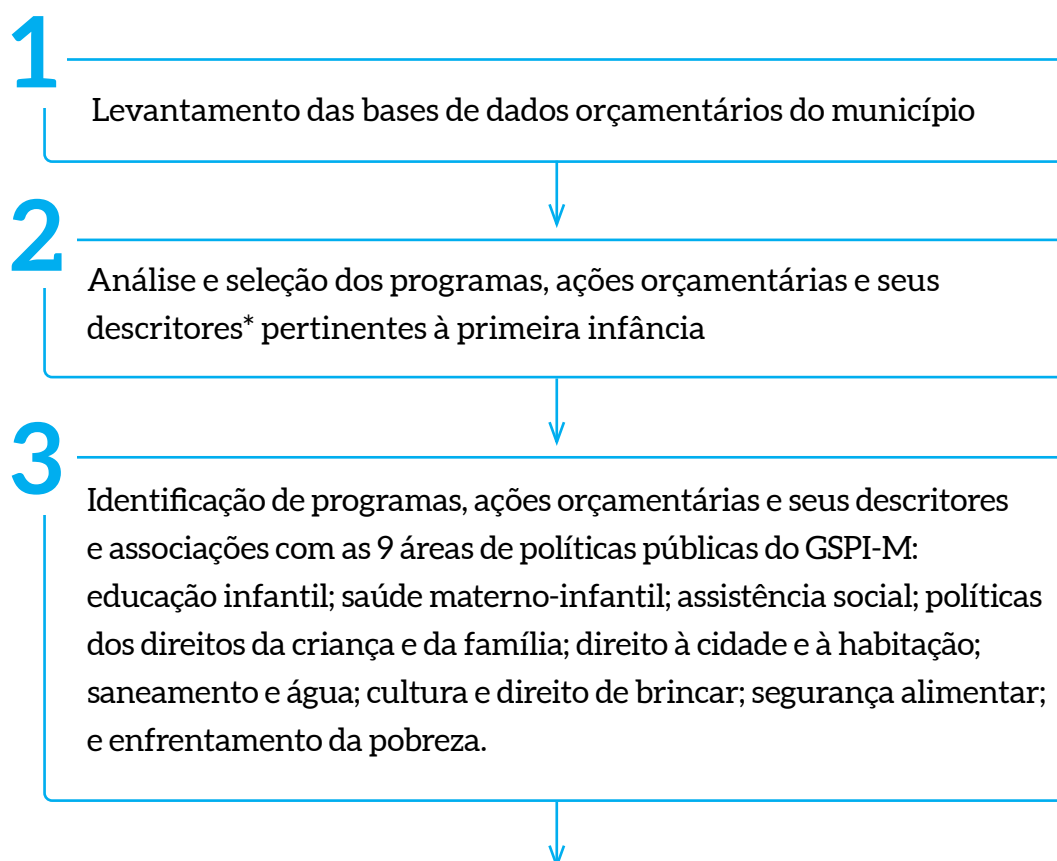


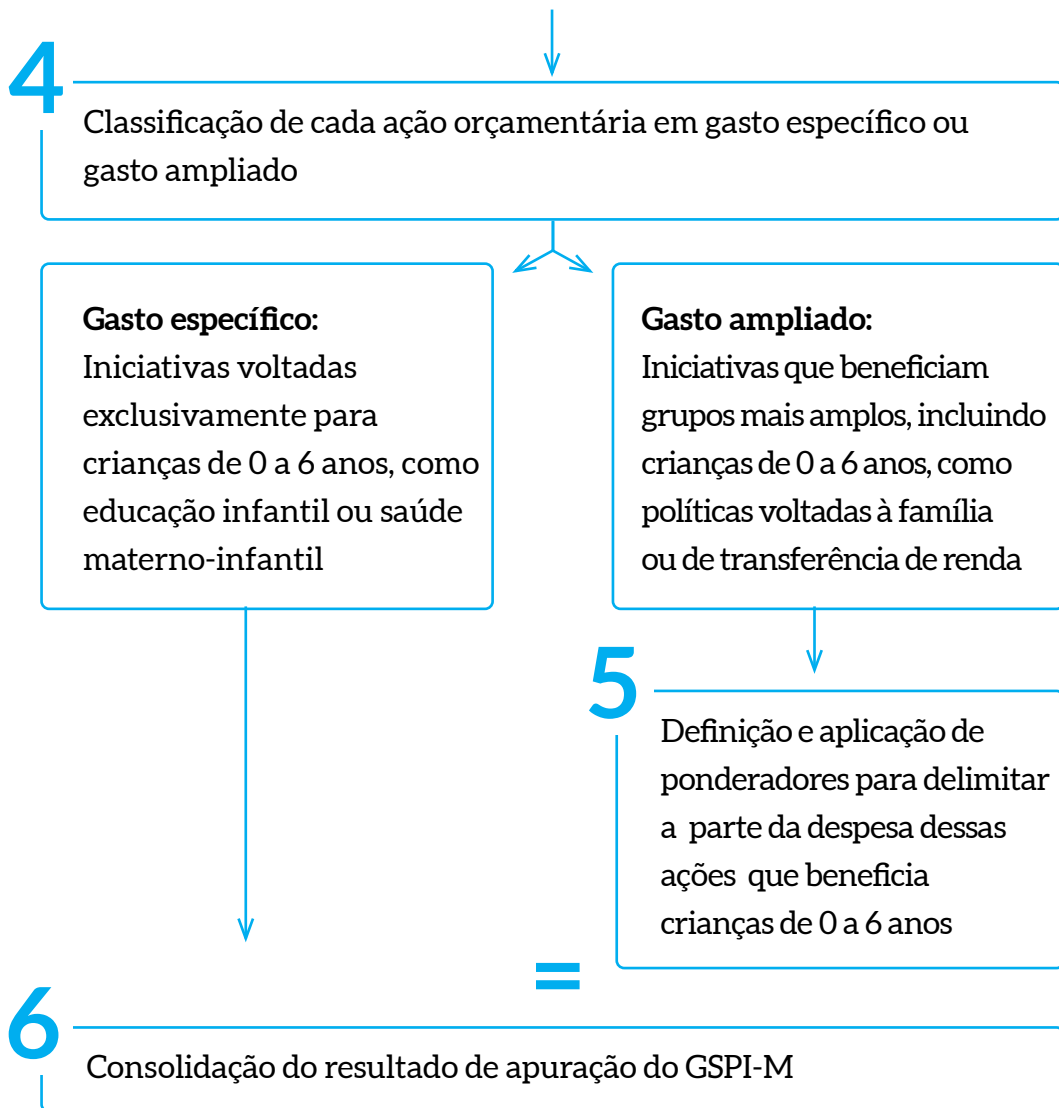
2. Como apurar o GSPI-M

Fazer a apuração do GSPI-M significa analisar ações e despesas orçamentárias da gestão municipal e selecionar quais gastos contribuem para o desenvolvimento da primeira infância no seu município. Esse levantamento exige interpretação acurada da Lei Orçamentária Anual (LOA) do município que, na maioria das vezes, ou apresenta ações orçamentárias muito agregadas, ou não aponta claramente na denominação de suas ações orçamentárias quais estão relacionadas com as políticas de primeira infância. Além disso, há políticas que atendem a diversos públicos, entre eles crianças de 0 a 6 anos, e que devem ser incluídas no cálculo do GSPI-M para que o resultado seja o mais próximo do esforço real dos municípios no atendimento a essa população.

O processo de apuração do Gasto Municipal com a Primeira Infância é realizado em seis passos, como descritos a seguir:

Figura 1 – Processo de classificação do GSPI-M





* Além do nome da ação orçamentária, é interessante que sejam analisadas informações atreladas a ela, como descritores da ação. Esse tipo de informação, no entanto, não está presente na LOA.

Cada uma dessas etapas será descrita detalhadamente na sequência.

2.1 Bases de dados e atores

O primeiro passo é reunir as informações do orçamento municipal. As duas principais bases de dados para essa apuração são o Quadro de Detalhamento da Despesa (QDD) da LOA e o Relatório de Execução Orçamentária (RExO) do município no mesmo ano. O primeiro deve ser publicado no Diário Oficial juntamente com a LOA e pode estar disponível no portal ou na página de transparência do município. O RExO é gerado pelo setor responsável pelo orçamento ou pela contabilidade da Prefeitura.

É importante saber que a Prefeitura é obrigada, pela Constituição Federal, a publicar a cada bimestre o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), e uma versão do relatório em janeiro do ano seguinte com o resultado geral da execução do município. No entanto, o RREO tem um formato determinado que não fornece os dados necessários para a apuração do GSPI-M. Dessa maneira, é preciso pedir para que o setor de contabilidade gere um relatório da execução orçamentária com a estrutura de dados similar ao QDD, que traga informações de valores autorizados, empenhados, liquidados e pagos por ação orçamentária. É possível que este relatório já seja usado habitualmente pela gestão do seu município para acompanhar a execução orçamentária, mas não seja publicado.

Essas bases devem conter as despesas de todas as unidades orçamentárias do Executivo, mesmo a de setores que pareçam distantes de serviços destinados à primeira infância. Isto porque apesar de as políticas públicas voltadas de maneira exclusiva ao público da primeira infância se concentrarem em áreas como educação, assistência social e saúde, muitas outras políticas públicas oferecidas pelo município têm impacto para a garantia do bem-estar desta população, como saneamento, habitação e lazer.

É aconselhável que tanto a base de dados vinda da Lei Orçamentária quanto do Relatório de Execução Orçamentária contenham em seus quadros o detalhamento programático, com os programas e as ações orçamentárias às quais são atribuídas as despesas de forma detalhada e explícita quanto à finalidade do gasto, evitando uma descrição genérica como despesas com pessoal ou material de consumo. Para cada ação orçamentária deve estar discriminado na LOA o montante orçamentário previsto naquele ano, e no RExO o montante de recursos que foram utilizados no mesmo ano. O nível de detalhamento da programação possibilita a extração das informações necessárias para calcular os gastos com a primeira infância, sendo crucial para a aplicação da metodologia GSPI-M.

Com as bases de dados em mãos, é preciso estruturar uma planilha única (em Excel, Libreoffice Calc ou GoogleSheets, por exemplo) para dar início à análise das ações orçamentárias (*a construção desta planilha será tratada mais à frente neste guia*).

Por que usar os dados de planejamento e de execução?

Como o orçamento é uma autorização (e não uma obrigação) de gastos, a apuração de gastos com a primeira infância a partir das informações da LOA informa sobre a previsão de gastos com base no orçamento do município com esse público, mas não significa que os gastos serão efetuados e, dessa maneira, materializados em políticas públicas. Assim, a apuração de gastos a partir dos dados da LOA deve ser vista como um raio-x do planejamento municipal com foco na primeira infância.

Para efetivamente verificar se ocorreu a implementação de recursos em ações que beneficiam a primeira infância, é preciso analisar todos os estágios da despesa (fixação, empenho, liquidação e pagamento) com foco no pagamento. Na metodologia GSPI-Município, todas as etapas são válidas. Sugere-se que o momento da despesa preferencial a ser considerado seja o do pagamento, que é a etapa final da execução orçamentária.

A comparação entre o gasto social com a primeira infância previsto na LOA e o gasto pago ajuda a entender, por exemplo, quais as ações que têm tido dificuldades de execução ou que precisaram de mais recursos do que o previsto ao longo do ano.

Quem deve participar da apuração do GSPI-M?

O ideal é que o processo de apuração envolva o setor da Prefeitura responsável pela elaboração do orçamento municipal e, se existir no seu município, o (a) gestor (a) de políticas para a primeira infância. Ao longo deste processo, a consulta a profissionais de outros setores é essencial para uma visão realista sobre as ações implementadas por todas as áreas municipais e a compreensão de como elas aparecem registradas nos documentos do orçamento público.

Se possível, é recomendada a criação de uma **Comissão para Operacionalização e Apuração do GSPI** ou a inclusão dessa competência no Conselho Municipal dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes.

Alternativamente, caso já exista um comitê intersetorial da Primeira Infância no município, essa atribuição também poderá ser designada a ele. Com isso, será possível tomar decisões sobre a apuração e consolidar informações sobre o gasto com a primeira infância no seu município. Essa comissão pode contar com setorialistas de orçamento das principais secretarias municipais (Educação, Saúde, Assistência Social e outras), além do (a) gestor (a) responsável pelo orçamento da Prefeitura e do (a) responsável pela área de políticas para a primeira infância.

2.2 Preparando a garimpagem de ações

A apuração de gastos com a primeira infância deve começar por um estudo detalhado do orçamento do município para identificar todos os programas e as ações orçamentárias com políticas que beneficiam crianças de 0 a 6 anos. Esse levantamento exige o conhecimento da estrutura e da organização do registro do orçamento, que é feito segundo um código, com mais de uma dezena de números, seguindo um sistema de classificação desenhado para atender as necessidades de informações exigidas por diferentes entes do poder público e da sociedade.

A estrutura da programação orçamentária da despesa é dividida em blocos de informação que respondem a questões clássicas das finanças públicas (quem gasta, a origem dos recursos e com o que gasta) e questões financeiras (qual a natureza econômica do gasto e qual a fonte de receita, por exemplo). Essa classificação é chamada de funcional-programática, e segue um padrão comum para todos os entes públicos com quatro blocos de informações:

- **Classificação institucional:** identifica órgãos e unidades orçamentárias;
- **Classificação funcional:** discrimina em que áreas de despesa, por funções e subfunções, a ação governamental será realizada, conforme estabelece a Lei federal n.º 4.320/64;
- **Classificação programática:** é usada para identificar objetivos gerais com os quais determinado conjunto de ações está relacionado. Pode conter as classificações por programa, por ação, por subprojeto ou por plano orçamentário;

- **Programação financeira:** identifica a categoria econômica, grupo de despesa e elemento de despesa, podendo conter itens como subelemento de despesa, modalidade de aplicação e fonte de recursos.

A posição e o significado dos números podem mudar conforme o município e ao longo do tempo. Portanto, para fazer a leitura da classificação orçamentária do seu município é preciso verificar as tabelas constantes da Lei Orçamentária local atualizada. Veja abaixo um exemplo de estrutura de programação orçamentária municipal retirado do caso de Fortaleza.

PRINCIPAIS CÓDIGOS DA CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL-PROGRAMÁTICA														
Exemplo de código completo			31000.	31201.	08.	243.	0195.	2034.	0001.	F	90.	0.	500.	4490
Classificação Institucional	Órgão	Secretaria Municipal dos Direitos Humanos e De-senvolvimento Social	31000.											
	Unidade Orçamen-tária	Fundação da Criança e da Família Cidadã - FUNCI		31201.										
Classificação Funcional	Função	Assistência Social			08.									
	Subfunção	Assistência à Criança e ao Adolescente				243.								
Classificação Programática	Programa	Gestão Executiva e Intersetorial do Plano Municipal pela Primeira Infância de Fortaleza – PMPIF					0195.							
	Ação	Manutenção do Cartão Missão Infância						2034.						
	Subprojeto/ Subativi-dade	Manutenção do Cartão Missão Infância							0001.					
Classificação das Despesas	Esfera	Orçamento Fiscal								F				
	Modalidade Aplicação	Aplicação Direta									90.			
	Identifica-dor de Uso	Recursos não destinados à contrapartida										0.		
	Fonte de Recursos	Recurso do Tesouro – Não Vinculado de Impostos											500.	
	Natureza da Despesa	Categoria Econômica; Despesas de Capital (4); Grupo de Natureza: Inves-timentos (4); Modalidade de Aplicação: Aplicação Direta (90)												4490

Com a leitura adequada, as informações contidas no código de cada ação orçamentária permitem dar início ao preenchimento de uma planilha em que será possível classificar despesas, identificar áreas e subáreas de políticas públicas e valores de planejamento e execução, entre outras coisas. Essa planilha será a base da apuração do GSPI-M e facilitará a reprodução da metodologia em orçamentos de outros anos.

Como estruturar a planilha de apuração de gastos

O levantamento de dados e a consolidação do Gasto Social com a Primeira Infância pode ser organizado em uma planilha eletrônica (Excel, LibreCalc ou GoogleSheets). Um procedimento simplificado que facilita a adoção da metodologia.

As ações orçamentárias devem ocupar as linhas desta planilha, e as categorias de análise aparecem nas colunas. No quadro abaixo há uma lista não exaustiva das categorias (para colunas) com informações que devem ser preenchidas para cada uma das ações orçamentárias identificadas. Alguns destes itens são necessários para a apuração do GSPI-M (*e estão identificados por um asterisco*), outros são itens recomendados mas que podem não ser de simples execução a depender da estrutura orçamentária de seu município. Há ainda categorias que podem ser necessárias ou desejáveis para sua Prefeitura e que não fazem parte desta lista. O objetivo é que seu município faça as adaptações necessárias para adequar esta metodologia à sua realidade, buscando manter os itens necessários à metodologia.

Categorias de preenchimento para cada item do orçamento

- Ano de exercício das informações*
- Classificação funcional-programática
- Unidade orçamentária* (possível coluna para código)
- Código da função*
- Nome da função*
- Código da subfunção*
- Nome da subfunção*
- Nome do programa* (possível coluna para código)
- Objetivo do programa
- Nome da ação* (possível coluna para código)
- Finalidade da ação
- Nome da subação (possíveis colunas para código e para descrição)
- GSPI* (identifica se despesa faz parte ou não do GSPI)
- Área temática para GSPI*
- Subárea temática para GSPI*
- Classificação do GSPI* (gasto específico ou ampliado)
- Ponderador de gasto ampliado*
- Valor do ponderador de gasto ampliado*
- valor previsto na LOA*
- valor previsto na LOA ponderado*
- valor empenhado
- valor empenhado ponderado
- valor liquidado*
- valor liquidado ponderado*
- valor pago*
- valor pago ponderado*

A planilha de apuração do GSPI-M, assim, será composta por uma linha para cada ação orçamentária do executivo e uma coluna para cada uma das categorias acima listadas.

Figura - Exemplo com detalhe de uma planilha de apuração do GSPI em nível municipal

Ano de exercício	Unidade Orçamentária	Cód. Função	Nome da função	Código da Subfunção	Nome da Subfunção	Código do programa	Nome do programa	Código da ação orçamentária	Descrição da ação orçamentária
2023	24901 – Fundo Municipal de Educação	12	Educação	365	Educação Infantil	0052	Desenvolvimento da educação infantil	2195	Remuneração de Pessoal Ativo do Município e Encargos Sociais
2023	24901 – Fundo Municipal de Educação	12	Educação	368	Educação Básica	0082	Gestão e Desenvolvimento de Pessoas	2789	Formação dos Profissionais da Educação e Qualificação Permanente dos Processos de Trabalho
2023	24901 – Fundo Municipal de Educação	12	Educação	126	Tecnologia da Informação	0001	Gestão e Manutenção	1005	Aquisição e Implantação de Produtos e Serviços de TI
2023	24901 – Fundo Municipal de Educação	12	Educação	122	Administração Geral	0001	Gestão e Manutenção	2120	Manutenção do Conselho Municipal da Educação Básica
2023	25901 – Fundo Municipal de Saúde	12	Saúde	301	Atenção Básica	0119	Atenção Primária à Saúde	2195	Remuneração de Pessoal Ativo do Município e Encargos Sociais



O levantamento realizado em planilhas eletrônicas é eficiente. Um próximo passo para que a apuração do GSPI-M se torne um procedimento periódico no município seria automatizar o processo, usando para isso marcadores específicos de ações e despesas no sistema orçamentário da Prefeitura. Essa medida tornaria possível programar automaticamente a geração do Relatório do Gasto Social com a Primeira Infância todos os anos.

2.3 Selecionando as ações que integram o GSPI-M

Uma vez a planilha estruturada, é possível dar início à parte mais longa e importante da apuração de despesas: a seleção do que entra ou não no cômputo do GSPI-M. Parece simples, mas delimitar as políticas públicas que impactam no desenvolvimento de crianças na primeira infância e na promoção de seus direitos é um desafio. A pergunta principal a ser respondida sobre cada uma das ações para decidir se suas respectivas despesas devem ser incluídas como gasto com a primeira infância é:

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

Com base nos principais marcos conceituais de políticas voltadas a esse público (Convenção dos Direitos das Crianças, Agendas 2030 dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, Marco Legal da Primeira Infância e Plano Nacional pela Primeira Infância), a metodologia GSPI-M estabelece nove áreas finalísticas de políticas públicas que fazem parte da proteção integral da criança e devem entrar na apuração:

1. Educação infantil
2. Saúde Materno-Infantil
3. Assistência Social
4. Políticas dos Direitos da Criança e da Família
5. Direito à Cidade e à Habitação
6. Saneamento e Água
7. Cultura e Direito de Brincar
8. Segurança Alimentar
9. Enfrentamento da Pobreza

Nessas áreas, todos os tipos de despesas são considerados, exceto auxílios e custos com dependentes dos servidores, o pagamento a servidores inativos (aposentados) ou despesas com fundos de previdência. No caso da remuneração de pessoal ativo, devem ser somados também os gastos com capacitação e obrigações patronais.

Além disso, nas áreas de Educação Infantil, de Saúde Materno-Infantil, de Assistência Social, de Proteção dos Direitos da Criança e da Família e de Enfrentamento à Pobreza são contabilizadas tanto as despesas finalísticas, ou seja, aquelas que garantem a realização final dos serviços públicos, quanto as despesas administrativas ou despesas-meio, isto é, as que servem ao financiamento de atividades necessárias para a implementação das políticas finais. No restante das áreas (Direito à Cidade e à Habitação, Saneamento e Água, Cultura e Direito de Brincar e Segurança Alimentar), só entra na conta do GSPI-M a remuneração — e as obrigações patronais — com pessoal ativo diretamente ligado às atividades que beneficiam crianças de 0 a 6 anos.

Ações e despesas que não entram na conta do GSPI

Algumas áreas de políticas públicas não foram incluídas no GSPI para delimitar com mais realidade as áreas que afetam a primeira infância. Assim, **não** devem fazer parte da apuração ações relacionadas a **conservação ambiental, pavimentação de vias, transporte público, gestão de trânsito e iluminação pública.**

Essa é a recomendação geral, mas o objetivo final da metodologia é o de retratar a realidade das crianças na primeira infância e de seus direitos. Dessa forma, particularidades de municípios que não sejam contempladas neste guia, desde que devidamente fundamentadas, devem ser incluídas no cômputo do GSPI.

Foi o que aconteceu durante o estudo-piloto em Fortaleza com uma ação realizada pela secretaria municipal do Urbanismo e Meio Ambiente, por exemplo. Durante a garimpagem do conteúdo das políticas públicas, percebeu-se que a secretaria mantém ações de educação ambiental em escolas de educação infantil. Estas ações, no âmbito da preservação ambiental, beneficiam claramente o público-alvo desse estudo e, portanto, suas despesas foram consideradas Gasto Social com a Primeira Infância.

O importante no caso da inclusão de ações de políticas públicas que beneficiam um público que vai além das crianças na primeira infância é que seja possível a identificação do usuário final da política de modo concreto, podendo assim mensurar ou estimar o benefício específico à população de 0 a 6 anos.

ATENÇÃO! Ainda que boa parte das ações nessas nove áreas pareçam estar reunidas sob a responsabilidade de certas secretarias municipais, muitas ações que beneficiam as crianças de 0 a 6 anos podem ser planejadas e executadas por outros órgãos. Para que a apuração do GSPI-M seja completa, é preciso analisar as ações realizadas por todas as unidades orçamentárias do município e selecionar aquelas que prestam serviços relacionados aos direitos da primeira infância. A educação infantil, por exemplo, costuma estar reunida na secretaria municipal de educação e no fundo municipal de educação, no entanto, ao olhar as despesas apenas deste órgão, pode-se deixar de fora os gastos com um instituto ou uma fundação municipal que também oferecem vagas de creche.

A seguir, o Guia elenca dentro de cada área finalística as subáreas e o tipo de atividades que devem ser incluídas no cômputo do GSPI-M. Esse detalhamento é uma referência para que sejam identificadas no seu município as ações orçamentárias e despesas que correspondem a esses serviços. Para tanto, será necessário recorrer ao detalhamento das ações orçamentárias e de suas finalidades.

1. Educação infantil

As despesas com educação infantil referem-se a ações envolvendo a primeira etapa da educação básica, visando o desenvolvimento integral da criança de até 6 anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, por meio da oferta de creches até os 3 anos de idade e de pré-escolas, para crianças de 4 a 5 anos e 11 meses, conforme a Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB.

Crianças com 6 anos completos nos primeiros três meses do ano devem estar matriculadas no ensino fundamental. O gasto com essa parte da população na primeira infância pode ser computado no cálculo, mas, pela complexidade da obtenção dessas informações e por seu caráter residual, na metodologia GSPI-M é possível optar por sua exclusão.

1. Educação Infantil	
Subáreas	Principais Finalidades
1.1. Profissionais de Educação em Educação Infantil (Creche e pré-escola)	• Remuneração de pessoal ativo, despesas com seleções e concursos
1.2. Formação de Profissionais de Educação	• Programa de formação de professores da Educação Infantil • Bolsas e auxílios para professores da Educação Infantil
1.3. Construção de Creches e Pré-Escolas	• Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil – Proinfância • Construção de novas unidades de creches e/ou pré-escolas
1.4. Ampliação, Manutenção e Reforma de Creches e Pré-Escolas	• Manutenção de creches e/ou unidades de pré-escolas
1.5. Material e Atividades de Apoio para Escola e Educação Infantil	• Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE • Programa Nacional do Livro e do Material Didático – PNLD • Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE • Programa Caminho da Escola • Programa Nacional de Tecnologia Educacional – ProInfo • Programa Banda Larga nas Escolas – PBLE • Material didático, livros, transporte, uniforme, segurança, equipamentos e serviços de informática
1.6. Alimentação na Escola	• Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE
1.7. Gestão Administrativa, Educacional e Pedagógica da Educação Infantil	• Manutenção e funcionamento administrativo • Remuneração de pessoal ativo de outras atividades da Educação Infantil • Programa Brasil Carinhoso • Ações do Plano de Ações Articuladas – PAR direcionadas para Educação Infantil
1.8. Gestão Administrativa, Educacional e Pedagógica da Educação Básica	• Manutenção e funcionamento administrativo da Educação Básica que beneficiam crianças de 0 a 6 anos ou atividades necessárias para a Educação Infantil • Remuneração de pessoal ativo de atividades da Educação Básica que beneficiam crianças de 0 a 6 anos • Ações do Plano de Ações Articuladas - PAR direcionadas para Educação Básica que beneficiam crianças de 0 a 6 anos

2. Saúde Materno-infantil

Entram aqui as despesas com atenção à saúde para proteção e promoção do desenvolvimento da primeira infância, incluindo ações e serviços voltados diretamente para a criança de 0 a 6 anos, assim como para as mães na fase de gestação e puerpério –período de seis semanas após o parto. Também devem ser contabilizadas nesta área a promoção da saúde reprodutiva da mulher e outras ações dirigidas às famílias.

2. Saúde Materno-infantil	
Subáreas	Principais Finalidades
2.1. Atenção à Gestante e ao Recém-nascido	• Rede Cegonha • Maternidade • Atenção humanizada e qualificada à gestação, ao parto, ao nascimento e ao recém-nascido • Aleitamento materno e alimentação complementar saudável • Vigilância e prevenção do óbito infantil, fetal e materno • Prevenção e o controle das doenças sexualmente transmissíveis e da infecção pelo HIV/AIDS na população feminina
2.2. Atenção à Saúde da Criança	• Promoção e acompanhamento do crescimento e do desenvolvimento integral • Hospitais pediátricos • Programa de Saúde Escolar
2.3. Atenção à saúde de crianças com deficiência e outras vulnerabilidades	• Rede de Cuidado à Pessoa com Deficiência • Rede de Atenção às Urgências • Rede de Atenção às Doenças e Condições Crônicas • Rede de Atenção Psicossocial • Atenção integral à criança em situação de violência, prevenção de acidentes e promoção da cultura de paz
2.4. Atenção Básica de Saúde	• Programa de Saúde da Família • Unidades Básicas de Saúde – UBS • Núcleos de Apoio à Saúde da Famílias – NASF • Atenção Básica à Saúde • Política Nacional de Alimentação e Nutrição – PNN • Saúde Bucal • Políticas de Atenção à Saúde da Mulher

Subáreas	Principais Finalidades
2.5. Atenção Especializada de Saúde	• Rede de Atenção às Urgências • Serviço de Atendimento Médico de Urgência – SAMU • Unidades de Pronto Atendimento – UPA • Atendimento de Especialidades • Cirurgias eletivas • Atenção Hospitalar
2.6. Assistência Farmacêutica	• Aquisição de medicamentos • Despesas com logística e distribuição de medicamentos
2.7. Vigilância em Saúde	• Programa Nacional de Imunização – PNI • Ações de Vigilância à Saúde • Vigilância Epidemiológica • Vigilância Sanitária
2.8. Construção, Ampliação, Reforma, Manutenção de Unidades de Saúde e Aquisição e Manutenção de Equipamentos	• Construção de novas unidades de saúde (ambulatório, hospital, unidade de cuidados) • Ampliação, Reforma, Manutenção de Unidades de Saúde • Aquisição de equipamentos e material permanente de saúde, (veículos, ambulâncias, unidades móveis etc)
2.9. Gestão das Políticas de Saúde	• Atividades da Atenção à Saúde que beneficiam crianças de 0 a 6 anos • Remuneração de pessoal ativo de atividades da Atenção à Saúde que beneficiam crianças de 0 a 6 anos não computadas nas demais subáreas

3. Assistência Social

Esta área é de fundamental importância para a primeira infância por conceder benefícios e oferecer serviços que promovem melhor qualidade de vida e acesso a direitos fundamentais a famílias, com priorização dos núcleos familiares com crianças pequenas. As ações de Proteção Social para a Primeira Infância são implementadas de acordo com normas do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que classificam os serviços conforme níveis de proteção e de complexidade.

3. Assistência Social	
Subáreas	Principais Finalidades
3.1. Proteção à Primeira Infância	• Proteção de vínculos familiares • Promoção da parentalidade positiva • Enfrentamento da parentalidade negativa • Promoção do registro civil de nascimento e acesso à documentação civil básica de crianças e adolescentes • Políticas e parcerias para a Primeira Infância • Programa Primeira Infância no SUAS/Criança Feliz • Atendimento e Acolhimento para Entrega Legal
3.2. Proteção Social Básica a Famílias e Indivíduos	• Proteção e Atendimento Integral à Família • Assistência Comunitária • Concessão de benefícios • Atendimento a pessoas em situação de rua • Serviços de manutenção e implantação de CRAS
3.3. Proteção Social Especial a Famílias e Indivíduos	• Atendimento de famílias de baixa renda • Aluguel social • Serviços de manutenção e implantação de CREAS • Implantação de Equipamentos
3.4. Gestão das Políticas de Assistência Social	• Desenvolvimento Institucional • Gestão do SUAS • Manutenção e funcionamento administrativo de atividades da Assistência Social que beneficiam crianças de 0 a 6 anos • Remuneração de pessoal ativo de atividades da Assistência Social que beneficiam crianças de 0 a 6 anos não computadas nas demais subáreas • Conselho Municipal de Assistência Social

4. Proteção dos Direitos da Criança e da Família

As ações consideradas nesta área finalística também estão, majoritariamente, sob as regras do SUAS. Elas envolvem despesas com a manutenção do Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, atividades de formação de conselheiros e organizações da sociedade civil, realização de conferências e atividades correlatas, gestão dos Conselhos Tutelares, enfrentamento de todo tipo de violência contra a criança e combate ao trabalho infantil. No que se refere à proteção das famílias, destacam-se ações para a promoção da igualdade racial, tais como a manutenção de atividades do Conselho de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, formação de conselheiros e organizações da sociedade civil e realização de conferências e atividades correlatas. Entram aqui também gastos com a promoção dos direitos da mulher.

4. Proteção dos Direitos da Criança e da Família	
Subáreas	Principais Finalidades
4.1. Políticas para a Criança e o Adolescente	• Combate ao Trabalho Infantil • Conselhos Tutelares • Enfrentamento de todo tipo de violência contra criança
4.2. Instâncias de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente	• Manutenção e funcionamento do Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente • Formação de conselheiros e organizações da sociedade civil • Realização de conferências e atividades correlatas
4.3. Promoção da Igualdade Racial	• Atividades para a promoção da igualdade racial • Formação de conselheiros e organizações da sociedade civil • Realização de conferências e atividades correlatas
4.4. Promoção dos Direitos da Mulher	• Programa dedicado a educação em direitos da mulher • Programa de prevenção da violência doméstica em escolas • Programa Mulher Viver sem Violência • Programa de qualificação profissional para mulheres • Casa da Mulher Brasileira
4.5. Gestão das Políticas de Direitos Humanos que beneficiam o Desenvolvimento da Primeira Infância	• Direito das Pessoas com Deficiência • Atendimento de Cidadania e Direitos Humanos • Atividades de Proteção aos Direitos da Criança que beneficiam crianças de 0 a 6 anos • Remuneração de pessoal ativo de atividades de Proteção aos Direitos da Criança que beneficiam crianças de 0 a 6 anos

5. Direito à Cidade e à Habitação

Estas despesas tratam da melhoria das condições de vida e acessibilidade na cidade para crianças de 0 a 6 anos e suas famílias. Destacam-se as ações relacionadas ao direito à moradia, tanto referentes à construção de novas unidades quanto à melhoria da habitabilidade, e com a produção de espaços urbanos inclusivos para crianças na primeira infância.

5. Direito à Cidade e à Habitação	
Subáreas	Principais Finalidades
5.1. Produção ou Melhoria Habitacional	• Programa Minha Casa Minha Vida • Projetos para fins habitacionais • Programas de Regularização Fundiária • Aluguel Social em situações de emergência • Melhoria Habitacional
5.2. Melhoria das Condições de Habitabilidade	• Pró-Moradia/Urbanização e Regularização de Assentamentos Precários – UAP • Regularização Fundiária
5.3. Promoção de Espaços Urbanos Inclusivos para Crianças	• Criação, expansão e manutenção de praças, parques e outros espaços públicos
5.4. Gestão das Políticas Habitacionais e de Espaços Urbanos	• Atividades da Habitação envolvendo projetos habitacionais e de manutenção de espaços urbanos que atendem crianças de 0 a 6 anos não computadas nas demais subáreas

6. Saneamento e Água

Nesta área, os municípios são responsáveis pelos gastos com serviços de limpeza urbana e gestão de resíduos. Já as políticas públicas de saneamento, como serviços de abastecimento de água e de esgoto estão, na maioria das vezes, sob a responsabilidade do governo estadual.

Ainda assim, seu município pode ter ações, sozinho ou em parceria com o governo federal ou estadual, nas áreas de saneamento básico, infraestrutura hídrica, esgotamento sanitário, abastecimento de água e gestão de resíduos sólidos e pluviais.

Entre os programas do governo federal para o saneamento propostos para municípios, existem o Avançar Cidades – Saneamento e

o Interágua, ou ainda o Programa de Cisternas, no âmbito da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que financia a implantação de estruturas de captação e armazenamento de água.

6. Saneamento	
Subáreas	Principais Finalidades
6.1. Implantação, Ampliação, Melhoria e Manutenção do Sistema de Saneamento Básico	• Programa de Modernização do Setor Saneamento – PMSS • Esgotamento Sanitário
6.2. Limpeza Urbana	• Manejo de Resíduos Sólidos (aterro, coleta, logística e compostagem)
6.3. Abastecimento de Água e Gestão das Políticas de Saneamento e de Resíduos Sólidos	• Programa Nacional de Desenvolvimento dos Recursos Hídricos – PROÁGUA • Estação de Tratamento de Água – ETA • Programa de Cisternas • Atividades das Políticas de Saneamento e Gestão de Resíduos Sólidos que beneficiam crianças de 0 a 6 anos não computadas nas demais subáreas

7. Cultura e Direito de Brincar

Nesta área estão agrupadas despesas com a promoção de eventos e atividades culturais, de lazer, de esporte e de promoção do brincar que beneficiem a primeira infância, inclusive crianças com deficiência. Podem entrar aqui despesas com eventos promovidos pela Prefeitura pontualmente ao longo do ano, como Virada Cultural, Festas Juninas ou Semana da Criança, desde que tenham ações voltadas à população de 0 a 6 anos.

7. Cultura e Direito de Brincar	
Subáreas	Principais Finalidades
7.1. Acesso à Cultura, Esporte, Lazer e ao Direito de Brincar	• Eventos e atividades voltadas para difusão e produção cultural para a primeira infância, atividades do Conselho de Cultura, materiais para prática de esporte, artes e brincadeiras
7.2. Equipamentos e Espaços Culturais e Esportivos	• Criação, expansão e manutenção de brinquedotecas, museus, bibliotecas, quadras e outros espaços de lazer e esportivos que beneficiam crianças de 0 a 6 anos
7.3. Atividades Esportivas, Culturais, de Artes e Lazer na Escola	• Eventos e atividades voltadas para difusão e produção cultural, esportiva e de lazer nas escolas que beneficiam crianças de 0 a 6 anos

7.4. Infraestrutura Esportiva e Cultural nas Escolas	• Construção e manutenção de quadras, auditórios e outros espaços culturais nas escolas que beneficiam crianças de 0 a 6 anos • Aquisição de equipamentos, materiais para prática de esporte, artes, brincadeiras de lazer nas escolas que beneficiam crianças de 0 a 6 anos
7.5. Gestão das Políticas de Cultura	• Atividades de Cultura que atendem crianças de 0 a 6 anos não computadas nas demais subáreas

8. Segurança Alimentar

As ações aqui computadas são aquelas que contribuem para promoção da segurança alimentar e nutricional de crianças na Primeira Infância e asseguram condições básicas para seu desenvolvimento. Integram esta área políticas públicas de distribuição de alimentos, de oferta de refeições a preços populares, distribuição de leite, compra de alimentos de agricultura familiar, entre outras.

8. Segurança Alimentar	
Subáreas	Principais Finalidades
8.1. Segurança Alimentar	• Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos e a Famílias em Situação de Insegurança Alimentar e Nutricional Temporária • Banco de Alimentos • Restaurantes Populares • Cozinhas Comunitárias
8.2. Gestão das Políticas de Segurança Alimentar	• Atividades de segurança alimentar que beneficiam crianças de 0 a 6 anos não computadas nas demais subáreas

9. Enfrentamento da Pobreza

As ações de enfrentamento à pobreza incluem programas e ações de transferência de renda, acesso a serviços essenciais básicos e redução de vulnerabilidades sociais, particularmente para a melhora de condições de vida em sentido amplo, itens fundamentais para garantir o desenvolvimento de crianças na primeira infância.

9. Enfrentamento da Pobreza	
Subáreas	Principais Finalidades
9.1. Promoção da Renda das Famílias	• Programas de Transferência de Renda (Benefício de Prestação Continuada, Bolsa Família e políticas municipais de transferência de renda) • Gestão de cadastros e sistemas voltados à viabilização de políticas de transferência de renda
9.2. Gestão das Políticas de Enfrentamento da Pobreza	• Atividades de enfrentamento da pobreza que beneficiam crianças de 0 a 6 anos não computadas nas demais subáreas • Remuneração de pessoal ativo de atividades de Enfrentamento da Pobreza que beneficiam crianças de 0 a 6 anos

Esse rol de finalidades foi criado a partir das normativas de referência para a primeira infância e de exemplos municipais. É possível que seu município tenha serviços que não se encaixam nas finalidades especificadas neste guia mas que beneficiam (paralelismo com encaixar) efetivamente crianças de 0 a 6 anos e sejam pertinentes à proteção integral da primeira infância. Caso a lista de finalidades consideradas nesta metodologia não dê conta de alguma especificidade de seu município, é desejável a inclusão justificada de outras finalidades dentro das subáreas devidas.

2.4 Identificando gastos com áreas de políticas públicas

Os quadros de referências de áreas e subáreas apresentados até aqui serão usados como categorias no preenchimento da planilha de apuração do GSPI-M para cada ação orçamentária. Essa classificação das ações orçamentárias do seu município permitirá, ao final da apuração, agrupar a parcela do orçamento definida e executada por tipo de serviço oferecido dentro das nove áreas de políticas públicas e ter dados compilados por subárea de maneira a facilitar o monitoramento e a análise gerencial dos serviços oferecidos.

Figura Exemplo de parte de planilha de apuração do GSPI em nível municipal

Nome da função	Código da Subfunção	Nome da Subfunção	Código do programa	Nome do programa	Código da ação orçamentária	Descrição da ação orçamentária	GSPI ou não	Área temática	Subárea temática
Educação	365	Educação Infantil	0052	Desenvolvimento da educação infantil	2195	Remuneração de Pessoal Ativo do Município e Encargos Sociais	GSPI	Educação	1.1
Educação	368	Educação Básica	0082	Gestão e Desenvolvimento de Pessoas	2789	Formação dos Profissionais da Educação e Qualificação Permanente dos Processos de Trabalho	GSPI	Educação	1.2
Educação	126	Tecnologia da Informação	0001	Gestão e Manutenção	1005	Aquisição e Implantação de Produtos e Serviços de TI	GSPI	Educação	1,8

Como cada município dá nomes diferentes para seus programas e ações, podendo agrupar serviços diferentes no registro de uma mesma ação orçamentária, é necessária uma análise detida sobre o conteúdo de cada ação orçamentária para identificá-la à respectiva subárea do GSPI-M.

Ao olhar o detalhamento das despesas de Fortaleza, por exemplo, há entre as ações orçamentárias da Fundação da Criança e da Família Cidadã (*Unidade Orçamentária*) a ação “desenvolvimento de serviço multidisciplinar de atendimento e acolhimento para entrega legal”. Esta é uma ação que faz parte do programa *Entrega Legal de Crianças à Adoção*, que tem entre seus objetivos “garantir a celeridade dos processos de habilitação de adotantes e o apoio necessário para o sucesso da tutela com o acompanhamento dos adotantes e das crianças”. Ao facilitar a adoção de crianças em situação de vulnerabilidade, a ação claramente beneficia crianças de 0 a 6 anos e, segundo a lista de áreas e subáreas do GSPI-M, se encaixa na rede de serviços de assistência social (3) na subárea de proteção à primeira infância (3. 1).

Na área de educação, a análise dos gastos do Fundo Municipal de Educação (*Unidade Orçamentária*) aponta despesas na ação orçamentária “Formação dos Profissionais da Educação e Qualifica-

ção Permanente dos Processos de Trabalho”, como parte do programa de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas da Educação Básica (*subfunção*). Ainda que o conjunto de profissionais beneficiados por esta ação inclua professores de ensino fundamental e outras etapas da educação básica, parte dos beneficiados atendem a educação infantil. Assim, esta ação deve ser enquadrada como GSPI dentro da subárea temática 1.2 (*Formação de Profissionais de Educação*).

Ainda na área de educação, a subárea 1.1 identifica despesas com remuneração de profissionais da educação infantil ativo e encargos sociais. No entanto, em alguns municípios os salários dos profissionais da educação não são registrados conforme a etapa de ensino em que trabalham (exclusivamente ou com a maior parte de sua carga horária), mas estão registrados de maneira agrupada dentro da subfunção “Educação Básica”. Neste caso, o (a) gestor (a) deverá isolar os profissionais da educação infantil para incluí-los no cálculo do GSPI. Isso pode ser feito identificando os profissionais por lotação ou, caso isso não seja factível, ponderando o total pago na ação de remuneração orçamentária pelo percentual de profissionais lotados na educação infantil dentro do total de profissionais da educação ativos na rede municipal.

Registro de gastos por etapa de ensino

O regramento de contabilidade feito pelo governo federal prevê que os gastos em educação sejam registrados por etapa de ensino dentro das subfunções orçamentárias pelos seguintes códigos.

361 – Ensino fundamental

362 – Ensino médio

363 – Ensino profissional

365 – Educação infantil

366 – Educação de Jovens e Adultos

Esta é a forma exigida para a declaração compulsória de gastos da educação no Siope (Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação).

Com o uso da classificação correta, o (a) gestor (a) municipal consegue analisar por nível de ensino os investimentos realizados, compilar indicadores de gasto por aluno por etapa e ter uma visão clara sobre a gestão de recursos nas políticas educacionais.

Na educação infantil, o município pode aumentar a precisão desse registro criando programas ou ações orçamentárias que separam creche e pré-escola. O interesse é aprofundar a acuidade da contabilidade para que gastos com uma política universal obrigatória (pré-escola) e com outra que não é compulsória (creche) possam ser examinados separadamente conforme suas características e metas específicas.

A divisão por áreas de políticas públicas e subáreas realizada no âmbito da metodologia GSPI-M é um orientador embasado nos principais marcos regulatórios relacionados à primeira infância, como apontado anteriormente. Mas a categorização das ações orçamentárias de seu município em áreas e subáreas de políticas públicas deve ser feita também de maneira contextual, tentando harmonizar a apuração de gastos com a primeira infância a planos e metas que fazem sentido para a gestão local.

No quadro apresentado na metodologia GSPI-M, a limpeza urbana é uma das subáreas de *Saneamento e Água*. Disso decorre a compreensão que as ações de varrição possam ser assim classificadas. Essa, contudo, não foi a escolha feita para a apuração do GSPI em Fortaleza. A ação orçamentária de “limpeza, manutenção de ruas, avenidas, canteiros e praças” entrou na subárea 5.3 (*Promoção de Espaços Urbanos Inclusivos para Crianças*), categoria de Direito à Cidade e à Habitação. Isso porque essa ação aparece no Plano Plurianual do município como uma ação ligada ao Direito à Cidade. A escolha de incluir essa ação em uma subárea diferente foi uma forma de harmonizar a apuração de gastos com outras ferramentas de planejamento estratégico e de controle já existentes no município.

Esses exemplos indicam como a investigação do conteúdo das políticas para a garimpagem é importante dentro dessa metodologia

de apuração. Apesar de laborioso, o aprofundamento no conteúdo das ações tem como grande vantagem a verossimilhança do retrato alcançado. Por conta de seu detalhamento, a metodologia GSPI-M reduz as possibilidades de subestimação das políticas voltadas para a primeira infância, como em apurações realizadas a partir do uso de buscas por palavras-chaves no título de programas e ações orçamentárias, ou a superestimação de gastos provocada pela inclusão de ações com potencial de benefício difuso à primeira infância, sem que haja em efeito o alcance dessa população.

2.5 Gasto específico ou ampliado

Uma vez definido que uma ação deve entrar no cálculo do GSPI-M é preciso classificá-la. A metodologia define dois tipos de gastos distintos para estabelecer a relação das despesas com o desenvolvimento das crianças de 0 a 6 anos: os gastos específicos e os gastos ampliados.

Os **gastos específicos** são aqueles feitos com ações voltadas exclusivamente para a primeira infância e a promoção dos direitos das crianças de 0 a 6 anos. Alguns exemplos são ações de educação infantil, de atendimento materno-infantil, de acompanhamento da gestante, fortalecimento do vínculo familiar de crianças de até 6 anos, ou ações exclusivas para crianças na primeira infância, gestantes ou mulheres lactantes dentre as de atenção primária à saúde ou de saúde da família.

Os **gastos ampliados** são aqueles realizados com ações que atendem crianças de 0 a 6 anos, gestantes ou lactantes, e também beneficiam outros grupos populacionais. São exemplos de gastos ampliados os programas de transferência de renda, ações de promoção e proteção aos direitos das mulheres, acesso ao consumo de água e ao saneamento e todos os gastos com gestão de políticas públicas que contemplam também a primeira infância.

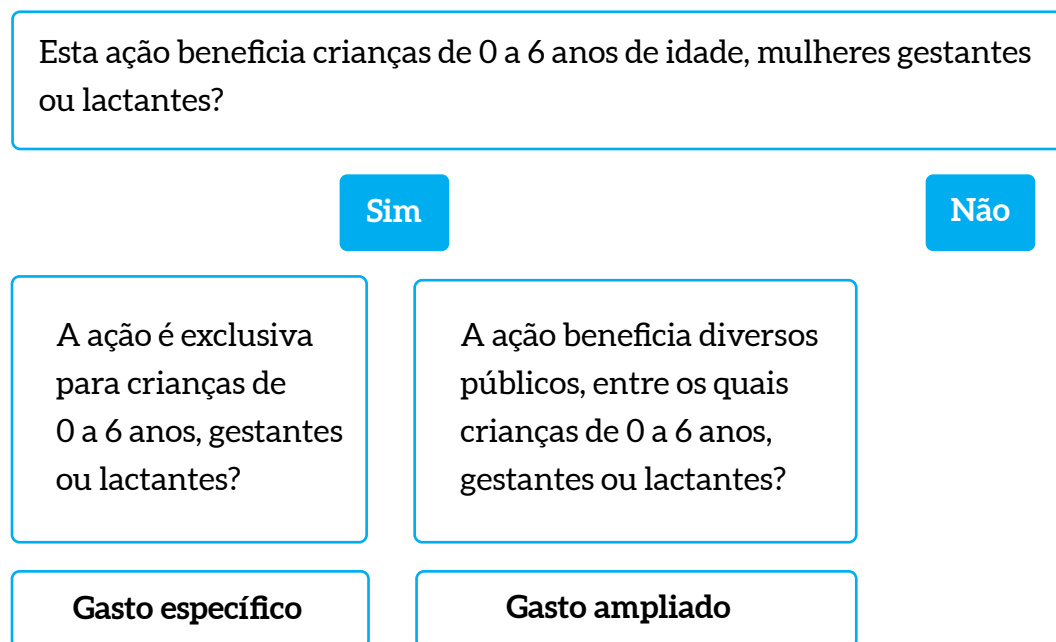
No caso dos gastos específicos, o valor que deve integrar o GSPI é a soma total das despesas com essas ações, já que são políticas voltadas exclusivamente para a primeira infância.

Já em relação aos gastos ampliados é preciso adotar indicadores para delimitar qual parte da despesa foi utilizada diretamente com a

população da primeira infância, tendo em vista que estas são despesas feitas com programas que atendem um público mais amplo.

Durante o processo de apuração, você perceberá que essa divisão entre gastos específicos e ampliados, na prática, significa ter de pensar para cada ação orçamentária quais são as despesas incluídas naquele registro e quem é o público beneficiário (ver *Árvore de decisão*).

Árvore de decisão para identificar o tipo de gasto



Elaboração própria

2.6 Definindo e aplicando ponderadores

Após a identificação dos gastos de natureza ampliada, é preciso definir qual parte da despesa é destinada a crianças de 0 a 6 anos. Na metodologia GSPI-M, isso é feito através de ponderadores. Na ausência de informações específicas sobre o gasto realizado em determinada ação apenas com nosso público-alvo, o **ponderador** é um índice estatístico destinado à mensuração estimada dos recursos alocados em benefício da população na primeira infância sobre o montante global da despesa.

Para que a apuração de gastos ampliados seja realista, são necessários diferentes ponderadores, adequados a cada situação conforme as características e os objetivos de cada ação. Sempre que possível é indicado o uso de registros administrativos das políticas pú-

blicas ou dos programas como fontes de dados. A ação que contém as despesas realizadas para a manutenção do conselho municipal de educação básica, por exemplo, beneficia todos os estudantes da rede municipal. Assim, pode-se usar os registros municipais sobre o número de alunos matriculados na educação infantil e em outras etapas de ensino, dados enviados anualmente ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e publicados no Censo Escolar, como forma de estimar o montante desta despesa que beneficia crianças de 0 a 6 anos.

Na área da saúde, na impossibilidade de dizer com precisão qual parte dos recursos destinados ao Programa Saúde da Família em um município foi dedicado exclusivamente ao atendimento da primeira infância, um indicador pode ser definido para estimar a parcela do gasto realizado nesta ação que pode ser atribuído ao número de crianças de 0 a 6 anos, gestantes ou lactantes atendidas pelo programa. Na ação citada, se houver registros do SUS que dão conta do número de atendimentos a beneficiários da faixa etária desejada realizados naquele ano, o ponderador deve ser o percentual de atendimentos a crianças na primeira infância, gestantes e lactantes dentre o número total de atendimentos realizados pelo programa Saúde da Família. Se não houver registro tão detalhado sobre os atendimentos realizados, o ponderador usado pode ser o demográfico, ou seja, o percentual de crianças de 0 a 6 anos na população do município, dado que indica o número de potenciais beneficiários do Programa Saúde da Família.



Vale lembrar que os dados do Cadastro Único podem ser usados na criação de ponderadores de programas do Sistema Único de Assistência Social com muita precisão, já que esse registro inclui informações detalhadas por faixa etária. Essas informações estão disponíveis por município nas páginas do Observatório do Cadastro Único e do Cecad, mantidas pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.

Quando os programas e as políticas públicas não tiverem informações tão específicas sobre seus usuários, é possível construir ponderadores a partir de fontes de dados nacionais com informações locais, como os Censos Demográficos, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); os Censos Escolares, do Inep; ou as Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílio (Pnad).

A escolha do melhor ponderador para cada subárea depende da reflexão sobre quem é o público beneficiário daquelas políticas específicas. Uma atividade que acontece na escola, por exemplo, pode beneficiar alunos da rede municipal de diferentes faixas etárias ou mesmo alcançar crianças que não estão matriculadas na rede municipal, caso a atividade seja realizada com as escolas de portas abertas.

O roteiro de perguntas direcionadoras a seguir pode orientar a reflexão no momento de definir os ponderadores dos gastos ampliados.

Quem é o beneficiário desta ação orçamentária?

1. A prefeitura tem dados sobre os beneficiários (ou os atendimentos) realizados dentro desta ação orçamentária?
2. Se sim, eles podem ser filtrados por faixa etária? É possível isolar as crianças de 0 a 6 anos?
3. Se não, é possível usar outra classificação além da idade para separar nosso público-alvo? *Alunos da educação infantil ou gestantes, por exemplo.*
4. Se não houver dados específicos da ação orçamentária, dentro da população do município qual é o conjunto de pessoas beneficiadas por suas atividades?

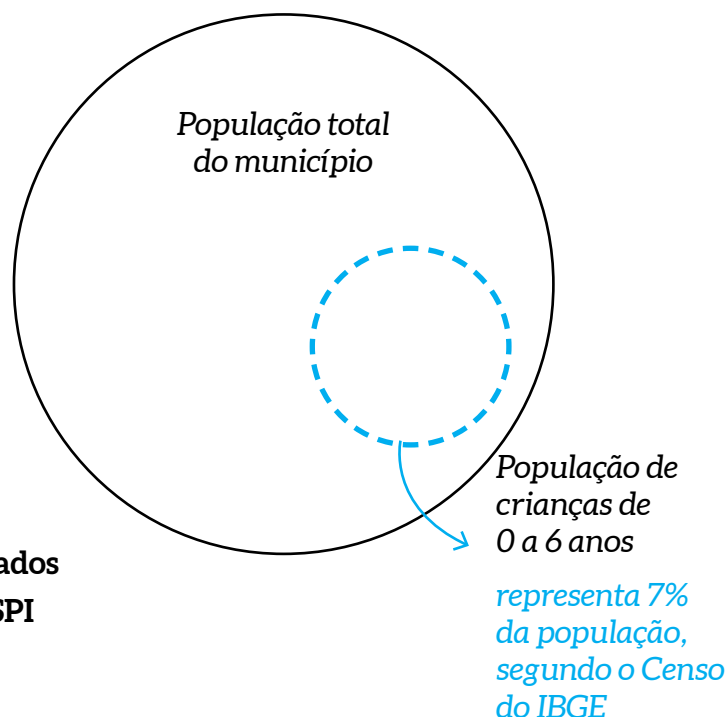
Como criar e usar os ponderadores

EXEMPLO 1. Ação orçamentária de criação ou manutenção de praças ou parques com área infantil

PÚBLICO BENEFICIÁRIO: Não é possível ter dados específicos, então, potencialmente, todos os moradores do município podem se beneficiar, inclusive crianças na primeira infância

PÚBLICO BENEFICIÁRIO DE INTERESSE: Crianças de 0 a 6 anos

Assim, 7% dos gastos previstos ou realizados nesta ação serão contabilizados como GSPI por beneficiarem crianças de 0 a 6 anos.

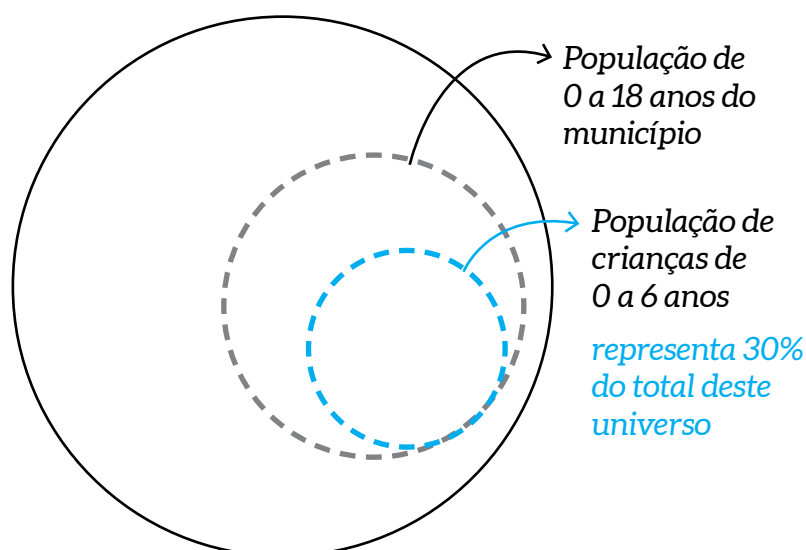


EXEMPLO 2. Ação orçamentária da subárea de atenção à saúde da criança

PÚBLICO BENEFICIÁRIO: Se o município não tiver dados sobre os atendimentos realizados na ação por faixa etária ou corte de faixa etária atendida por esta ação, pode-se supor que toda a população de crianças e adolescentes de 0 a 18 anos é beneficiária

PÚBLICO BENEFICIÁRIO DE INTERESSE: Crianças de 0 a 6 anos

Assim, 30% dos gastos previstos ou realizados nesta ação serão contabilizados como GSPI por beneficiarem crianças de 0 a 6 anos.

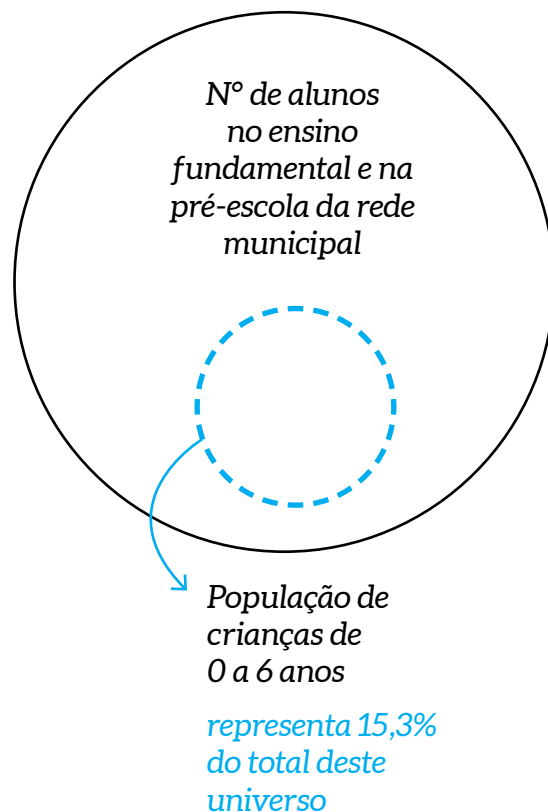


EXEMPLO 3. Ação orçamentária de manutenção de escolas municipais (fora creches)

PÚBLICO BENEFICIÁRIO: Alunos matriculados em escolas municipais que ofertam pré-escola e ensino fundamental

PÚBLICO BENEFICIÁRIO DE INTERESSE: Alunos matriculados na pré-escola

Assim, 15,3% dos gastos previstos ou realizados nesta ação serão contabilizados como GSPI por beneficiarem crianças de 0 a 6 anos.



Apesar desta reflexão ter de ser feita para cada ação orçamentária, é difícil imaginar que cada ação orçamentária terá um ponderador específico já que a focalização de muitas ações se dá de maneira parecida. O quadro a seguir traz algumas fontes de dados nacionais que podem ser usadas na construção de ponderadores para o gasto ampliado e a sugestão de subáreas de política pública em que eles podem ser úteis.

Alguns exemplos de ponderadores		
Ponderador	Fonte possível	Subárea de política pública
Percentual de crianças de até 6 anos na população total do município	Censo IBGE	2.1. Atenção à Gestante e ao Recém-nascido 2.3. Atenção à Saúde de Crianças com Deficiência e Outras Vulnerabilidades 2.4. Atenção Básica de Saúde 2.5. Atenção Especializada de Saúde 2.6. Assistência Farmacêutica 2.7. Vigilância em Saúde 2.8. Construção, Ampliação, Reforma, Manutenção e Equipamentos de Unidades de Saúde 2.9. Gestão Adm. e das Políticas de Saúde 4.4. Promoção dos Direitos da Mulher 4.5. Gestão Administrativa e das Políticas de Direitos Humanos que beneficiam o Desenvolvimento da Primeira Infância 5.1. Produção ou Melhoria Habitacional 5.2. Melhoria das Condições de Habitabilidade 5.3. Promoção de Espaços Urbanos Inclusivos para Crianças 5.4. Gestão das Políticas Habitacionais e de Espaços Urbanos 6.1. Implantação, Ampliação, Melhoria e Manutenção do Sistema de Saneamento Básico 6.2. Limpeza Urbana 6.3. Abastecimento de Água e Gestão das Políticas de Saneamento e de Resíduos Sólidos 7.1. Acesso à Cultura, Esporte, Lazer e ao Direito de Brincar 7.2. Equipamentos e Espaços Culturais e Esporte e 7.5. Gestão das Políticas de Cultura
Percentual de crianças de até 6 anos em relação ao total de crianças e adolescentes até 18 anos no município	Censo IBGE	2.2. Atenção à Saúde da Criança 4.1. Políticas para a Criança e o Adolescente 4.2. Instâncias de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente 7.3. Atividades Esportivas, Culturais, de Artes e Lazer na Escola 7.4. Infraestrutura Esportiva e Cultural nas Escolas
Percentual de professores efetivos e substitutos na Educação Infantil em relação ao total de professores da rede municipal	Censo Escolar	1.2. Formação de Profissionais de Educação

Ponderador	Fonte possível	Subárea de política pública
Percentual de alunos matriculados na Educação Infantil em relação ao total de alunos matriculados na rede municipal	Censo Escolar	1.3. Construção de Creches e Pré-Escolas 1.4. Ampliação, Manutenção e Reforma de Creches e Pré-Escolas 1.5. Material e Atividades de Apoio para Educação Infantil 1.6. Alimentação na Escola 1.7. Gestão Administrativa, Educacional e Pedagógica da Educação Infantil 1.8. Gestão Administrativa, Educacional e Pedagógica da Educação em Geral
Percentual de famílias com crianças de até 6 anos entre os beneficiários do Bolsa Família e de outros programas sociais no município	Cadastro Único	9.1. Promoção da Renda das Famílias 9.2. Gestão Administrativa das Políticas de Enfrentamento da Pobreza
Percentual de crianças até 6 anos em relação a população municipal entre os 40% mais pobres	Cadastro Único	3.1. Proteção à Primeira Infância 3.2. Proteção Social Básica a Famílias e Indivíduos 3.3. Proteção Social Básica a Famílias e Indivíduos 3.4. Gestão Administrativa e das Políticas de Assistência Social 8.1. Segurança Alimentar 8.2. Gestão Administrativa das Políticas de Segurança Alimentar
Percentual de crianças até 6 anos pretas e pardas no município em relação ao total da população municipal de pretos e pardos em 2022	Censo IBGE	4.3 Promoção da Igualdade Racial

Elaborado a partir do GSPI de Fortaleza

De volta à planilha de apuração, é importante registrar claramente o ponderador escolhido e seus valores. Assim, na linha da ação orçamentária deve ser inscrita na coluna ‘Ponderador de gasto ampliado’ qual o índice escolhido (de maneira descritiva ou com o nome atribuído). Na coluna seguinte, no campo ‘valor do ponderador de gasto ampliado’, deve aparecer o valor do índice de proporcionalidade a ser

aplicado ao gasto. O ideal é, em uma planilha à parte, criar uma lista dos ponderadores usados, sua descrição, seu valor, a fonte dos dados (com link, quando existente) e o ano da informação utilizada. Este cuidado no registro facilita a interpretação dos resultados e a atualização da apuração dos gastos com primeira infância nos anos seguintes.

Figura. Exemplo de planilha para apuração de GSPI no nível municipal

Código do programa	Nome do programa	Código da ação orçamentária	GSPI ou não	Área temática	Subárea temática	GSPI Específico ou Ampliado	Ponderador de gasto ampliado	Valor do ponderado
0082	Gestão e Desenvolvimento de Pessoas	2789	GSPI	Educação	1.2	Ampliado	Percentual de Professores Efetivos e Substitutos na Educação Infantil em relação ao total de professores da rede	32,60%
0001	Gestão e Manutenção	1005	GSPI	Educação	1.8	Ampliado	Percentual de alunos matriculados na educação infantil em relação ao total de alunos matriculados na rede municipal	22,80%
0001	Gestão e Manutenção	2120	GSPI	Educação	1.9	Ampliado	Percentual de alunos matriculados na educação infantil em relação ao total de alunos matriculados na rede municipal	22,80%
0119	Gestão e Desenvolvimento de Pessoas	2195	GSPI	Educação	2.4	Ampliado	Percentual de crianças de 0 a 6 anos dentro da população do município	7,00%

Definido o ponderador a ser usado para as despesas de uma ação, é hora de aplicar o índice na apuração do GSPI. Então, para a ação de remuneração de profissionais ativos na atenção primária à saúde, se o ponderador escolhido for o demográfico, e as crianças de 0 a 6 anos respondem por 7% da população do município, o valor total de despesa desta ação deve ser multiplicado por 0,07 para chegar ao gasto ponderado desta ação com a primeira infância. O resultado obtido desta multiplicação é o que deve ser somado no cômputo do GSPI.

Exemplo de Aplicação de Ponderador				
Tipo de GSPI	Tipo de Ponderador	Valor do ponderador	Valor orçado ou valor pago	Valor Ponderado
Ampliado	P1	0,07	R\$ 100.000	$R\$ 100.000 \times 0,07 = R\$ 7.000$
Ampliado	P2	0,055	R\$ 200.000	$R\$ 200.000 \times 0,055 = R\$ 11.000$

P1: Proporção de Criança de 0 a 6 anos em relação à população total = 0,07

P2: Proporção de Famílias com crianças até 6 anos participantes em Programas Habitacionais no Município= 0,055



Os ponderadores devem ser revistos e atualizados periodicamente: a população muda, o número de alunos muda, o número de atendimentos específicos também. Fora isso, a alteração na estratégia ou no foco de uma ação também exige a reflexão sobre o ponderador apropriado. Uma ação que hoje é realizada dentro de escolas municipais apenas para seus alunos pode, em outro momento, ser realizada nas mesmas escolas mas em horários que as unidades estão abertas para a comunidade local, por exemplo. A mudança na estratégia da ação altera o público beneficiário e, assim, deve provocar a substituição do ponderador.

3. Consolidando a apuração do GSPI-M

Terminado o processo de garimpagem, classificação de despesas com a primeira infância e definição de ponderadores, chegou a hora de consolidar as informações de apuração do Gasto Social com a Primeira Infância. Este quadro-resumo deve trazer as despesas separadas por área e subárea de política pública, como forma de facilitar a visualização e a apresentação do GSPI-M.

O quadro consolidado deve trazer as ações orçamentárias, organizadas por área e subárea, sua classificação como GSPI Específico ou GSPI Ampliado, o ponderador usado, o valor de despesas previstas no orçamento e o valor de despesas executadas.

A compilação dessas informações servirá para embasar o *Relatório Consolidado do Gasto Social com a Primeira Infância*, que indica a participação relativa de cada área e subárea dentro do valor total de despesas com a primeira infância. O quadro é também, em si, uma ferramenta poderosa para análise detalhada sobre as ações de políticas públicas voltadas à primeira infância no município e sua execução, como será exposto nos capítulos 4 e 5 deste guia.

Modelo de Quadro de Apuração do Gasto Social com a Primeira Infância

● Para facilitar a identificação, esta coluna contém o código funcional-programático da ação ou do subproduto. O código completo é composto pelos números identificadores de: Órgão, unidade orçamentária, função, subfunção, programa, ação, subproduto ou subatividade, esfera, modalidade de aplicação, identificador do uso, fonte de recursos e natureza da despesa.

● Os valores desta coluna são retirados do Quadro Detalhado da Despesa da Lei Orçamentária Anual do município e indicam o montante de recursos previstos para aquela ação orçamentária.

● Os valores desta coluna são retirados do Relatório de Execução Orçamentária produzido pelo departamento responsável pela contabilidade do município e indicam o montante de recursos efetivamente pagos naquela ação orçamentária.

Quadro de Apuração dos Gastos Sociais com a Primeira Infância							
Áreas e subáreas	Funcional-programática	Tipo de GSPI	Tipo de ponderador	Valor orçado (R\$)	Valor orçado ponderado (R\$)	Valor executado (R\$)	Valor executado ponderado (R\$)
1. EDUCAÇÃO INFANTIL							
1.1 Profissionais de Educação Infantil	OOOOO.uuu.FF.Sub.ppp.AAAA.ssss.E.MA.I.fte.Gdesp	Específico	-	(QDD)	-	(RexO)	-
1.2 Formação de Profissionais de Educação Infantil		Específico	-		-		-
1.3 Construção de Creches e Pré-Escola		Específico	-		-		-
1.4 Ampliação, Manutenção e Reforma de Creches e Pré-escola		Específico	-		-		-
1.5 Material e Atividades de Apoio para Escola e Educação Infantil		Específico	-		-		-
1.6 Alimentação na Escola		Específico	-		-		-
1.7 Gestão Administrativa, Educacional e Pedagógica da Educação Infantil		Específico	-		-		-
1.8 Gestão Administrativa, Educacional e Pedagógica da Educação Básica		Ampliado	P4 ou nome (alunos matriculados na ed. Infantil)	(QDD)	(QDD) x ponderador	(RexO)	(RexO) x ponderador
2. SAÚDE MATERNO-INFANTIL							
2.1 Atenção à Gestante e ao Recém-nascido	OOOOO.uuu.FF.Sub.ppp.AAAA.ssss.E.MA.I.fte.Gdesp	Ampliado	P1 ou nome (ponderador demográfico)	(QDD)	(QDD) x ponderador	(RexO)	(RexO) x ponderador
2.2 Atenção à Saúde da Criança		Ampliado					

● Esta coluna é dedicada a explicitar qual o tipo de ponderador é usado para aquela ação que detém gastos ampliados. Na planilha de apuração o tipo de ponderador aparecia com um nome descritivo, mas, para facilitar a visualização das informações, é interessante que aqui ele apareça de forma mais sintética como uma sigla ou um nome (ponderador demográfico, por exemplo).

● Para as ações de gasto ampliado, os valores orçado e executado devem ser multiplicados por seus ponderadores para trazer o montante de recursos gastos nesta ação que foram usados proporcionalmente com crianças de 0 a 6 anos.

3.1 Relatório Consolidado e Relatório Sintético

O *Relatório Consolidado do GSPI* traz um panorama resumido dos valores previstos e/ou executados pelo seu município em cada área e subárea de política pública em benefício da primeira infância. O resumo consolidado traz em colunas separadas os gastos específicos, os gastos ampliados e o valor total por subárea, indicando a participação relativa dela em relação ao total do Gasto Social com a Primeira Infância e, assim, jogando luz sobre estratégias e prioridades do Executivo municipal.

Relatório Consolidado do Gasto Social com a Primeira Infância						
Área e subáreas	GSPI Específico		GSPI Ampliado		GSPI Específico + Ampliado	
	Valores (R\$)	%	Valores (R\$)	%	Valores (R\$)	%
1. Educação Infantil						
1.1. Profissionais de Educação Infantil						
1.2. Formação de Profissionais de Educação Infantil						
1.3. Construção de Creches e Pré-Escola						
1.4. Ampliação, Manutenção e Reforma de Creches e Pré-Escola						
1.5. Material e Atividades de Apoio para Escola e Educação Infantil						
1.6. Alimentação na Escola						
1.7. Gestão Administrativa, Educacional e Pedagógica da Educação Infantil						
1.8. Gestão Administrativa, Educacional e Pedagógica da Educação Básica						
2. Saúde Materno Infantil						
2.1 Atenção à Gestante e ao Recém-nascido						
2.2 Atenção à Saúde da Criança						
2.3 Atenção à Saúde de Criança com Deficiência e Vulnerabilidades						
2.4 Atenção à Básica de Saúde						
2.5 Atenção à Especializada de Saúde						
2.6 Assistência Farmacêutica						
2.7 Vigilância em Saúde						
2.8 Construção, Ampliação, Reforma, Manutenção de Unidades de Saúde e Aquisição e Manutenção de Equipamentos						
2.9 Gestão de Políticas de Saúde						

A consolidação da apuração do GSPI-M pode contar ainda com um *Relatório Sintético do Gasto Social com a Primeira Infância*. Nessa versão, aparece lançado apenas o total de despesas apuradas em cada uma das nove áreas, com a separação entre gasto específico e gasto ampliado.

Figura: Exemplo de Relatório Sintético de Gasto Social com a Primeira Infância

Gasto Social com a Primeira Infância — Fortaleza						
Áreas	Específico	(%)	Ampliado (*)	(%)	GSPI Total	(%)
1. Educação	506.556.902	90,41 %	332.259.498	46,96 %	838.816.400	66,16 %
2. Saúde Materno-Infantil	—	—	289.465.865	40,91 %	289.465.865	22,83 %
3. Construção de Creches e Pré-Escola	35.919.391	6,41 %	8.804.259	1,24 %	44.723.650	3,53 %
4. Proteção dos Direitos da Criança e da Família	2.671.22	0,48 %	17.030.889	2,41 %	19.702.111	1,55 %
5. Direito à Cidade e à Habitação	—	—	9.861.355	1,39 %	9.861.355	0,78 %
6. Saneamento	—	—	30.686.728	4,34 %	30.686.728	2,42 %
7. Cultura e Direito a Brincar	1.000.000	0,18 %	9.896.046	1,40 %	10.896.046	0,86 %
8. Segurança Alimentar	—	—	1.527.387	0,22 %	1.527.387	0,12 %
9. Enfrentamento da Pobreza	14.160.000	2,53 %	8.063.406	1,14 %	22.223.406	1,75 %
GSPI Total	560.307.515	100,00 %	Ampliado (*)	100,00 %	1.267.902.948	100,00 %

O *Relatório Sintético* pode trazer ainda alguns indicadores sobre o GSPI-M, como a participação dos gastos com a primeira infância em relação ao orçamento geral do Executivo municipal e outras comparações que serão exploradas a seguir.



4. Analisando o GSPI-M

A apuração e os relatórios do Gasto Social com a Primeira Infância constituem uma síntese de determinado momento da gestão dos direitos e do desenvolvimento de crianças até 6 anos sob a ótica dos recursos investidos pelo município em benefício deste público. O Relatório Consolidado do Gasto Social com a Primeira Infância traz o esforço alocativo realizado pelo município conforme áreas e subáreas, suas prioridades e, também, possíveis lacunas na rede de proteção infantil. Ele oferece ainda subsídios para se avaliar a implementação do Plano Municipal pela Primeira Infância e também de ações previstas em outros instrumentos setoriais, como nos planos de Saúde, Educação e Assistência Social.

Para transformar a apuração em ferramenta estratégica, é preciso explorar o potencial analítico das informações obtidas.

4.1 Gasto total x GSPI-M

Uma primeira análise a ser feita a partir do relatório é a participação dos gastos voltados à primeira infância em relação às despesas totais do município. Para isso, basta fazer a razão entre a soma de gastos específicos e ampliados pela soma total de gastos da Prefeitura (deduzidas as despesas com a dívida pública).

$$\% \text{ de GSPI-M} = \frac{\text{Gastos específicos GSPI} + \text{Gastos ampliados GSPI}}{\text{Gastos totais do Executivo municipal}}$$

O mesmo cálculo pode ser repetido fazendo a razão entre o total do GSPI-M e o Produto Interno Bruto (PIB) do município.

Não existe um percentual ideal ou de referência para o espaço que as despesas municipais voltadas à primeira infância devem ocupar no orçamento ou em sua relação com o PIB municipal. Esse resultado, como toda a metodologia do GSPI-M, é um instrumento que deve ser usado para o planejamento e o monitoramento das políticas públicas que beneficiam esse grupo diante das necessidades, das possibilidades e das prioridades de cada município.

Isso posto, algumas comparações podem ser feitas para ensejar a reflexão sobre a relevância do lugar ocupado pelas políticas para a primeira infância no orçamento público. Por exemplo, esse percentual pode ser debatido à luz da participação das crianças de 0 a 6 anos na população do seu município. Com esses dados em mãos, é possível ainda fazer o cálculo das despesas realizadas para a primeira infância por criança diante das despesas efetuadas por cidadão, indicando a prioridade dada ao investimento no desenvolvimento da primeira infância:

$$\text{GSPI-M per capita} = \frac{\text{Valor do GSPI-M}}{\text{nº de crianças de 0 a 6 no município}}$$
$$\text{Orçamento per capita} = \frac{\text{Valor do Orçamento total}}{\text{população do município}}$$

Outro comparativo importante, ao se repetir a apuração com informações de diferentes anos, é verificar a evolução da participação desses gastos no orçamento municipal ano a ano. A evolução do gasto per capita, além de dar maior tangibilidade aos valores implicados na política social, permite a compreensão de mudanças orçamentárias já ponderadas por possíveis movimentos demográficos, como a redução ou o aumento da população de primeira infância, que logicamente impactam na demanda por serviços.

Indicadores para análise do GSPI-M

1. GSPI-M per capita

Mostra a grandeza dos recursos destinados anualmente para a primeira infância de forma proporcional ao número de crianças de 0 a 6 anos na população municipal

INDICADOR: $\text{GSPI-M Total} / \text{População de crianças de 0 a 6 anos no município}$

2. Esforço alocativo com políticas para a primeira infância

Indica a participação do GSPI-M em relação ao orçamento total do Executivo.

INDICADOR: $(\text{Valor do GSPI-M} / \text{Valor do orçamento total do Poder Executivo}) \times 100$

3. Relação entre GSPI-M e PIB do município

Estabelece a grandeza dos gastos com políticas que beneficiam a primeira infância diante do Produto Interno Bruto do município.

INDICADOR: $(\text{Valor do GSPI-M} / \text{Valor do PIB Municipal}) \times 100$

4.2 Análise por políticas públicas e subáreas

O Relatório Consolidado do GSPI-M traz a compilação dos gastos realizados dentro das nove áreas temáticas e, em cada uma, detalhados em subáreas de políticas públicas. Pela natureza da proteção da criança e pelas responsabilidades que cabem ao município no pacto federativo, as áreas de educação e de saúde costumam ser as que reúnem as ações com maior peso no GSPI-M. Ainda assim, a análise da participação das outras áreas no GSPI-M e a separação por subárea de política pública proporciona uma visão panorâmica e sintética sobre a efetivação de serviços, permitindo ver concentrações

e lacunas na gama de políticas realizadas para a proteção integral da primeira infância, como define o Marco Legal da Primeira Infância em seu quinto artigo.

Art. 5 Constituem áreas prioritárias para as políticas públicas para a primeira infância a saúde, a alimentação e a nutrição, a educação infantil, a convivência familiar e comunitária, a assistência social à família da criança, a cultura, o brincar e o lazer, o espaço e o meio ambiente, bem como a proteção contra toda forma de violência e de pressão consumista, a prevenção de acidentes e a adoção de medidas que evitem a exposição precoce à comunicação mercadológica.

Indicadores para análise do GSPI-M

4. Prioridade Alocativa do Gasto Social com a Primeira Infância

Mostra em que áreas se concentram o esforço alocativo atual do município em benefício da primeira infância

INDICADORES:

I = GSPI-M Área Educação Infantil Total / GSPI-M Total

II = GSPI-M Área Saúde Materno-Infantil Total /GSPI-M Total

III = GSPI-M Área Assistência Social Total /GSPI-M Total

IV = GSPI-M Área Proteção dos Direitos da Criança e da Família Total /GSPI-M Total

V = GSPI-M Área Direito à Cidade e à Habitação Total /GSPI-M Total

VI = GSPI-M Área Saneamento e Água Total /GSPI-M Total

VII = GSPI-M Área Cultura e Direito de Brincar Total /GSPI-M Total

VIII = GSPI-M Área Segurança Alimentar Total /GSPI-M Total

IX = GSPI-M Área Enfrentamento da Pobreza Total /GSPI-M Total

5. Tendência do Financiamento das Subáreas em cada área de Política Pública

Indica o foco atual das despesas dentro de cada área temática de política pública a partir da análise dos gastos efetuados em cada subárea.

INDICADOR: % do gasto na subárea em relação ao total da área temática de política pública

EXEMPLO

- (a) GSPI-M total da subárea 3.1 Proteção à Primeira Infância / GSPI-M total da área Assistência Social
 - (b) GSPI-M total da subárea 3.2 Proteção Social Básica a Famílias e Indivíduos / GSPI-M total da área Assistência Social
 - (c) GSPI-M total da subárea 3.3 Proteção Social Especial a Famílias e Indivíduos / GSPI-M total da área Assistência Social
 - (d) GSPI-M total da subárea 3.4 Gestão das Políticas de Assistência Social / GSPI-M total da área Assistência Social
- Sendo que (a) + (b) + (c) + (d) = 100%

4.3 O planejamento na prática

A apuração de dados provenientes da LOA e da execução municipal permite uma fotografia realista das ações planejadas para a primeira infância e do que foi realizado ao final do ano. Nesse caso, a comparação do valor agregado do GSPI-M tem pouca relevância pois o total do planejado e o total do executado podem mascarar em seu interior discrepâncias importantes entre o valor orçado e o gasto efetivo em políticas específicas. Entretanto, a análise realizada por área e subárea de política pública pode jogar luz a questões essenciais da gestão pública, como a qualidade do planejamento, as mudanças de prioridade ao longo do ano ou dificuldades de execução.

Indicadores para análise do GSPI-M

6. Estabilidade e Planejamento das Ações em Benefício da Primeira Infância

Aponta o grau de estabilidade da execução da programação de ações em benefício da Primeira Infância em cada área ou subárea de política pública:

INDICADOR: GSPI-M por área ou subárea Pago/ GSPI-M por área ou subárea Orçado

- (a) Execução Estável = indicador $> 0,917$ e $< 1,0$ (8,33% é o equivalente a um mês de execução orçamentária)
- (b) Execução sob Risco = indicador $< 0,834$ e $> 0,750$
- (c) Execução Inadequada = indicador $< 0,75$
- (d) Execução Estável com Tensão no Planejamento = indicador $> 1,0$ e $< 1,0833$
- (e) Execução com Planejamento Insuficiente = indicador $> 1,0834$

4.4 Lupa sobre políticas ampliadas

A metodologia GSPI-M permite ainda observar de que maneira as políticas públicas alcançam as crianças na primeira infância. Os gastos específicos são aqueles realizados em políticas focalizadas que atendem apenas crianças de 0 a 6 anos. Os gastos ampliados abarcam as despesas realizadas em políticas desenhadas para atender grupos mais abrangentes incluindo crianças na primeira infância.

Ter parte importante das despesas na classificação de gasto ampliado não significa necessariamente falta de priorização para a primeira infância. Esse resultado pode demonstrar apenas uma escolha de beneficiar esse grupo dentro de políticas de acesso universal ou voltadas para famílias, por exemplo. No entanto, vale o estudo mais aprofundado para entender se as razões desse resultado têm a ver com uma escolha de desenho da política ou com a necessidade de criação de políticas que atendam as especificidades desse grupo.

Nesse ponto, uma análise do GSPI por Unidade Orçamentária pode mostrar para a gestão o que acontece dentro de cada órgão e trazer informações para uma reflexão sobre onde pode ser desenvolvido um olhar mais sensível às necessidades da primeira infância em seus serviços.

É importante lembrar que a concentração de gastos ampliados pode ainda ser reflexo de uma dificuldade técnica de apuração por conta de um registro de despesas realizado de maneira muito agregada, sem detalhar os gastos realizados em políticas específicas existentes. Nos registros municipais, é comum que atividades de saúde que beneficiam a primeira infância não tenham programas ou ações orçamentárias específicas que tornem possível mensurar os gastos efetuados com serviços voltados a esse público, ainda que a saúde seja uma das principais áreas de políticas públicas com atendimento a crianças de 0 a 6 anos. Essa falta de detalhamento infla os gastos ampliados, impedindo uma análise mais realista sobre a efetivação da política pública.

Como melhorar o registro contábil

O mapeamento feito durante a apuração do GSPI apresenta a oportunidade de revisar a estrutura do registro para que seja evidenciada a relação entre uma ação orçamentária, seu público beneficiário e as metas estratégicas municipais.

Isso pode ser feito com alteração no uso de subfunções, na denominação de programas e ações, e também, de maneira mais detalhada e transparente, com a adoção de categorias como produtos e subprodutos ou planos orçamentários. Outra possibilidade é a adoção de marcadores de orçamento por ciclos de vida (primeira infância, criança e adolescente) para cada ação orçamentária ou para cada produto, por exemplo.



5. Priorizando a primeira infância

A apuração do Gasto Social com a Primeira Infância é uma importante iniciativa para a priorização das políticas para crianças de 0 a 6 anos. O resultado desse trabalho oferece um rico retrato de determinado momento das políticas realizadas pelo município, com subsídios para que sejam avaliadas a implementação de ações e as metas presentes em documentos estratégicos como o Plano Plurianual, o Plano Municipal da Primeira Infância, ou ainda os planos municipais de Saúde, Educação e Assistência Social.

O material levantado e consolidado durante a apuração do GSPI contém:

- um mapa das políticas públicas municipais que beneficiam as crianças de 0 a 6 anos;
- o balanço do espaço orçamentário dedicado a esse público em cada área de política pública;
- evidências de lacunas na rede de proteção integral e dificuldades no financiamento dessas políticas;
- indícios sobre a qualidade do planejamento das ações relativas à primeira infância na Lei Orçamentária Anual;
- informações sobre a qualidade do registro orçamentário do município por público beneficiário das ações.

Além de ser uma ferramenta de transparência sobre as ações governamentais, esse material serve de base para a construção de uma agenda municipal transversal e multisetorial para a primeira infância e pode contribuir para a dinamização do Comitê Intersectorial de Políticas Públicas para a Primeira Infância, previsto no Marco Legal (artigo 7º) para articulação das ações direcionadas para a proteção e promoção

dos direitos da criança. Pode ser usado ainda para delimitar as prioridades de ação durante a elaboração do Plano Municipal pela Primeira Infância, também constante do Marco Legal, caso ele ainda não exista.

Se o seu município já tem um plano municipal para a primeira infância, esse levantamento deve dar início a uma reflexão sobre a possibilidade de inserção de rubricas orçamentárias e programas que estabeleçam uma correlação entre a LOA (Lei Orçamentária Anual), o Plano Plurianual e o plano estratégico municipal na temática da primeira infância (PMPI).

Tudo isso deve ser feito de maneira participativa, envolvendo a comunidade, lideranças e atores da área da primeira infância e gestores públicos. Para isso, é fundamental que a gestão municipal apresente os relatórios finais do GSPI-M em eventos abertos para o debate, disponibilize o material nas plataformas da Prefeitura e planeje discussões com legisladores, estudiosos e atores-chaves da primeira infância para construir e aprimorar políticas que garantam às novas gerações todo o necessário para uma existência plena e digna.

Referências bibliográficas

- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.
- BRASIL. Lei nº 9.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente.
- BRASIL. Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016 - Marco Legal da Primeira Infância.
- FORTALEZA. Apuração do Gasto Social com a Primeira Infância. Fortaleza: UNICEF, 2023.
- GT de ORÇAMENTO PÚBLICO PELA PRIMEIRA INFÂNCIA. Medição do Gasto Social com Primeira Infância para 2021. Brasília: Frente Parlamentar Mista pela Primeira Infância, 2022.
- PIOLA, S. et al. Orçamento da criança: metodologia, situação atual e perspectivas para 1996. Brasília: UNICEF, 1996.
- Rede Nacional Primeira Infância. Plano Nacional pela Primeira Infância 2020-2030. Brasília/DF, 2020.
- Rede Nacional Primeira Infância. Guia para Elaboração do Plano Municipal pela Primeira Infância. 4ª edição. Brasília, 2020.
- SOF – Secretaria de Orçamento Federal do Ministério da Economia. Financiamento da Primeira Infância – Orçamento Federal. Brasília: Ministério da Economia, 2023.
- SILVA, E. et al. Gasto Social com Crianças e Adolescentes: Descrição Metodológica. *Nota técnica da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais, n 101*. Rio de Janeiro: Ipea, 2022.
- UNICEF. Cartilha Plano Municipal para a Primeira Infância: um passo a passo para a elaboração. Brasília: UNICEF, 2021.
- UNICEF. Early Moments: Matter for Every Child. New York City: UNICEF, 2017.
- UNICEF. Estimating Government Spending on Early Childhood Development - A Methodological Guide. New York City, 2023.
- UNICEF. Global Resource Guide on Public Finance for Children in Early Childhood Development. New York City: UNICEF, 2019.



Realização

Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)

Youssef Abdel-Jelil – Representante do UNICEF no Brasil

Layla Saad – Representante adjunta para Programas

Liliana Chopitea – Chefe de Políticas Sociais

Sonia Yeo – Chefe de Comunicação e Advocacy

Santiago Varela – Especialista em Políticas Sociais

Vinícius Reis – Oficial de Políticas Sociais

Apoio

Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC)

Macaé Evaristo – Ministra dos Direitos Humanos e da Cidadania

Pillar Lacerda – Secretária Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

Fábio Meirelles – Diretor de Proteção da Criança e do Adolescente

Lorena de Lucena – Coordenadora-Geral de Políticas para Convivência

Familiar, Comunitária e Primeira Infância (Revisão Técnica)

Núcleo editorial

Liliana Chopitea, Santiago Varela, Adriana Pinheiro, Vinícius Reis

Elaboração

Cristiane Capuchinho

Wieland Silberschneider

Projeto gráfico, capa e diagramação – Victor Malta

Foto de capa – © Unicef/BRZ/Danielle Pereira

unicef.org.br

facebook.com/unicefbrasil

twitter.com/unicefbrasil

Instagram.com/unicefbrasil

Janeiro, 2025