



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ – UFC
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIA E
CONTABILIDADE – FEAAC
PROGRAMA DE ECONOMIA PROFISSIONAL – PEP

ALANA DOS REIS ALVES

**ANÁLISE DA SENSIBILIDADE DA PRIMEIRA INFÂNCIA NO ORÇAMENTO DO
MUNICÍPIO DE FORTALEZA - CEARÁ**

FORTALEZA

2025

ALANA DOS REIS ALVES

ANÁLISE DA SENSIBILIDADE DA PRIMEIRA INFÂNCIA NO ORÇAMENTO DO
MUNICÍPIO DE FORTALEZA - CEARÁ

Dissertação submetida à Coordenação do Programa de Economia Profissional – PEP, da Universidade Federal do Ceará – UFC, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Economia. Área de Concentração: Economia do Setor Público.

Orientador: Prof. Dr. Guilherme Diniz Irffi

FORTALEZA

2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

A477a Alves, Alana dos Reis.

Análise da sensibilidade da primeira infância no orçamento do município de Fortaleza - Ceará /
Alana dos Reis Alves. – 2025.

39 f. : il. color.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Economia,
Administração, Atuária e Contabilidade, Mestrado Profissional em Economia do Setor Público,
Fortaleza, 2025.

Orientação: Prof. Dr. Guilherme Diniz Irffí.

1. Primeira infância. 2. Orçamento público. 3. Sensibilidade orçamentária. 4. Monitoramento e
análise do orçamento. 5. Fortaleza - Ceará. I. Título.

CDD 330

ALANA DOS REIS ALVES

**ANÁLISE DA SENSIBILIDADE DA PRIMEIRA INFÂNCIA NO ORÇAMENTO DO
MUNICÍPIO DE FORTALEZA - CEARÁ**

Dissertação submetida à Coordenação do Programa de Economia Profissional – PEP, da Universidade Federal do Ceará – UFC, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Economia. Área de Concentração: Economia do Setor Público.

Aprovada em: **28 de agosto de 2025.**

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Guilherme Diniz Irffi (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Dr. Erivelton de Souza Nunes
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Dra. Maitê Rimekka Shirasu
Universidade Federal do Ceará (UFC)

RESUMO

A primeira infância tem início na gestação e se estende até os seis anos de vida da criança, configurando-se como um período crucial para o desenvolvimento humano e para a redução das desigualdades sociais. Nesse contexto, o monitoramento dos recursos públicos destinados a essa fase torna-se essencial. Diante disso, esta dissertação tem como objetivo analisar a sensibilidade orçamentária voltada à primeira infância no Município de Fortaleza – Ceará, no período de 2022 a 2024. A análise busca avaliar a alocação e a execução financeira das ações voltadas a essa faixa etária, bem como aperfeiçoar as metodologias de acompanhamento e monitoramento. Trata-se de uma pesquisa documental, que utiliza como fontes as Leis Orçamentárias Anuais (LOA) de 2022 a 2024, os relatórios do Orçamento Primeira Infância (OPI) e os dados disponibilizados pela Secretaria do Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPOG). A metodologia adotada envolveu a codificação das despesas segundo função, subfunção, programa e subproduto, distinguindo os gastos exclusivos e não exclusivos voltados à primeira infância. As despesas não exclusivas foram ponderadas conforme o percentual populacional de crianças de 0 a 6 anos (8,26%, IBGE 2022). Como complemento, foram considerados dados das secretarias municipais e realizada análise de conteúdo. Os resultados indicam um aumento expressivo dos recursos destinados à primeira infância em Fortaleza - Ceará no período analisado. Contudo, o estudo também evidencia que existem desafios no monitoramento dos gastos públicos, exclusivos e não exclusivos durante a primeira infância. Conclui-se que, existem avanços na alocação orçamentária de Fortaleza, é que se faz necessário aperfeiçoar os mecanismos de rastreabilidade, padronização e controle dos valores liquidados destinados as políticas públicas voltadas à primeira infância.

Palavras-chave: primeira infância; orçamento público; sensibilidade orçamentária; monitoramento e análise do orçamento; Fortaleza - Ceará.

ABSTRACT

Early childhood begins during pregnancy and extends until the age of six, representing a crucial period for human development and for reducing social inequalities. In this context, monitoring public resources allocated to this stage becomes essential. Therefore, this dissertation aims to analyze budgetary sensitivity related to early childhood in the Municipality of Fortaleza, Ceará, during the period from 2022 to 2024. The analysis seeks to assess the allocation and financial execution of actions directed toward this age group, as well as to improve monitoring and evaluation methodologies. This is documentary research, which uses as sources the Annual Budget Laws (LOA) from 2022 to 2024, the Early Childhood Budget (OPI) reports, and data provided by the Municipal Secretariat of Planning, Budget, and Management (SEPOG). The adopted methodology involved coding expenditures by function, subfunction, program, and subproduct, distinguishing between exclusive and non-exclusive spending directed toward early childhood. Non-exclusive expenditures were weighted according to the percentage of the population aged 0 to 6 years (8.26%, IBGE 2022). Additionally, data from municipal departments and content analysis were incorporated. The results indicate a significant increase in resources allocated to early childhood in Fortaleza, Ceará, during the analyzed period. However, the study also reveals challenges in monitoring public expenditures, both exclusive and non-exclusive, related to early childhood. It concludes that, although there have been advances in budget allocation in Fortaleza, it is still necessary to improve mechanisms of traceability, standardization, and control of the executed amounts to ensure greater effectiveness and transparency in public policies aimed at early childhood.

Keywords: early childhood; public budget; budget sensitivity; budget monitoring and analysis; Fortaleza – Ceará.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).....	15
Figura 2 - 12 Regionais que compõem a divisão administrativa de Fortaleza.....	22
Figura 3 - Comparação do Orçamento Temático X Análise da LOA 2022.....	28
Figura 4 - Mapa 1: Orçamento Primeira Infância (2022) por Regional.....	29
Figura 5 - Mapa 2: Orçamento Primeira Infância (2023) por Regional.....	30
Figura 6 - Comparação do Orçamento Temático X Análise da LOA 2024.....	31
Figura 7 - Mapa 3: Orçamento Primeira Infância (2024) por Regional.....	32

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Análise do Orçamento da Primeira Infância (2022 a 2024) por Regional..... 33

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Orçamento da Primeira Infância (2022 a 2024)..... 32

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	9
2	MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA.....	12
3	DESPESA PÚBLICA.....	16
3.1	Orçamento público.....	16
3.2	Fundamentos da despesa pública.....	18
3.3	Classificação da despesa.....	18
4	A CONDUÇÃO DO ORÇAMENTO SENSÍVEL À PRIMEIRA INFÂNCIA..	20
5	PANORAMA DA PRIMEIRA INFÂNCIA EM FORTALEZA.....	22
6	ASPECTOS METODOLÓGICOS.....	25
7	ANÁLISE ORÇAMENTÁRIA 2022 A 2024.....	27
8	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	36
	REFERÊNCIAS.....	38

1 INTRODUÇÃO

O investimento público na primeira infância é amplamente reconhecido pela literatura internacional como uma das estratégias mais eficazes para promover o desenvolvimento humano, reduzir desigualdades e ampliar a produtividade futura (Heckman, 2013). No contexto brasileiro, embora tenham ocorrido avanços normativos, os mecanismos de financiamento e gestão orçamentária ainda apresentam desafios para assegurar a prioridade absoluta conferida pela Constituição Federal às crianças de zero a seis anos de idade. Assim, compreender como os recursos são planejados e executados no âmbito municipal constitui etapa essencial para avaliar a efetividade das políticas públicas voltadas à primeira infância. A efetividade desses investimentos depende não apenas da existência de políticas específicas, mas também de sua adequada priorização orçamentária, de uma gestão eficiente e de um monitoramento contínuo.

A relevância estratégica dos investimentos na primeira infância é amplamente corroborada por estudos internacionais, especialmente pelos conduzidos por James Heckman, Prêmio Nobel de Economia de 2000. Segundo o autor, os investimentos nessa etapa da vida apresentam o maior retorno social e econômico, por influenciarem diretamente o desenvolvimento cognitivo, emocional e social das crianças, além de impactarem positivamente a produtividade e o crescimento sustentável das nações (Heckman, 2013). Políticas públicas que priorizam o desenvolvimento integral das crianças de zero a seis anos contribuem não apenas para a redução de desigualdades históricas e a melhoria dos indicadores de saúde e educação, mas também para o fortalecimento de bases estruturais voltadas ao desenvolvimento econômico sustentável e inclusivo. Essa perspectiva reforça a necessidade de que o orçamento público municipal incorpore, de forma transversal e estratégica, ações voltadas à primeira infância como prioridade de longo prazo, compreendendo tais investimentos como políticas estruturantes para o futuro da sociedade.

O fundamento jurídico dessa prioridade está consagrado no art. 227 da Constituição Federal de 1988, que atribui à família, à sociedade e ao Estado o dever de assegurar, com absoluta prioridade, os direitos à vida, saúde, alimentação, educação, lazer, dignidade, respeito, liberdade e convivência familiar e comunitária às crianças. Essa determinação é complementada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990), pelo Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016) e, mais recentemente, pelo Decreto nº 12.574/2025, que instituiu a Política Nacional Integrada da Primeira Infância (PNIPI), reforçando a articulação intersetorial e a gestão baseada em evidências.

No campo das políticas públicas, o Brasil aderiu a iniciativas estratégicas como o Pacto Nacional pela Primeira Infância, coordenado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), e, em âmbito estadual, ao Pacto pela Primeira Infância do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE), que buscam aprimorar a governança, a transparência e o monitoramento das ações voltadas ao público de zero a seis anos. Tais compromissos dialogam diretamente com a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), especialmente com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) relacionados à erradicação da pobreza (ODS 1), saúde e bem-estar (ODS 3), educação de qualidade (ODS 4), igualdade de gênero (ODS 5) e redução das desigualdades (ODS 10), entre outros.

No município de Fortaleza, embora existam políticas e iniciativas direcionadas à primeira infância, persiste uma lacuna significativa quanto ao monitoramento do orçamento destinado a essas ações. A ausência de um sistema robusto de acompanhamento compromete a avaliação da eficácia dos gastos e dificulta a identificação de eventuais desvios ou subutilização dos recursos, o que pode reduzir o impacto das políticas públicas e limitar o alcance dos objetivos propostos.

Diante desse cenário, o objetivo central desta dissertação é analisar a sensibilidade da primeira infância no orçamento do município de Fortaleza, identificando de que forma os recursos públicos são alocados e monitorados em relação às políticas voltadas a essa fase do desenvolvimento humano. A partir dessa análise, busca-se propor aprimoramentos no sistema de gestão orçamentária, de modo a assegurar maior transparência, eficiência e efetividade na aplicação dos recursos destinados à primeira infância.

A relevância deste estudo reside em contribuir para o aperfeiçoamento das políticas públicas locais e fomentar o debate sobre o investimento na primeira infância como estratégia para a garantia de direitos no presente e para o desenvolvimento social e econômico futuro. Ao analisar a sensibilidade orçamentária e propor soluções para o monitoramento dos gastos, esta pesquisa pretende fortalecer a governança democrática e assegurar que os recursos públicos sejam aplicados de forma a maximizar o impacto positivo na vida das crianças e de suas famílias.

Esta dissertação está estruturada da seguinte forma: o Capítulo 2 apresenta o marco legal e institucional da primeira infância; o Capítulo 3 aborda o orçamento público e suas classificações; o Capítulo 4 detalha os aspectos metodológicos da pesquisa; o Capítulo 5 descreve o panorama da primeira infância em Fortaleza; o Capítulo 6 analisa a execução orçamentária no período de 2022 a 2024; e o Capítulo 7 discute o Plano Municipal pela Primeira

Infância de Fortaleza (PMPIF) e sua relação com o orçamento municipal, culminando com as conclusões e recomendações.

2 MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA

A consolidação da prioridade às crianças, especialmente nos primeiros anos de vida, resulta de um processo histórico e normativo que se articula em diferentes níveis — constitucional, legal, infralegal e institucional — e tem relação direta com o planejamento e a execução orçamentária. Essa prioridade, para se efetivar, depende não apenas de normas que reconheçam direitos, mas também de mecanismos que assegurem recursos no orçamento público e orientem sua aplicação.

A Constituição Federal de 1988 (art. 227) consagra a prioridade absoluta à criança, atribuindo à família, à sociedade e ao Estado o dever de assegurar os direitos fundamentais e protegê-las contra qualquer forma de negligência, exploração ou violência. O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) (Lei nº 8.069/1990) detalhou essa diretriz, estabelecendo, em seu art. 4º, que crianças e adolescentes devem ser atendidos com absoluta prioridade, o que implica, entre outros aspectos, precedência na formulação e execução de políticas sociais e destinação privilegiada de recursos públicos para esse público.

O Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016) representou um marco decisivo ao reconhecer explicitamente a centralidade dos primeiros anos de vida para o desenvolvimento humano e ao estabelecer diretrizes para políticas públicas integradas, preventivas e de apoio às famílias, orientando União, Estados, Distrito Federal e Municípios na formulação de programas e planos. Em 2024, a Lei nº 15.069 atualizou dispositivos legais com impacto direto na gestão de políticas públicas para a primeira infância, ampliando recursos financeiros destinados à educação infantil, ajustando mecanismos de controle e avaliação das ações e incluindo indicadores de desempenho para monitoramento das metas. Em 2025, o Decreto nº 12.574 instituiu a PNIPPI, consolidando uma abordagem intersetorial, reforçando a coordenação federativa, o monitoramento de indicadores e a formação de profissionais.

A efetividade dessas normas está diretamente condicionada ao ciclo orçamentário. No plano federal, a primeira infância integra a agenda transversal do Plano Plurianual (PPA), conforme evidenciado no relatório “O Financiamento da Primeira Infância no Orçamento Federal”, que demonstra como programas e ações destinados a esse público estão previstos nos instrumentos de planejamento. Em nível municipal, esse encadeamento se repete: o PPA estabelece objetivos e metas de médio prazo, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) orienta a elaboração anual do orçamento, e é na Lei Orçamentária Anual (LOA) que se prevêem, de fato, as dotações orçamentárias que irão viabilizar programas e ações para a primeira infância. Assim, a análise da LOA é fundamental para identificar se os compromissos legais assumidos

estão refletidos no orçamento, permitindo verificar a coerência entre discurso normativo e alocação efetiva de recursos.

Nesse contexto, pactos e compromissos interinstitucionais ganham relevância. O Pacto Nacional pela Primeira Infância, criado em 2019 sob a liderança do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e renovado em 2024 pelo Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania (MDHC), e o Pacto Cearense pela Primeira Infância, lançado pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE) em 2025, orientam ações estratégicas, padronizam metodologias de identificação de gastos e reforçam a governança e a transparência na aplicação dos recursos destinados a esse público.

A agenda da primeira infância conecta-se ainda à Agenda 2030 e aos ODS, especialmente aqueles relacionados à erradicação da pobreza (ODS 1), segurança alimentar (ODS 2), saúde e bem-estar (ODS 3), educação de qualidade (ODS 4), igualdade de gênero (ODS 5), redução das desigualdades (ODS 10), paz e justiça social (ODS 16) e parcerias institucionais (ODS 17). Em 2023, o Brasil propôs incluir voluntariamente o ODS 18, voltado à “Igualdade Étnico-Racial”, reforçando a necessidade de enfrentar desigualdades estruturais que afetam diretamente a primeira infância.

No âmbito local, o PMPIF constitui o principal instrumento de planejamento, estabelecendo metas, estratégias e revisões periódicas que refletem os compromissos normativos e políticos assumidos pelo município. Ao integrar Constituição, legislação infraconstitucional, decretos, pactos, planos e instrumentos orçamentários — PPA, LDO e LOA — esse marco legal e institucional traduz a prioridade da primeira infância em orientações concretas e dotações específicas, vinculando o poder público às necessidades das crianças em seus primeiros anos de vida.

A consolidação da prioridade conferida às crianças, especialmente nos primeiros anos de vida, resulta de um processo histórico e normativo que se articula em diferentes níveis — constitucional, legal, infralegal e institucional — e que mantém relação direta com o planejamento e a execução orçamentária. Para que essa prioridade se efetive, é necessário não apenas o estabelecimento de normas que reconheçam direitos, mas também a criação de mecanismos que assegurem a previsão de recursos no orçamento público e orientem sua adequada aplicação.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 227, consagra a prioridade absoluta à criança, atribuindo à família, à sociedade e ao Estado o dever de assegurar os direitos fundamentais e protegê-las contra qualquer forma de negligência, exploração ou violência. O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) — Lei nº 8.069/1990 — detalhou essa diretriz ao

estabelecer, em seu art. 4º, que crianças e adolescentes devem ser atendidos com absoluta prioridade, o que implica, entre outros aspectos, precedência na formulação e execução de políticas sociais e destinação privilegiada de recursos públicos para esse público.

O Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016) representou um avanço decisivo ao reconhecer explicitamente a centralidade dos primeiros anos de vida para o desenvolvimento humano e ao estabelecer diretrizes para políticas públicas integradas, preventivas e de apoio às famílias, orientando União, Estados, Distrito Federal e Municípios na formulação de programas e planos. Em 2024, a Lei nº 15.069 atualizou dispositivos legais com impacto direto na gestão de políticas públicas voltadas à primeira infância, ampliando os recursos financeiros destinados à educação infantil, ajustando mecanismos de controle e avaliação das ações e incluindo indicadores de desempenho para o monitoramento de metas. Já em 2025, o Decreto nº 12.574 instituiu a Política Nacional Integrada da Primeira Infância (PNIPI), consolidando uma abordagem intersetorial, reforçando a coordenação federativa, o monitoramento de indicadores e a formação de profissionais.

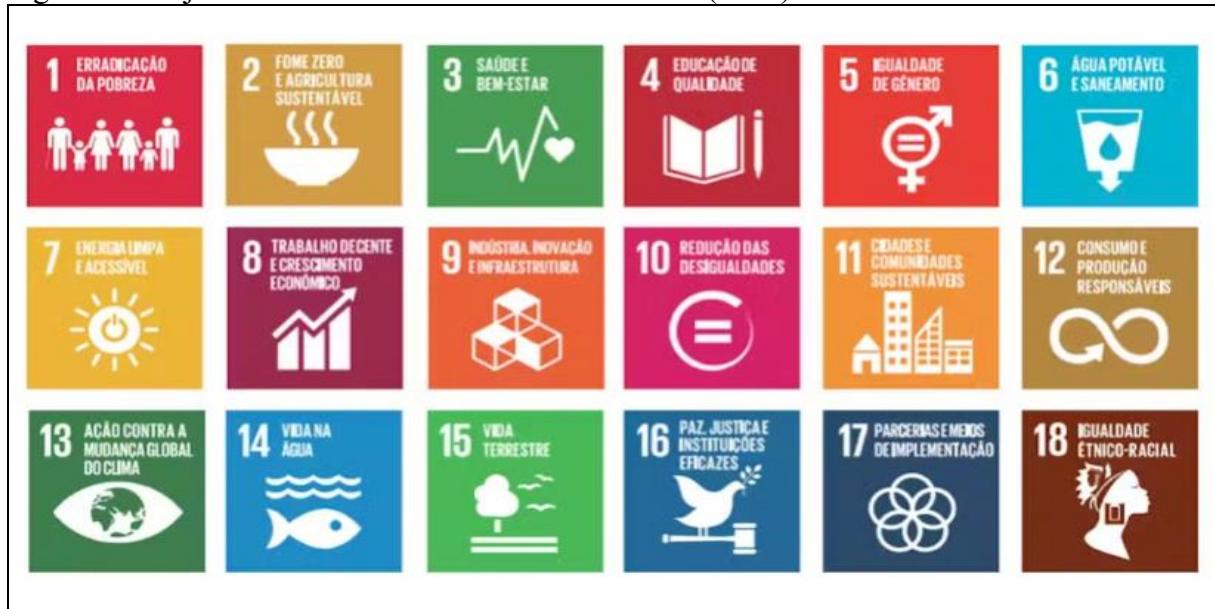
A efetividade dessas normas está diretamente vinculada ao ciclo orçamentário. No plano federal, a primeira infância integra a agenda transversal do Plano Plurianual (PPA), conforme evidenciado no relatório O Financiamento da Primeira Infância no Orçamento Federal, que demonstra como programas e ações voltados a esse público estão previstos nos instrumentos de planejamento. Em nível municipal, esse encadeamento se repete: o PPA estabelece objetivos e metas de médio prazo; a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) orienta a elaboração anual do orçamento; e é na Lei Orçamentária Anual (LOA) que se preveem, de fato, as dotações orçamentárias que viabilizam programas e ações para a primeira infância. Assim, a análise da LOA é fundamental para identificar se os compromissos legais assumidos estão refletidos no orçamento, permitindo verificar a coerência entre o discurso normativo e a alocação efetiva de recursos.

Nesse contexto, pactos e compromissos interinstitucionais assumem papel de destaque. O Pacto Nacional pela Primeira Infância, criado em 2019 sob a liderança do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e renovado em 2024 pelo Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC), e o Pacto Cearense pela Primeira Infância, lançado pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE) em 2025, orientam ações estratégicas, padronizam metodologias de identificação de gastos e reforçam a governança e a transparência na aplicação dos recursos destinados a esse público.

A agenda da primeira infância também se conecta à Agenda 2030 e aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), descrita na Figura 1, especialmente àqueles

relacionados à erradicação da pobreza (ODS 1), segurança alimentar (ODS 2), saúde e bem-estar (ODS 3), educação de qualidade (ODS 4), igualdade de gênero (ODS 5), redução das desigualdades (ODS 10), paz e justiça social (ODS 16) e parcerias institucionais (ODS 17). Em 2023, o Brasil propôs incluir voluntariamente o ODS 18, voltado à “Igualdade Étnico-Racial”, reforçando a necessidade de enfrentar as desigualdades estruturais que afetam diretamente a primeira infância.

Figura 1 – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)



Fonte: Elaboração da autora.

No âmbito local, o Plano Municipal pela Primeira Infância de Fortaleza (PMPIF) constitui o principal instrumento de planejamento, estabelecendo metas, estratégias e revisões periódicas que refletem os compromissos normativos e políticos assumidos pelo município. Ao integrar a Constituição, a legislação infraconstitucional, decretos, pactos, planos e instrumentos orçamentários — PPA, LDO e LOA —, esse marco legal e institucional traduz a prioridade da primeira infância em orientações concretas e dotações específicas, vinculando o poder público às necessidades das crianças em seus primeiros anos de vida.

3 DESPESA PÚBLICA

3.1 Orçamento público

Nesta seção, aborda-se a concepção do orçamento público sob a ótica da despesa, detalhando aspectos fundamentais como conceitos, classificações e estágios. A análise desenvolvida fundamenta-se nos principais marcos normativos nacionais — como a Constituição Federal de 1988, a Lei nº 4.320/1964 e a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) —, além de referenciais teóricos consolidados nas áreas de Contabilidade e Finanças Públicas.

Antes de adentrar no conceito de despesa pública, é essencial compreender o Orçamento Público, principal instrumento de planejamento e gestão financeira do Estado. Conforme a doutrina clássica da administração pública, o orçamento é o documento legal por meio do qual são estimadas as receitas e autorizadas as despesas governamentais para determinado exercício financeiro. Assim, o orçamento materializa, em termos financeiros, as escolhas políticas e sociais de um governo, traduzindo prioridades e metas que orientam a execução das políticas públicas.

No Brasil, o modelo orçamentário vigente é o orçamento-programa, que organiza as despesas em programas, ações e produtos, permitindo associar os recursos orçamentários aos resultados esperados pela administração pública. Diferentemente do modelo tradicional, centrado apenas no controle contábil das despesas, o orçamento-programa busca evidenciar os resultados e bens públicos entregues à sociedade em contrapartida aos recursos aplicados, reforçando a lógica da gestão orientada a resultados.

Do ponto de vista jurídico, o orçamento público apoia-se em três pilares normativos fundamentais:

- Constituição Federal de 1988 (arts. 165 a 169): estabelece os princípios básicos e o ciclo orçamentário;
- Lei nº 4.320/1964: dispõe sobre as normas gerais de direito financeiro aplicáveis à elaboração e ao controle dos orçamentos;
- Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF): define regras para o equilíbrio fiscal, a transparência e a responsabilidade na gestão das contas públicas.

Essa tríade normativa regula todas as fases do processo orçamentário — elaboração, aprovação, execução e controle — assegurando que os recursos públicos sejam aplicados em

conformidade com os princípios constitucionais da administração pública, notadamente os da legalidade, eficiência e transparência. A estrutura orçamentária brasileira segue uma lógica hierárquica que conecta o planejamento de médio prazo à execução anual. O sistema é composto pelos seguintes instrumentos:

- Plano Plurianual (PPA): define diretrizes, objetivos e metas da administração pública para um período de quatro anos, organizando os programas de governo e seus indicadores de resultado;
- Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): estabelece, anualmente, as metas e prioridades da administração, orientando a elaboração da LOA e garantindo compatibilidade entre o PPA e o orçamento anual;
- Lei Orçamentária Anual (LOA): estima a receita e fixa a despesa para o exercício financeiro, discriminando ações, produtos e metas físicas correspondentes a cada programa.

Essa integração entre PPA, LDO e LOA assegura coerência entre o planejamento estratégico e a execução orçamentária. No caso das políticas voltadas à primeira infância, tal articulação é fundamental: o PPA define os programas e objetivos estruturantes; a LDO seleciona as prioridades anuais da área; e a LOA viabiliza financeiramente as ações, garantindo a implementação das metas previstas no PMIF.

Segundo Giacomoni (2021), o orçamento público expressa, de forma sistematizada, a previsão das receitas e a fixação das despesas para um determinado período, configurando-se como instrumento de planejamento e controle da ação governamental. A execução orçamentária, por sua vez, é regida por princípios clássicos da administração financeira, dentre os quais se destaca o princípio da anualidade, segundo o qual o orçamento deve ser elaborado e executado dentro de um exercício financeiro coincidente com o ano civil. Esse princípio assegura o controle temporal das despesas, a avaliação periódica das metas e a transparência na prestação de contas.

Outros princípios igualmente relevantes incluem:

- Unidade, que determina a existência de um único orçamento para cada ente federativo;
- Universalidade, que exige a inclusão de todas as receitas e despesas; e
- Transparência, reforçada pela LRF e pela Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011).

Como observa Kohama (2019), a lei orçamentária assume papel central na gestão pública, pois é por meio dela que se autoriza a execução das despesas em cada exercício

financeiro, observando-se os limites legais e os princípios constitucionais. Dessa forma, o orçamento ultrapassa a função contábil e assume a condição de instrumento de planejamento, controle e materialização das políticas públicas.

Diante desse contexto, o orçamento público constitui o eixo estruturante da ação governamental, pois traduz, em termos financeiros, as prioridades estabelecidas nos instrumentos de planejamento. Nas seções seguintes, apresenta-se a análise da LOA da Prefeitura de Fortaleza referente aos exercícios de 2022 a 2024, com foco na identificação e avaliação das políticas públicas destinadas à primeira infância. Para tanto, serão examinados os programas orçamentários, suas funções e subfunções, bem como os produtos e subprodutos correspondentes, conforme a classificação orçamentária adotada pelo poder público. Essa metodologia permitirá verificar a alocação concreta de recursos e sua aderência às demandas da população infantil do município.

3.2 Fundamentos da despesa pública

A despesa pública pode ser compreendida como o conjunto de gastos realizados pelo poder público na execução orçamentária prevista na LOA. Segundo Carvalho (2010), a despesa corresponde aos dispêndios efetuados pelo Estado para o funcionamento e a manutenção dos serviços públicos em benefício da sociedade.

Conforme o *Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP* (2025), a despesa orçamentária pública representa o conjunto de dispêndios realizados pelos entes governamentais com vistas a garantir o funcionamento da máquina pública e a continuidade dos serviços prestados à coletividade. Assim, o orçamento configura-se como elemento essencial para assegurar eficiência, transparência e responsabilidade fiscal na gestão pública.

As despesas públicas englobam os gastos realizados pelo Estado, por meio de seus órgãos e entidades, com o objetivo de custear a aquisição de bens, a contratação de serviços e a execução de obras necessárias à prestação de atividades de interesse coletivo. Tais dispêndios, devidamente autorizados em lei, materializam ações voltadas ao atendimento das demandas sociais e ao cumprimento das funções constitucionais do poder público.

3.3 Classificação da despesa

A classificação orçamentária organiza e padroniza as informações sobre as despesas públicas, permitindo sua análise contábil, econômica e funcional. Essa estrutura é estabelecida

pela Portaria STN nº 710/2021, que define os níveis de detalhamento da despesa por esfera, função, subfunção, programa, ação, produto, subproduto e elemento de despesa.

As despesas públicas dividem-se em orçamentárias e extraorçamentárias, cada qual com características específicas quanto à origem, finalidade e forma de execução. As despesas extraorçamentárias referem-se a operações que não exigem autorização legislativa, uma vez que envolvem a devolução ou movimentação de recursos transitórios (Fortes, 2006). Incluem, por exemplo, operações de crédito por antecipação de receita (ARO), pagamentos de passivos de exercícios anteriores (restos a pagar e consignações diversas) e devoluções de valores de terceiros, como cauções e depósitos judiciais.

Em contrapartida, as despesas orçamentárias são aquelas previstas na LOA ou em créditos adicionais abertos durante o exercício financeiro, exigindo autorização legislativa para sua execução (Carvalho, 2010). Giacomoni (2009) propõe uma estrutura classificatória abrangente, organizada em quatro dimensões:

- Institucional – identifica os órgãos e entidades responsáveis pela execução das despesas;
- Funcional – agrupa as ações conforme as finalidades públicas atendidas (educação, saúde, assistência social etc.);
- Por Programas – organiza as intervenções governamentais em conjuntos coerentes de atividades voltadas a resultados e metas específicas;
- Por Natureza – discrimina os componentes econômicos da despesa, distinguindo gastos correntes e de capital.

Essa matriz classificatória favorece o controle e a transparência das contas públicas, permitindo relacionar as despesas aos resultados e produtos gerados. No contexto das políticas públicas voltadas à primeira infância, compreender a classificação da despesa é essencial para identificar onde e como os recursos estão sendo aplicados e em que medida contribuem para os objetivos propostos.

4 A CONDUÇÃO DO ORÇAMENTO SENSÍVEL À PRIMEIRA INFÂNCIA

A concepção de “orçamento-programa”, formulada pela Organização das Nações Unidas (ONU) na década de 1960 como elo entre o planejamento e a ação governamental, tem sido continuamente adaptada a diferentes temáticas prioritárias, incluindo a perspectiva de gênero e, mais recentemente, a primeira infância. Ao organizar programas, projetos e ações com base em critérios técnicos, metas e indicadores claramente definidos, o orçamento-programa favorece o monitoramento sistemático e a avaliação de resultados, fortalecendo a capacidade estatal de formular e implementar políticas públicas baseadas em evidências (Santos *et al.*, 2017; Scheren *et al.*, 2022). Essa abordagem tem sido essencial para a institucionalização de orçamentos temáticos, que demandam uma visão integrada e intersetorial das políticas públicas.

A elaboração de orçamentos sensíveis à primeira infância permite analisar como os recursos públicos são alocados e de que forma impactam diretamente crianças de zero a seis anos, reconhecidas como grupo prioritário para o desenvolvimento humano e a redução das desigualdades (Heckman *apud* Weinberg, 2017). Contudo, incorporar a perspectiva da primeira infância de modo transversal nos orçamentos municipais constitui um desafio complexo, que envolve dimensões técnicas, políticas e culturais. Experiências nacionais e internacionais demonstram que o êxito desse processo depende, entre outros fatores, da existência de estruturas institucionais específicas, da capacitação técnica de gestores públicos e da participação ativa da sociedade civil (Budlender, 2012; Sawer, 2012; Blofield; Haas, 2013).

Nesse contexto, realizar uma análise histórica da alocação de recursos entre 2022 e 2024 possibilita compreender se houve, de fato, aumento da sensibilidade à primeira infância nos instrumentos de planejamento municipal. Tal avaliação é relevante por permitir verificar se as prioridades políticas declaradas se materializam no orçamento executado ou permanecem restritas ao plano discursivo.

O período de 2022 a 2024 foi selecionado por corresponder ao intervalo em que a Prefeitura de Fortaleza iniciou a elaboração e publicação sistemática dos Relatórios de Monitoramento do Plano Municipal pela Primeira Infância de Fortaleza (PMPIF), disponibilizados no portal do Orçamento Primeira Infância (OPI). A partir desse momento, passaram a existir dados consolidados e metodologicamente padronizados, o que possibilita uma análise mais precisa da alocação e da execução dos recursos destinados à primeira infância no município.

Experiências bem-sucedidas, tanto no Brasil quanto em outros países, apontam caminhos para superar os desafios da implementação de orçamentos sensíveis à primeira infância, dentre os quais destacam-se:

- i) a criação de estruturas institucionais específicas para coordenar a agenda da primeira infância (como o Comitê de Equidade de Gênero de Belo Horizonte);
- ii) a capacitação técnica de gestores públicos sobre orçamentação sensível;
- iii) a participação de especialistas e da sociedade civil na formulação e monitoramento do orçamento;
- iv) a definição de indicadores e metas específicos para políticas voltadas à primeira infância; e,
- v) a adoção de tecnologias que ampliem a transparência, o acompanhamento e a avaliação de resultados.

A adoção de um orçamento sensível à primeira infância, além de fortalecer a efetividade das políticas públicas, constitui um passo estratégico para concretizar os direitos previstos na Constituição Federal — especialmente a prioridade absoluta da criança — e para atender aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030. Dessa forma, este estudo busca contribuir para suprir a lacuna existente na literatura sobre análises sistemáticas do orçamento da primeira infância em municípios brasileiros, propondo caminhos para consolidar essa pauta como prioridade transversal e estruturante do planejamento público.

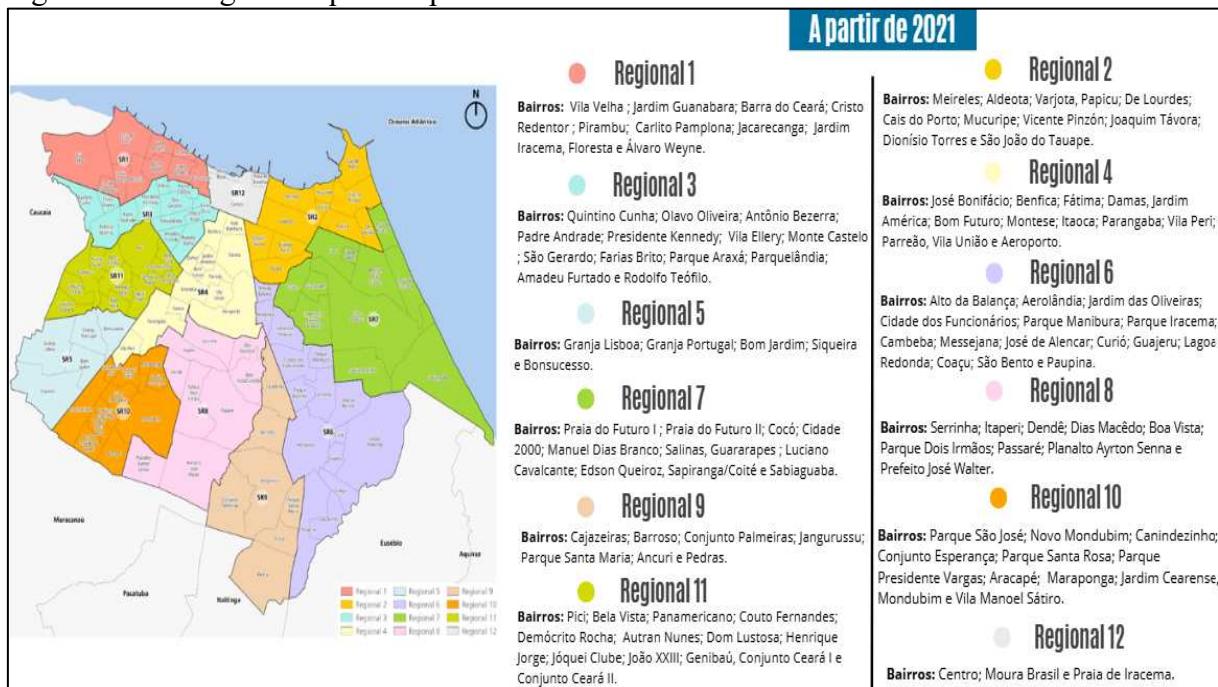
5 PANORAMA DA PRIMEIRA INFÂNCIA EM FORTALEZA

Antes de analisar o panorama da primeira infância no município de Fortaleza, é fundamental compreender a estrutura administrativa da Prefeitura Municipal, que passou por significativas alterações recentemente. Em janeiro de 2021, consolidou-se a reestruturação territorial da capital cearense, ampliando o número de regionais de seis para doze.

Esse processo teve início em 2019, com a aprovação da mudança pela Câmara Municipal, e foi implementado no início de 2020, por meio da regulamentação do poder executivo e da nomeação dos gestores das novas secretarias regionais. A reformulação buscou descentralizar a gestão pública, fragmentando a cidade em 39 territórios distribuídos nas doze regionais. Conforme divulgado pela Prefeitura, o objetivo central dessa estratégia era aproximar a administração municipal dos bairros, potencializando a participação popular por meio de fóruns territoriais e otimizando a prestação de serviços públicos.

A Figura 2 apresenta a configuração atual das doze regionais que compõem a divisão administrativa da capital cearense.

Figura 2 – 12 Regionais que compõem a divisão administrativa de Fortaleza



Fonte: G1 - Ceará (2021).

Fortaleza consolidou, ao longo da última década, um conjunto de iniciativas voltadas à primeira infância, estruturando um modelo de planejamento e monitoramento reconhecido nacionalmente. Esse processo teve início com a elaboração do Plano Municipal

pela Primeira Infância (PMPI) em 2014, posteriormente incorporado ao Plano Plurianual (PPA) 2022–2025. Tal avanço resultou de uma articulação intersetorial e do fortalecimento da governança local, impulsionada pela criação da Comissão Municipal da Primeira Infância e da Coordenação Especial da Primeira Infância (Cespi), conforme destacado em documento da *Fundação Maria Cecília Souto Vidigal* (2025).

O Plano Municipal pela Primeira Infância de Fortaleza (PMPIF) constitui um instrumento estratégico de gestão que orienta as políticas públicas destinadas às crianças de 0 a 6 anos. Seu objetivo central é assegurar os direitos fundamentais e promover o desenvolvimento integral dessa população, por meio da articulação de ações nas áreas de saúde, educação, assistência social e apoio às famílias. O plano organiza-se em eixos temáticos, acompanhados de metas, indicadores e responsabilidades institucionais, o que permite o monitoramento sistemático dos resultados e o aperfeiçoamento contínuo das ações. Além disso, estabelece mecanismos de acompanhamento e avaliação participativa, envolvendo conselhos municipais, sociedade civil e famílias — elementos que fortalecem a governança colaborativa e a transparência das políticas públicas.

Entre os principais marcos institucionais, destacam-se:

- i) a introdução do Orçamento Criança e Adolescente (OCA) em 2017;
- ii) a aprovação do Marco Legal da Primeira Infância de Fortaleza em 2020; e,
- iii) a adaptação metodológica do OCA, que passou a permitir a marcação detalhada das dotações orçamentárias e a utilização inovadora de subprodutos para monitorar ações específicas voltadas à infância.

O processo de institucionalização dessa política envolveu diversas etapas, incluindo diálogo intersetorial, identificação de ações prioritárias, adequação metodológica e criação de mecanismos de monitoramento contínuo. Esses esforços resultaram em maior transparência na execução orçamentária e na produção de relatórios específicos sobre os investimentos direcionados à primeira infância. Nesse contexto, a Comissão Municipal da Primeira Infância passou a desempenhar papel central na validação das estratégias e no acompanhamento das despesas vinculadas às crianças de 0 a 6 anos.

Dessa forma, observa-se que a política de primeira infância em Fortaleza foi construída de maneira progressiva e estruturada, a partir de iniciativas que fortaleceram o planejamento, o monitoramento e a integração entre as políticas sociais e o orçamento público. A linha do tempo apresentada a seguir, conforme documento da *Fundação Maria Cecília Souto Vidigal* (2025), sintetiza os principais marcos desse processo de consolidação.

Linha do Tempo – Primeira Infância em Fortaleza:

- **2014** – Criação do **Plano Municipal para a Primeira Infância** e lançamento do **Programa Cresça com Seu Filho**, marcos iniciais da política pública voltada às crianças de 0 a 6 anos.
- **2017** – Introdução do **Orçamento Criança e Adolescente (OCA)**, permitindo identificar e monitorar os recursos destinados a esse público.
- **2019** – Implementação da metodologia de **Orçamento Temático**, que ampliou a capacidade de detalhamento e acompanhamento das despesas.
- **2020** – Aprovação do **Marco Legal da Primeira Infância de Fortaleza**, institucionalizando diretrizes específicas para a política municipal.
- **2021** – Inclusão da **Primeira Infância no Plano Plurianual (PPA)**, fortalecendo a vinculação entre planejamento e orçamento.
- **2022** – Revisão do **Plano Municipal da Primeira Infância de Fortaleza (PMPI)**, ajustando estratégias e ampliando compromissos intersetoriais.

Apesar dos avanços alcançados, o município de Fortaleza ainda enfrenta desafios significativos, entre os quais se destacam a fragmentação das ações entre secretarias, as limitações tecnológicas no processo de marcação orçamentária e a dependência da continuidade administrativa, conforme apontado em documento da *Fundação Maria Cecília Souto Vidigal* (2025).

Verifica-se a necessidade de aperfeiçoar os mecanismos formais de monitoramento dos recursos destinados especificamente à primeira infância, sobretudo no que diz respeito à evidenciação dos valores liquidados. A ausência desse registro compromete a avaliação da eficácia dos gastos, reduz a transparência e restringe a tomada de decisão baseada em evidências.

Além disso, a falta de indicadores específicos na classificação orçamentária dificulta o acompanhamento intersetorial, elemento essencial para a efetividade das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento integral da criança.

Ainda assim, a experiência de Fortaleza demonstra a importância do alinhamento entre planejamento estratégico, governança intersetorial e inovação metodológica, consolidando o município como referência nacional na inclusão da primeira infância na gestão orçamentária pública.

6 ASPECTOS METODOLÓGICOS

A presente seção tem por objetivo apresentar a metodologia utilizada no desenvolvimento do estudo sobre a análise da sensibilidade orçamentária da primeira infância no município de Fortaleza. A adoção de uma metodologia coerente com a natureza da pesquisa constitui requisito essencial para a consistência científica do trabalho. A definição precisa do objeto de estudo e de seus objetivos permite delimitar os procedimentos metodológicos mais adequados à investigação. Nesse sentido, a metodologia científica configura-se como um campo voltado ao exame crítico e sistemático dos diferentes métodos disponíveis, possibilitando o questionamento fundamentado da realidade e orientando a escolha das estratégias mais eficazes para a análise de problemas no âmbito do conhecimento científico (Ramos, 2009).

O estudo adota uma abordagem qualitativa, com o propósito de analisar a sensibilidade orçamentária da primeira infância no município de Fortaleza, no período de 2022 a 2024. Essa abordagem possibilita não apenas mensurar a alocação e a execução dos recursos, mas também interpretar o contexto e a lógica de formulação das políticas públicas voltadas às crianças de zero a seis anos.

A investigação baseou-se em pesquisa documental e análise de conteúdo. A pesquisa documental concentrou-se na coleta e sistematização de dados orçamentários extraídos das Leis Orçamentárias Anuais (LOA), disponíveis no Portal da Transparéncia do Município, complementados por informações fornecidas por secretarias setoriais, especialmente a Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPOG).

Foram extraídos e analisados dados referentes a:

- i) dotações orçamentárias;
- ii) descrição e codificação de programas e ações; e,
- iii) classificação por função, subfunção, produto e subproduto, conforme a estrutura orçamentária municipal.

Para a identificação e o tratamento dos gastos, procedeu-se à distinção entre gastos exclusivos e gastos não exclusivos voltados à primeira infância. Foram considerados gastos exclusivos aqueles cujas ações, programas ou subprodutos têm destinação integral ao público de zero a seis anos — como despesas com Centros de Educação Infantil, programas de visita domiciliar e ações de atenção materno-infantil. Já os gastos não exclusivos correspondem a despesas cujas ações beneficiam diferentes faixas etárias, mas que também contemplam o

público da primeira infância, como serviços de atenção básica à saúde, programas de assistência social às famílias e manutenção de unidades escolares com turmas multietárias.

Para estimar a parcela desses gastos atribuível à primeira infância, aplicou-se o percentual de 8,26%, correspondente à participação da população de zero a seis anos no total da população de Fortaleza, conforme dados do Censo Demográfico de 2022 (IBGE). A escolha desse parâmetro baseou-se na atualidade e confiabilidade dos dados censitários, assegurando uma ponderação demográfica consistente entre políticas universais e o público-alvo analisado, além de garantir comparabilidade temporal e coerência com os parâmetros utilizados em estudos nacionais sobre financiamento da primeira infância.

A etapa quantitativa consistiu na organização e tabulação dos dados, possibilitando calcular a participação relativa da primeira infância no orçamento municipal e avaliar sua evolução temporal. A etapa qualitativa buscou interpretar os resultados à luz do marco legal e institucional da primeira infância, do Plano Municipal pela Primeira Infância de Fortaleza (PMPIF) e dos compromissos assumidos pelo município no âmbito do Pacto Nacional pela Primeira Infância e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Essa estratégia metodológica visa assegurar uma análise abrangente, capaz de captar tanto a dimensão financeira quanto a coerência das políticas públicas implementadas com os princípios e diretrizes que orientam a proteção e promoção integral da primeira infância.

7 ANÁLISE ORÇAMENTÁRIA 2022 A 2024

A análise orçamentária referente ao período de 2022 a 2024 teve como objetivo identificar o grau de priorização da primeira infância nas contas do Município de Fortaleza, com base na estrutura e execução da Lei Orçamentária Anual (LOA). O exame concentrou-se nos programas, ações, produtos e subprodutos vinculados ao público de zero a seis anos, considerando tanto os gastos exclusivos quanto os não exclusivos, conforme a metodologia apresentada anteriormente.

A identificação das despesas relacionadas à primeira infância seguiu critérios complementares de natureza textual e programática, mediante análise das denominações de programas, ações e subprodutos constantes na LOA e nos Relatórios do Orçamento Primeira Infância (OPI). Foram utilizados termos-chave como *educação infantil, creche, atenção materno-infantil, visita domiciliar, nutrição infantil e proteção à criança*, entre outros, a fim de assegurar a rastreabilidade das ações voltadas a essa faixa etária.

As despesas identificadas foram então classificadas em duas categorias:

- i) Exclusivas: 100% direcionadas à faixa etária de 0 a 6 anos;
- ii) Não exclusivas: cujos benefícios abrangem diferentes grupos etários, mas incluem também o público da primeira infância.

A estimativa financeira das despesas não exclusivas foi ponderada pelo percentual de 8,26%, correspondente à proporção da população infantil no total do município, segundo o Censo Demográfico de 2022 (IBGE).

No contexto orçamentário, destaca-se o conceito de subproduto. De acordo com o *Manual Técnico do Orçamento Municipal* (2020), o subproduto constitui uma classificação gerencial que especifica ou qualifica o produto, proporcionando maior transparência e detalhamento na alocação dos recursos públicos.

Sob essa perspectiva, a análise documental permitiu identificar avanços no processo de evidenciação dos recursos destinados à primeira infância, embora também tenham sido verificadas inconsistências que comprometem a precisão das informações apresentadas. Um exemplo é o Relatório de 2022, no qual foi registrado, de forma equivocada, o concurso público do Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPPLAN) como despesa exclusiva da primeira infância. Tal classificação não corresponde à finalidade do gasto e evidencia uma fragilidade metodológica na categorização e no monitoramento das despesas voltadas a esse público.

Adicionalmente, observou-se que a própria LOA de 2022 contém alocações orçamentárias classificadas sob a subfunção “Educação Infantil”, que, no entanto, não foram

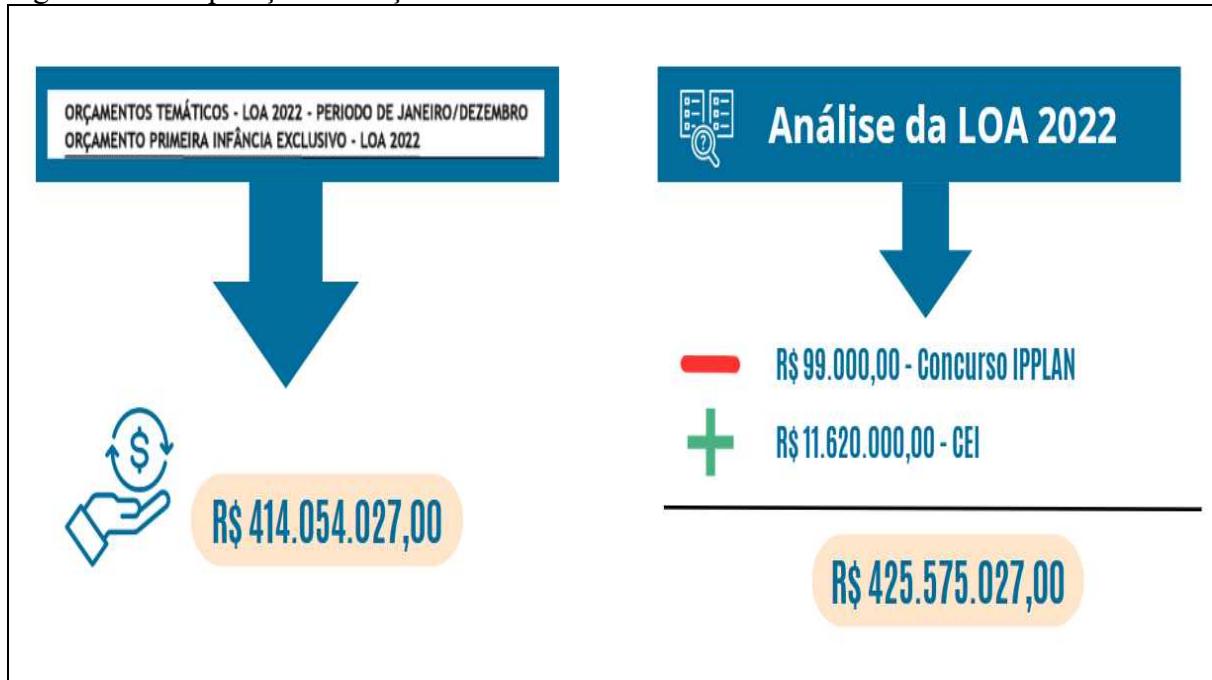
consideradas no Orçamento Exclusivo da Primeira Infância. Esse equívoco foi confirmado por consulta à SEPOG, reforçando a necessidade de aprimorar os mecanismos de rastreabilidade, padronização e validação dos registros, de modo a evitar distorções na mensuração dos gastos e garantir transparência, fidedignidade e efetividade no acompanhamento do orçamento da primeira infância.

Conforme o Relatório do Orçamento Exclusivo da Primeira Infância de 2022, disponibilizado pela Prefeitura de Fortaleza, a meta financeira estabelecida para o exercício correspondia a R\$ 414.054.027,00, valor que representa os recursos previstos para a execução das despesas relacionadas à primeira infância no período fiscal. Entretanto, a análise detalhada da LOA de 2022 evidenciou duas inconsistências principais:

- i) A inclusão indevida do concurso público do IPPLAN, no montante de R\$ 99.000,00, erroneamente classificado como despesa de primeira infância; e,
- ii) A não contabilização do valor referente ao subproduto Centro de Educação Infantil, no montante de R\$ 11.620.000,00.

Dessa forma, após o diagnóstico e os devidos ajustes, o valor efetivamente destinado de forma exclusiva à primeira infância no exercício de 2022 corresponde a R\$ 425.575.027,00.

Figura 3 – Comparação do Orçamento Temático X Análise da LOA 2022

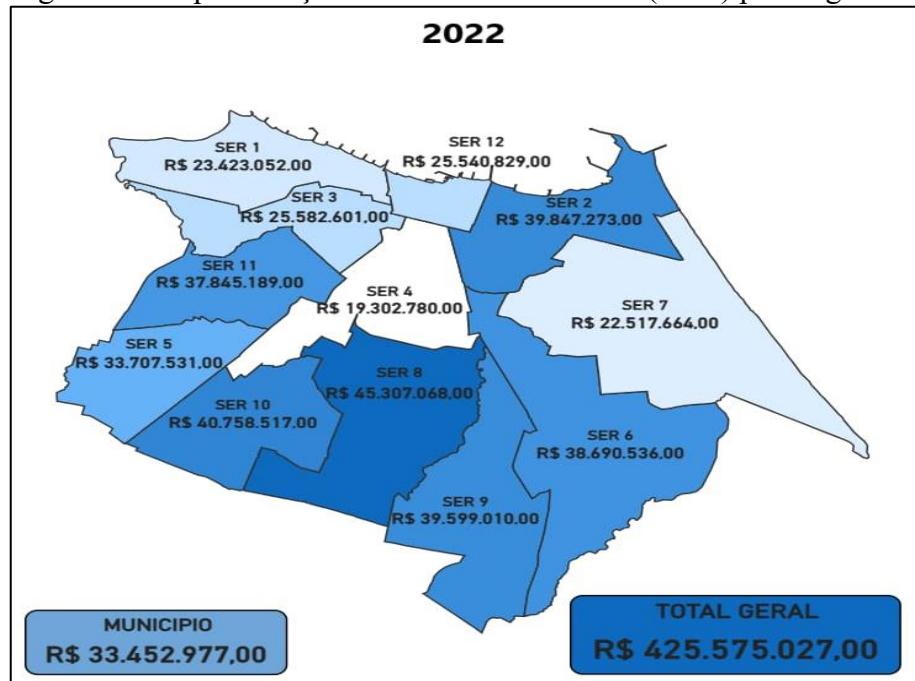


Fonte: Adaptado da Prefeitura de Fortaleza (2022) e da LOA (2022).

Na análise da LOA de 2022, foram identificadas as regionais administrativas de Fortaleza relacionadas à meta financeira da Primeira Infância. Contudo, importante ressaltar

que alguns casos os valores estão registrados sob a região “Município”, o que indica a previsão de subprodutos abrangendo mais de uma regional, sem vinculação específica a determinado região administrativa, que conforme seções anteriores foi explicado as 12 regionais que há, atualmente, em Fortaleza. Para os casos em que há a indicação da regional correspondente, foi realizado o diagnóstico e consolidação das informações, resultando na análise apresentada no Mapa 1.

Figura 4 – Mapa 1: Orçamento Primeira Infância (2022) por Regional



Fonte: Adaptado da LOA (2022).

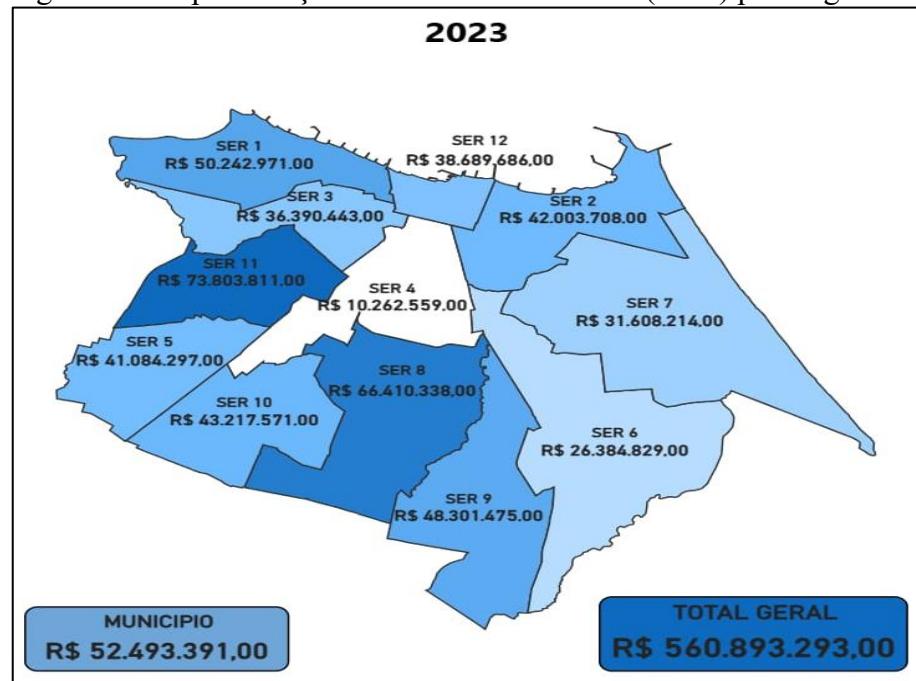
Apresenta-se, a seguir, a distribuição das metas financeiras destinadas à Primeira Infância Exclusiva entre as regionais administrativas de Fortaleza no exercício de 2022. Verifica-se que a Regional 8 — composta pelos bairros Serrinha, Itaperi, Dendê, Dias Macêdo, Boa Vista, Parque Dois Irmãos, Passaré, Planalto Ayrton Senna e Prefeito José Walter — concentrou o maior montante orçamentário, com previsão de R\$ 45.307.068,00. Esse dado pode indicar, por si só, uma priorização de investimentos em ações e serviços voltados à infância nesse território.

Em contrapartida, a Regional 4 — que abrange os bairros José Bonifácio, Benfica, Fátima, Damas, Jardim América, Bom Futuro, Montese, Itaoca, Parangaba, Vila Peri, Parreão, Vila União e Aeroporto — apresentou o menor volume de recursos, totalizando R\$ 19.302.780,00, valor consideravelmente inferior em comparação às demais regionais. Essa variação evidencia a necessidade de aprofundar a análise sobre os critérios de alocação

orçamentária, a fim de verificar se a distribuição dos recursos reflete, de fato, as demandas socioeconômicas e os níveis de vulnerabilidade das diferentes áreas do município.

No que se refere ao exercício de 2023, realizou-se a análise do Relatório de Orçamento Exclusivo da Primeira Infância, disponibilizado pela Prefeitura de Fortaleza, bem como da Lei Orçamentária Anual (LOA) correspondente. Diferentemente do ocorrido em 2022, não foram identificadas inconsistências entre os documentos analisados. Assim, o valor considerado na pesquisa corresponde integralmente ao divulgado oficialmente pela Prefeitura, totalizando R\$ 560.893.293,00. O Mapa 2 apresenta uma análise minuciosa da LOA 2023, por regionais administrativas correspondentes a cada subproduto relacionado à Primeira Infância Exclusiva.

Figura 5 – Mapa 2: Orçamento Primeira Infância (2023) por Regional



Fonte: Adaptado da LOA (2023).

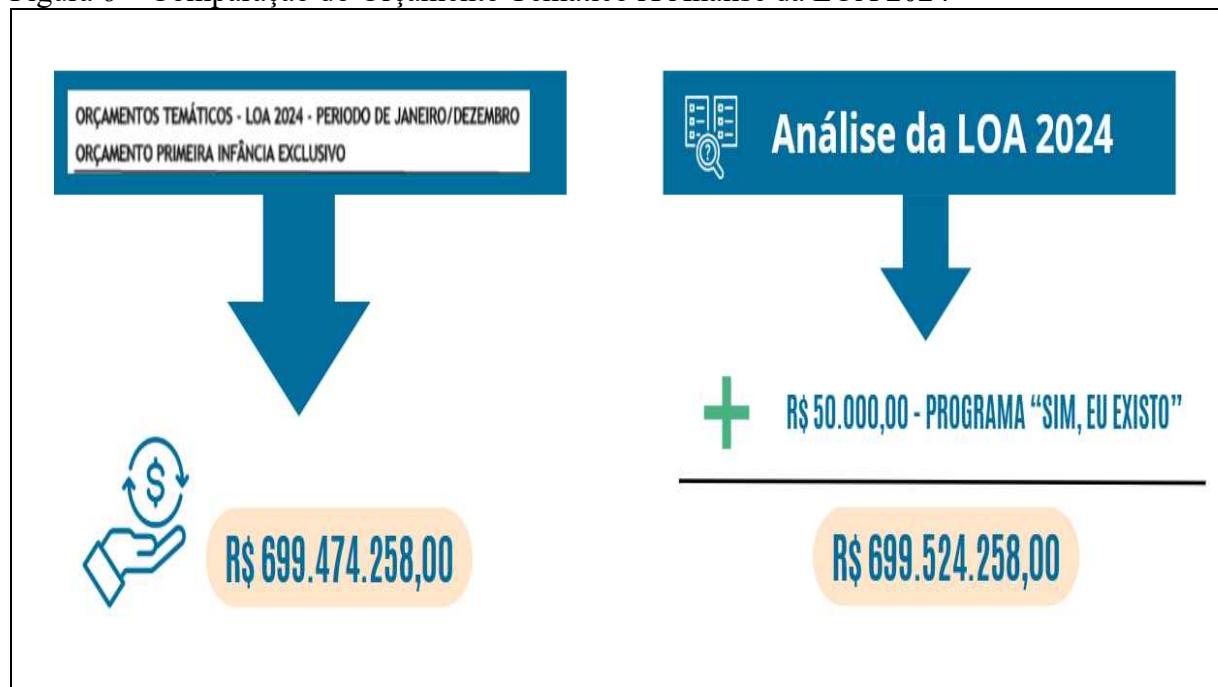
Com base na análise dos dados de 2023 apresentados na LOA, é possível identificar as regionais em relação à previsão financeira para ações voltadas à primeira infância. A Regional 4 — composta pelos bairros José Bonifácio, Benfica, Fátima, Damas, Jardim América, Bom Futuro, Montese, Itaoca, Parangaba, Vila Peri, Parreão, Vila União e Aeroporto — apresenta o menor valor previsto, totalizando R\$ 10.262.559,00, posicionando-se como a regional com menor destinação orçamentária entre todas. Em contrapartida, a Regional 11 — que inclui os bairros Pici, Bela Vista, Panamericano, Couto Fernandes, Demócrata Rocha, Autran Nunes, Dom Lustosa, Henrique Jorge, Jóquei Clube, João XXIII, Genibáu, Conjunto

Ceará I e Conjunto Ceará II — registra o maior montante, de R\$ 73.803.811,00, configurando-se como a regional com maior previsão de recursos para o período.

Ao analisar o Relatório de Orçamento Exclusivo da Primeira Infância de 2024, disponibilizado pela Prefeitura de Fortaleza, em comparação com a LOA 2024, verificou-se que a ação “0181 – Promoção dos Direitos e Prevenção de Violações contra Crianças e Adolescentes”, referente ao subproduto “Programa Sim, Eu Existo”, não foi considerada como despesa exclusiva da primeira infância. Este programa tem como objetivo o apoio ao registro civil de nascimento, garantindo o direito fundamental ao registro civil a todas as crianças, mesmo após o prazo legal. Para tanto, a Prefeitura oferece orientações, encaminhamentos e assistência, permitindo a regularização documental e o acesso pleno a direitos básicos de cidadania.

Dessa forma, após o diagnóstico, o valor efetivamente destinado de forma exclusiva à Primeira Infância em 2023 corresponde a R\$ 699.524.258,00.

Figura 6 – Comparação do Orçamento Temático X Análise da LOA 2024

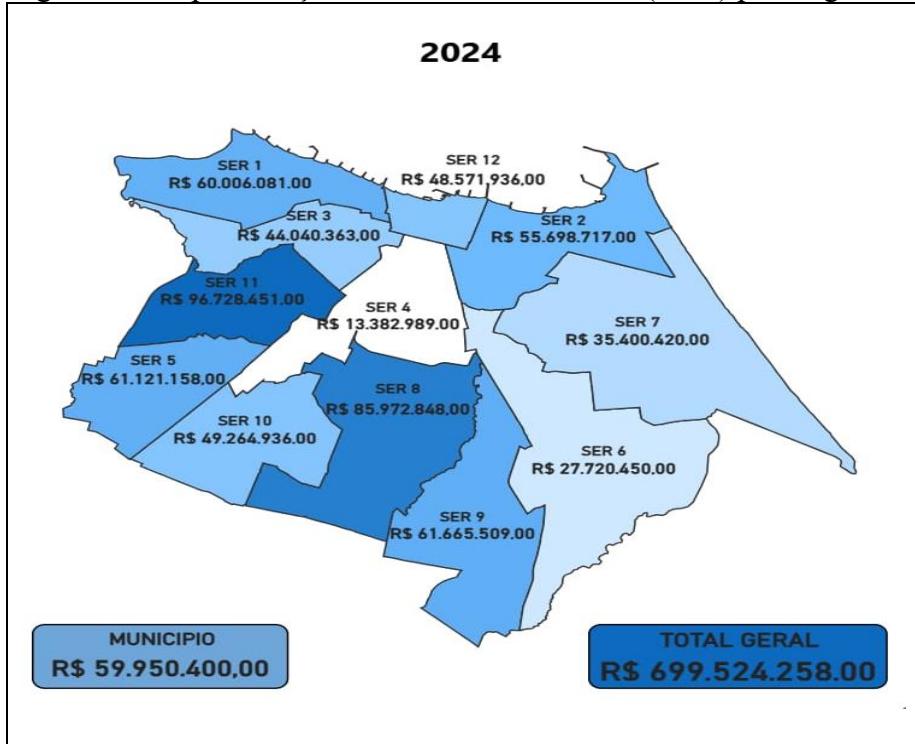


Fonte: Adaptado da Prefeitura de Fortaleza (2024) e da LOA (2024).

Com base na análise dos dados de 2024 apresentados na LOA, observa-se uma variação significativa na previsão orçamentária entre as Secretarias Executivas Regionais de Fortaleza. O menor valor alocado destina-se à Regional 4 — composta pelos bairros José Bonifácio, Benfica, Fátima, Damas, Jardim América, Bom Futuro, Montese, Itaoca, Parangaba, Vila Peri, Parreão, Vila União e Aeroporto — totalizando R\$ 13.382.989,00. Em contrapartida,

a Regional 11 — que abrange Pici, Bela Vista, Panamericano, Couto Fernandes, Demócrata Rocha, Autran Nunes, Dom Lustosa, Henrique Jorge, Jóquei Clube, João XXIII, Genibáu, Conjunto Ceará I e Conjunto Ceará II — recebeu a maior previsão orçamentária, de R\$ 96.728.451,00. A distribuição detalhada dos recursos entre as regionais está apresentada no Mapa 3.

Figura 7 – Mapa 3: Orçamento Primeira Infância (2024) por Regional



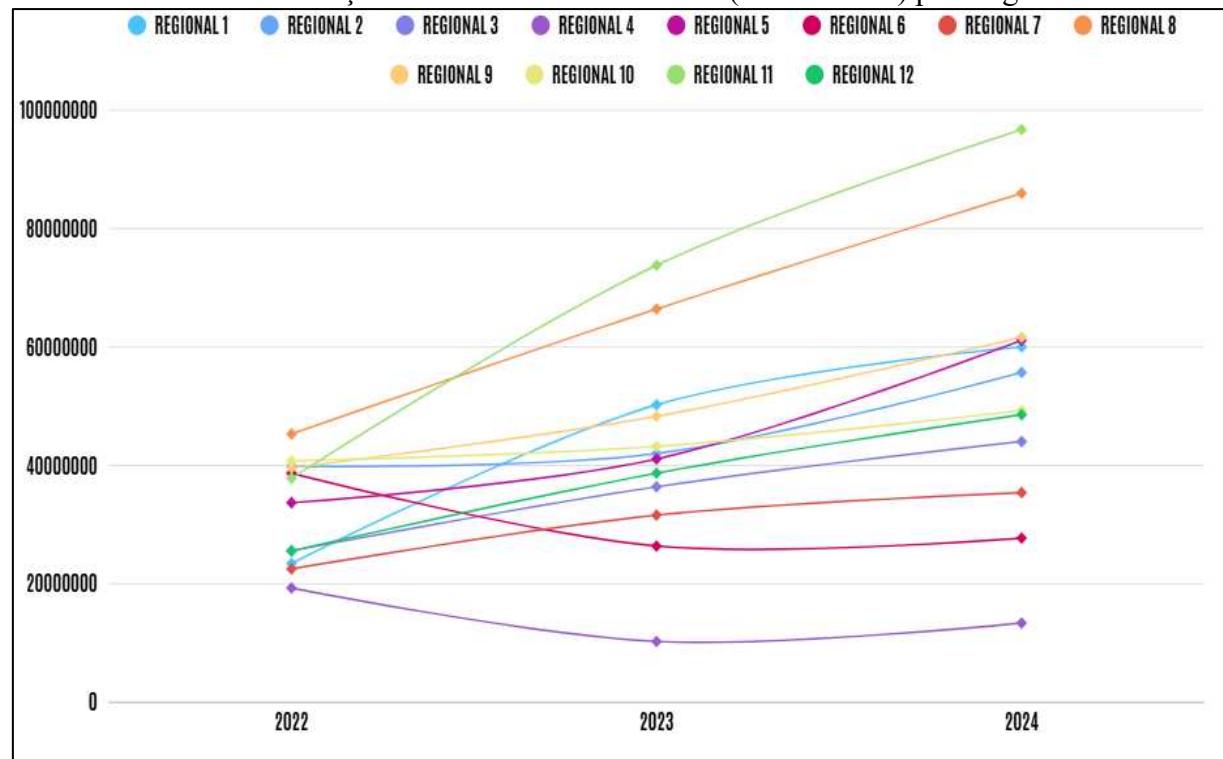
Fonte: Adaptado da LOA (2024).

Ressalta-se que o valor de R\$ 59.950,400,00 foram analisados na LOA na região “Município”, o que indica a previsão de subprodutos abrangendo mais de uma regional, sem vinculação específica a determinado região administrativa, conforme imagem acima.

Após análise detalhada de cada ano, bem como o detalhamento por regional, é interessante observar o comportamento orçamentário entre 2022 e 2024. Nota-se que a Regional 11 apresentou o crescimento mais expressivo, saindo de R\$ 37.845.189,00 em 2022 para R\$ 96.728.451,00 em 2024, consolidando-se como a maior previsão de recursos. A Regional 8 também registrou aumento significativo, passando de R\$ 45.307.068,00 em 2022 para R\$ 85.972.848,00 em 2024.

Em contrapartida, a Regional 4 manteve-se com os menores valores nos três anos, em 2022 o valor previsto era de R\$ 19.302.780,00 e em 2024 foi de R\$ 13.382.989,00, conforme análise do Gráfico 1.

Gráfico 1 – Análise do Orçamento da Primeira Infância (2022 a 2024) por Regional



Fonte: Elaboração da autora após análise dos dados da LOA de 2022 a 2024.

Após a análise detalhada do orçamento exclusivo destinado à primeira infância no município de Fortaleza, procedeu-se à avaliação do orçamento não exclusivo, que abrange ações que, embora não sejam direcionadas exclusivamente a esse público, beneficiam indiretamente crianças de 0 a 6 anos. Essa análise baseou-se no Relatório da Prefeitura de Fortaleza – Orçamento Temático: Orçamento Primeira Infância.

Identificou-se, entretanto, uma divergência entre os Relatórios de Monitoramento do Plano pela Primeira Infância de Fortaleza e os relatórios do orçamento não exclusivo. Nos anos de 2022 e 2023, os relatórios de monitoramento indicavam que o percentual utilizado para cálculo ponderado do OPI – não exclusivo era de 7,91%, correspondente à proporção de crianças de 0 a 6 anos em relação à população total da cidade, segundo estimativas da PNAD no 3º trimestre de 2022. Por outro lado, o relatório do Orçamento Temático – exclusivo considerou que as metas financeiras do OPI – não exclusivo fossem ponderadas pelo percentual de 8,26%, obtido a partir dos dados do Censo IBGE 2022. Após análise comparativa, verificou-

se que o dado mais atualizado e metodologicamente consistente é o do IBGE, sendo 8,26% o percentual adotado como referência neste estudo.

Dessa forma, após o levantamento do orçamento não exclusivo, aplicado o percentual de 8,26%, obtiveram-se as seguintes previsões de metas financeiras destinadas à primeira infância:

- 2022: R\$ 207.990.453,00
- 2023: R\$ 560.893.293,00
- 2024: R\$ 437.625.684,00

Para contextualizar esses valores dentro do cenário orçamentário global do município, considera-se o montante total, resultante da soma do orçamento exclusivo e não exclusivo. Assim, as metas financeiras previstas nas LOAs de Fortaleza para 2022, 2023 e 2024 foram, respectivamente:

- 2022: R\$ 633.567.502,00
- 2023: R\$ 942.264.791,00
- 2024: R\$ 1.137.151.966,00

O resumo completo desses dados está apresentado na Tabela 1.

Tabela 1 – Orçamento da Primeira Infância (2022 a 2024)

DESCRIÇÃO	2022	2023	2024
Orçamento Exclusivo	R\$ 425.575.027,00	R\$ 560.893.293,00	R\$ 699.524.258,00
Orçamento não Exclusivo	R\$ 207.990.453,00	R\$ 381.369.475,00	R\$ 437.625.684,00
Orçamento Primeira Infância - Total	R\$ 633.565.480,00	R\$ 942.262.768,00	R\$ 1.137.149.942,00

Fonte: Elaboração da autora após análise dos dados da LOA de 2022 a 2024.

Considerando os dados apresentados, observa-se um crescimento real e expressivo nas metas financeiras do município de Fortaleza entre 2022 e 2024, abrangendo tanto o orçamento de natureza exclusiva quanto o não exclusivo. Esse cenário evidencia o aumento significativo dos recursos destinados à primeira infância, que passaram de R\$ 633.565.480,00 em 2022 para R\$ 942.262.768,00 em 2023, mantendo-se em patamar elevado em 2024 (R\$ 1.137.149.942,00). Tal evolução reflete o forte compromisso da gestão municipal com o aprimoramento contínuo das políticas públicas voltadas à primeira infância, reconhecendo-a como prioridade estratégica para o desenvolvimento social.

Apesar dos avanços, verifica-se que o município de Fortaleza ainda não se encontra plenamente em conformidade com as recomendações do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE) no que se refere às políticas para a primeira infância. Observou-se que a gestão

municipal não realiza o controle da execução por liquidação no nível de subproduto, dispondo apenas do controle do valor empenhado, o qual não representa o montante efetivamente executado.

Embora o portal oficial da Prefeitura disponibilize relatórios com valores liquidados da primeira infância, a análise identificou inconsistências nos dados. Essa fragilidade foi confirmada pela equipe responsável pelo Orçamento Temático da Primeira Infância, que admitiu possuir atualmente controle gerencial apenas sobre os valores empenhados por subproduto, sem acompanhamento do valor liquidado.

Adicionalmente, o valor empenhado está sujeito a alterações, como anulações parciais ou totais. Contudo, o Orçamento Temático Primeira Infância 2025, disponível no site oficial, apresenta apenas o valor empenhado no primeiro trimestre, sem indicar a data-base da consulta ou alertar sobre a possibilidade de alterações futuras. Essa omissão compromete a transparência das informações, podendo induzir o usuário a interpretações equivocadas quanto ao montante efetivamente destinado à política.

No Manual de Classificação Orçamentária dos Gastos com a Primeira Infância de 2025, emitido pelo TCE/CE, a metodologia adotada estabelece que a liquidação seja a referência central para a classificação e análise dos gastos públicos destinados à primeira infância, uma vez que a liquidação corresponde ao momento em que o bem é entregue ou o serviço prestado, refletindo o valor efetivamente executado.

8 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A análise orçamentária do município de Fortaleza no período de 2022 a 2024 evidenciou avanços significativos na transparência e na identificação das despesas destinadas à primeira infância, ao mesmo tempo em que apontou desafios metodológicos que podem ser aprimorados para garantir o acompanhamento e a execução mais eficaz dessas políticas públicas.

Entre os avanços, destaca-se a consolidação do Orçamento da Primeira Infância (OPI) como instrumento de monitoramento, bem como o aumento progressivo dos valores destinados à faixa etária de zero a seis anos, que passaram de R\$ 633.565.480,00 em 2022 para R\$ 942.262.768,00 em 2023, mantendo-se em patamar elevado em 2024 (R\$ 1.137.149.942,00), considerando a soma dos orçamentos exclusivo e não exclusivo. Esse crescimento demonstra o comprometimento da gestão municipal com a priorização da primeira infância, alinhando-se a diretrizes internacionais e aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

A análise por regional revelou que a Regional 11 apresentou o crescimento mais expressivo, passando de R\$ 37.845.189,00 em 2022 para R\$ 96.728.451,00 em 2024, consolidando-se como a maior meta financeira prevista. Já a Regional 4 manteve os menores valores nos três anos analisados, passando de R\$ 19.302.780,00 em 2022 para R\$ 13.382.989,00 em 2024.

Essa abordagem territorializada é relevante, pois permite identificar em quais áreas as ações voltadas à primeira infância têm recebido maior atenção. A análise regional contribui para compreender a distribuição espacial dos investimentos e pode subsidiar decisões que alinhem os recursos disponíveis às necessidades socioeconômicas locais.

Ao mesmo tempo, a análise identificou alguns pontos que podem ser aprimorados, entre eles:

- i) A inclusão do concurso público do IPPLAN (2022) no orçamento exclusivo da primeira infância;
- ii) A não contabilização de subprodutos vinculados à educação infantil em determinados exercícios, como o Programa “Sim, eu existo” em 2024;
- iii) Divergências metodológicas entre os relatórios da Prefeitura, com percentuais distintos utilizados para estimar a população de 0 a 6 anos (7,91% segundo a PNAD/2022 e 8,26% segundo o Censo IBGE/2022).

Além disso, constatou-se que o controle da execução orçamentária por subproduto atualmente se limita ao nível de empenho, sem acompanhamento da liquidação, etapa que representa o valor efetivamente executado. Essa limitação, reconhecida pela equipe gestora do OPI, oferece uma oportunidade de aprimoramento, em conformidade com as orientações do TCE-CE.

Com base nesse diagnóstico, apresentam-se algumas recomendações para fortalecer a gestão orçamentária:

- i) Adotar de forma padronizada a metodologia baseada no dado mais atualizado, o Censo Demográfico do IBGE de 2022, garantindo consistência nos relatórios;
- ii) Implementar o controle gerencial por subproduto também na fase de liquidação, em alinhamento com as diretrizes do TCE-CE;
- iii) Garantir que os relatórios publicados informem a data-base e expliquem possíveis alterações nos valores empenhados, evitando interpretações equivocadas;
- iv) Criar um fluxo específico para solicitações de alteração de subprodutos ligados à primeira infância, com análise prévia pelo setor do Orçamento Temático, fortalecendo o controle e o monitoramento;
- v) Associar a análise orçamentária por regional a indicadores de desenvolvimento humano (IDH) por bairro, qualificando o diagnóstico territorial e permitindo avaliar a equidade na distribuição de recursos;
- vi) Estruturar um modelo de avaliação de resultados e aprimoramento das políticas municipais, utilizando ferramentas especializadas como o Power BI, para análise sistemática de dados, construção de indicadores estratégicos e suporte à tomada de decisão.

Em síntese, o município de Fortaleza avançou significativamente no fortalecimento do orçamento destinado à primeira infância, contribuindo para a garantia de direitos de bebês e crianças. Ao mesmo tempo, a implementação das recomendações aqui apresentadas pode apoiar o aprimoramento contínuo do planejamento e da execução orçamentária, reforçando a prioridade dessa etapa fundamental do desenvolvimento humano.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Nilton Aquino. **Contabilidade Pública na Gestão Municipal.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 dez. 2024.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 16 jul. 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 10 dez. 2024.

BRASIL. Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei nº 8.069/1990. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 9 mar. 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm. Acesso em: 10 dez. 2024.

BRASIL. Lei nº 15.069, de 18 de janeiro de 2024. Dispõe sobre alterações no marco legal da infância e atualizações correlatas. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 19 jan. 2025.

BRASIL. Decreto nº 12.574, de 5 de agosto de 2025. Institui a Política Nacional Integrada da Primeira Infância. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 6 ago. 2025. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-12.574-de-5-de-agosto-de-2025-646726880>. Acesso em: 16 ago. 2025.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério da Fazenda. Portaria Interministerial nº 163, de 4 de maio de 2001. Dispõe sobre normas gerais de consolidação das contas públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 7 maio 2001.

BRASIL. Ministério do Orçamento e Gestão – MOG. Portaria MOG nº 42, de 14 de abril de 1999. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnibpcajpcglclefindmkaj/http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamientos-anuais/orcamento-1999/Portaria_Ministerial_42_de_140499.pdf/. Acesso em: 15 abr. 2025.

CARVALHO, Desvaldo. **Orçamento e Contabilidade Pública.** 5. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Pacto Nacional pela Primeira Infância. Brasília: CNJ, 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/pacto-nacional-pela-primeira-infancia/>. Acesso em: 16 ago. 2025.

FORTALEZA (Município). Plano Municipal pela Primeira Infância de Fortaleza (PMPIF). Fortaleza: Prefeitura Municipal, 2018.

FORTALEZA (Município). Prefeitura de Fortaleza. **Uma Fortaleza da Primeira Infância.** Coordenaria Especial da Primeira Infância. Prefeitura de Fortaleza, 2023.

FORTALEZA (Município). Prefeitura de Fortaleza. **Manual Técnico do Orçamento Municipal** (2020). Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnibpcajpcgclefindmkaj/https://planejamento.fortaleza.ce.gov.br/image/s/PDF/MTOMFINAL_1.pdf. Acesso em: 26 ago. 2024.

FORTES, João. **Contabilidade Pública** - Orçamento Público, Lei de Responsabilidade Fiscal. 9. ed. revisada, atualizada e ampliada. Brasília: Franco & Fortes, 2006.

FUNDAÇÃO MARIA CECILIA SOUTO VIDIGAL. **Como incluir a primeira infância no Plano Plurianual:** os casos de Boa Vista, Fortaleza e Recife. Disponível: https://biblioteca.fmcsv.org.br/biblioteca/como-incluir-a-primeira-infancia-no-plano-plurianual-os-casos-de-boa-vista-fortaleza-e-recife/?_gl=1*10nxzcr*_gcl_au*MTc2NDA0MDYyOC4xNzU0Mjc0Nzg2. Acesso em: 18 ago. 2025.

G1 CEARÁ (2021). Disponível em : <https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2021/01/06/12-regionais-de-fortaleza-confira-a-nova-divisao-da-capital-cearense.ghml>. Acesso em: 28 jun. 2025.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

HECKMAN, James J. **The Heckman equation**. [S.l.: s.n.], 2017. Disponível em: https://heckmanequation.org/wp-content/uploads/2017/01/D_Heckman_FMCSVbrochure_012215.pdf. Acesso em: 21 jul. 2025.

KOHAMA, Heilio. **Orçamento público**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

RAMOS, Albenides. **Metodologia da Pesquisa Científica**. Como uma monografia pode abrir o horizonte do conhecimento. São Paulo: Atlas, 2009.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP**. 9. ed. Brasília: STN, 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ (TCE/CE). **Pacto pela Primeira Infância**. Fortaleza: TCE/CE, 2025. Disponível em: <https://www.tce.ce.gov.br/>. Acesso em: 16 ago. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ (TCE/CE). **Manual de Classificação Orçamentária dos Gastos com Primeira Infância**. Disponível: chrome-extension://efaidnbmnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.tce.ce.gov.br/component/jdownloads/send/158-pdfs/4614-manual-de-classificacao-orcamentaria-dos-gastos-com-primeira-infancia. Acesso em: Jun. 2025.