TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ
REVISTA Controle Doutrinas e Artigos
ISSN 1980-086X e-ISSN 2525-3387
www.revistacontrole.tce.ce.gov.br

Políticas públicas para a primeira infância: questões conceituais, experiências e o papel dos Tribunais de Contas

Public policies for early childhood: conceptual issues, practical experiences, and the role of Audit Courts

DOI: https://doi.org/10.32586/rcda.v23i2.1030

Edilberto Carlos Pontes Lima[1]

RESUMO

A primeira infância representa uma fase crucial do desenvolvimento humano, caracterizada por intensa plasticidade cerebral e pela formação de habilidades socioemocionais fundamentais. Os investimentos nessa etapa têm mostrado retornos significativos em diversas áreas, incluindo educação, saúde e economia, como evidenciado por estudos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), do *Center on the Developing Child*, da Universidade de Harvard, e de organizações internacionais como o Banco Mundial e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef). Este artigo analisa a importância estratégica das políticas públicas voltadas para a primeira infância, destacando experiências internacionais bem-sucedidas, a exemplo do programa *Chile Crece Contigo* e iniciativas canadenses, bem como políticas nacionais como o Marco Legal da Primeira Infância e o Programa Criança Feliz. Destacam-se, ainda, as recentes iniciativas dos Tribunais de Contas brasileiros, que lançaram pactos pela primeira infância em vários estados, com o objetivo de fortalecer a governança e a efetividade das políticas públicas para crianças de até seis anos. O artigo propõe uma reflexão crítica sobre a necessidade de ações intersetoriais e sustentáveis, com foco na equidade e na participação social, para garantir o desenvolvimento integral da criança no Brasil.

1 Pós-doutor em Democracia e Direitos Humanos pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Doutor em Economia pela Universidade de Brasília (UnB) e Mestre na mesma área pela UFC (CAEN). Especialista em Políticas Públicas pela George Washington University (EUA). Conselheiro do TCE-CE e Presidente do Instituto Rui Barbosa. E-mail: pontes.lima@uol.com.br

Palavras-chave: primeira infância; políticas públicas; desenvolvimento infantil; investimento social; governança intersetorial.

ABSTRACT

Early childhood represents a crucial phase of human development, characterized by intense brain plasticity and the formation of fundamental socio-emotional skills. Investments in this stage have demonstrated significant returns in several areas, including education, health, and economics, as evidenced by studies from the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Harvard University's Center on the Developing Child, and international organizations such as the World Bank and the United Nations Children's Fund (Unicef). This paper analyzes the strategic importance of public policies aimed at early childhood, highlighting successful international experiences, such as Chile's Chile Crece Contigo program and Canadian initiatives, as well as national policies including Brazil's Marco Legal da Primeira Infância (Early Childhood Legal Framework) and the Programa Criança Feliz (Happy Child Program). Also noteworthy are the recent initiatives of the Brazilian Audit Courts, which have launched early childhood pacts across multiple states to strengthen governance and enhance the effectiveness of public policies for children up to six years of age. This work proposes a critical examination of the need for intersectoral and sustainable actions, prioritizing equity and social participation, to achieve integrated child development in Brazil.

Keywords: early childhood; public policies; child development; social investment; intersectoral governance.

Avaliado pelo sistema
double blind review
(SEER/OJS – versão 3)

Data de submissão: 02/05/2025
Data de aprovação: 02/05/2025
Data de versão final: 07/05/2025
Data de publicação online: 23/06/2025

1 INTRODUÇÃO

A primeira infância, compreendida como o período que vai do nascimento até os seis anos de idade, é reconhecida como uma fase determinante para o desenvolvimento cognitivo, emocional e social do indivíduo. Pesquisas científicas têm demonstrado que intervenções precoces e bem planejadas nessa etapa podem resultar em benefícios duradouros, tanto para os indivíduos quanto para a sociedade como um todo. Organismos internacionais, como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Banco Mundial e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), têm enfatizado a importância de políticas públicas integradas e sustentáveis voltadas à primeira infância. Estudos do *Center on the Developing Child* da Universidade de Harvard reforçam a ideia de que investimentos nessa fase são altamente eficazes, promovendo melhorias significativas em áreas como educação, saúde e inclusão social.

No Brasil, iniciativas como o Marco Legal da Primeira Infância, o Programa Criança Feliz e o Pacto Nacional pela Primeira Infância representam avanços importantes na formulação de políticas públicas. Recentemente, os Tribunais de Contas vêm desenvolvendo esforços para induzir o fortalecimento dessas políticas públicas. O Instituto Rui Barbosa, que reúne os 33 Tribunais de Contas brasileiros, criou o Comitê da Primeira Infância e vem debatendo meios de estimular políticas públicas nesse campo. Por exemplo, diversos Tribunais de Contas lançaram pactos estaduais pela primeira infância, reunindo instituições estaduais e municipais para promover políticas integradas. O Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE), por exemplo, lançou o Pacto Cearense pela Primeira Infância, em 2025, uma iniciativa que visa fortalecer a governança e aprimorar a gestão de recursos destinados às políticas públicas voltadas ao desenvolvimento infantil.

Este artigo tem como objetivo analisar a importância estratégica das políticas públicas voltadas à primeira infância, destacando experiências nacionais e internacionais bem-sucedidas e propondo reflexões sobre a necessidade de ações intersetoriais e sustentáveis que garantam o pleno desenvolvimento infantil no Brasil.

2 METODOLOGIA

Este artigo utiliza uma abordagem qualitativa e exploratória baseada em uma revisão narrativa da literatura especializada e de documentos oficiais sobre políticas públicas voltadas à primeira infância. A escolha metodológica justifica-se pela necessidade de sintetizar experiências internacionais relevantes, refletir sobre suas aplicações e limitações, e estabelecer conexões críticas com o contexto brasileiro.

A revisão foi estruturada em três etapas principais:

(i) identificação e seleção das fontes: foram consultadas bases de dados acadêmicas internacionais reconhecidas, tais como *Scopus, Web of Science* e JSTOR, utilizando-se termos-chave como *"early childhood policies", "investment in early childhood", "early childhood development", "Chile Crece Contigo", "Canadian early childhood policy" e "Scandinavian early childhood education"*. Também foram consultados relatórios e publicações oficiais da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), do Banco Mundial, do Unicef e do *Center on the Developing Child*, da Universidade de Harvard. A seleção inicial considerou publicações recentes (2018-2025), priorizando fontes com maior impacto acadêmico e relevância prática;

(ii) critérios de inclusão e exclusão: foram incluídos estudos e relatórios que apresentassem evidências claras sobre resultados e impactos das políticas públicas na primeira infância, além daqueles que oferecessem análises críticas e comparadas. Excluíram-se documentos meramente descritivos, sem contribuição clara para a compreensão crítica e compara-

tiva das políticas analisadas. Os documentos foram selecionados após leitura integral e avaliação da qualidade metodológica e relevância temática;

(iii) análise e síntese dos dados: após a seleção dos documentos, realizou-se uma análise qualitativa do conteúdo, agrupando informações segundo categorias temáticas previamente estabelecidas: (a) concepção e desenho das políticas, (b) estratégias intersetoriais e governança, (c) evidências empíricas dos impactos socioeconômicos e (d) desafios de implementação e adaptação ao contexto brasileiro. A síntese narrativa privilegiou a identificação de boas práticas e lições relevantes para a realidade nacional, destacando também lacunas e áreas que demandam pesquisas adicionais.

A análise crítica foi complementada pela inclusão de experiências recentes e inovadoras do Brasil, especialmente iniciativas promovidas por Tribunais de Contas, selecionadas com base em sua relevância prática e capacidade de gerar impactos concretos em políticas públicas locais e regionais.

Com esta metodologia, o artigo busca contribuir para o aprimoramento das políticas públicas brasileiras para a primeira infância, fornecendo bases conceituais e empíricas sólidas para decisores políticos e acadêmicos envolvidos no tema.

3 A PRIMEIRA INFÂNCIA COMO JANELA ESTRATÉGICA PARA POLÍTICAS PÚBLICAS

A primeira infância compreende o período que vai do nascimento até os seis anos de idade, fase em que ocorre o desenvolvimento mais acelerado do cérebro humano e a formação das bases cognitivas, sociais e emocionais que acompanharão o indivíduo ao longo da vida. Pesquisas do *Center on the Developing Child* da Universidade de Harvard (2016) demonstram que experiências positivas e investimentos de qualidade nesta fase geram impactos duradouros, tanto na capacidade de aprendizagem quanto no comportamento social e na saúde física e mental.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2020) destaca que o acesso a programas de educação infantil de alta qualidade está diretamente relacionado a melhores desempenhos escolares futuros, à redução da evasão escolar e à maior empregabilidade na vida adulta. Intervenções precoces bem estruturadas contribuem também para a diminuição de desigualdades sociais, na medida em que oferecem a crianças em situação de vulnerabilidade oportunidades efetivas de desenvolvimento.

Do ponto de vista econômico, os estudos de James Heckman (2011) evidenciam que os retornos financeiros do investimento em programas de desenvolvimento da primeira infância superam significativamente os custos, gerando ganhos de produtividade, redução de gastos públicos futuros com saúde, segurança pública e assistência social. Trata-se, portanto, de um investimento estratégico, com efeitos multiplicadores no longo prazo.

Nesse sentido, a primeira infância configura-se como uma verdadeira janela de oportunidades para o desenho de políticas públicas eficazes. A literatura especializada aponta para a necessidade de programas intersetoriais, que integrem educação, saúde, assistência social e proteção contra a violência, de forma coordenada e contínua, respeitando as especificidades culturais e regionais.

Entidades como o Unicef (2017) e o Banco Mundial (2015) reforçam que o sucesso dessas políticas depende não apenas da sua implementação, mas também da existência de mecanismos robustos de monitoramento, avaliação e financiamento sustentável. Nesse contexto, a experiência brasileira com o Marco Legal da Primeira Infância (2016), que regulamenta o art. 227 da Constituição Federal, representa um avanço ao reconhecer, em lei, a prioridade absoluta da criança e a necessidade de políticas intersetoriais articuladas.

Assim, compreender a primeira infância como uma oportunidade única é mais do que um imperativo ético; é uma escolha racional baseada em evidências científicas e em resultados concretos de políticas públicas implementadas em diferentes partes do mundo.

4 ALGUMAS QUESTÕES CONCEITUAIS

Embora haja consenso crescente sobre a importância estratégica das políticas públicas voltadas à primeira infância, permanecem debates acadêmicos críticos e relevantes sobre o tema. Um ponto crucial diz respeito à tensão entre políticas universais e focalizadas. Autores como Naomi Eisenstadt (2011) destacam que políticas universais, como as implementadas em países escandinavos, têm a vantagem de garantir direitos equitativos para todas as crianças, reduzindo estigmas sociais e promovendo maior coesão social. No entanto, críticos argumentam que essas abordagens podem ser financeiramente inviáveis em contextos com limitações orçamentárias, o que pode resultar em desperdício de recursos ao beneficiar famílias que já possuem condições socioeconômicas adequadas.

Outro debate significativo refere-se ao equilíbrio entre investimento público e a responsabilidade familiar e comunitária no desenvolvimento infantil. Mary Daly (2020) ressalta que, embora investimentos públicos robustos sejam fundamentais, políticas excessivamente paternalistas podem enfraquecer o papel das famílias e comunidades, essenciais na formação inicial das crianças. A autora sugere que políticas eficazes precisam encontrar um equilíbrio entre apoio institucional e fortalecimento das capacidades familiares e comunitárias, garantindo autonomia e participação ativa dos envolvidos.

Além disso, uma crítica frequente às abordagens predominantes nas políticas de primeira infância relaciona-se ao risco de reprodução de desigualdades estruturais. Autores como Heckman (2011) reconhecem os benefícios econômicos do investimento precoce, mas também alertam que, sem uma abordagem integrada e inclusiva, essas políticas podem reforçar desigualdades já existentes, beneficiando desproporcionalmente grupos sociais que têm maior facilidade de acesso a serviços de qualidade.

Estudos recentes também reforçam a necessidade de cautela na formulação de políticas universais. A experiência do Canadá com a política

de creche universal na província de Quebec demonstrou efeitos heterogêneos sobre o desenvolvimento infantil. A pesquisa de Kottelenberg (2015) indica que, embora crianças de lares vulneráveis tenham se beneficiado, houve efeitos negativos comportamentais e emocionais em crianças de famílias biparentais de classe média, especialmente entre aquelas que ingressaram muito cedo nos serviços de cuidado. Além disso, observou-se que o uso das creches subsidiadas foi mais comum entre famílias de maior renda, comprometendo os objetivos de equidade e criando listas de espera e efeitos de antecipação. O autor defende que políticas universais devem ser cuidadosamente desenhadas, com ênfase na qualidade do serviço, na idade de ingresso e no suporte complementar às práticas parentais.

Como se nota, é fundamental enriquecer a compreensão das políticas públicas para a primeira infância, apontando desafios e dilemas que necessitam ser enfrentados para a construção de políticas mais justas e efetivas. Destaca-se, sobretudo, a importância de políticas públicas que não apenas sejam baseadas em evidências científicas, mas que também considerem as complexidades sociais, culturais e econômicas dos diferentes contextos nos quais são aplicadas.

5 EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS RELEVANTES

A análise de experiências internacionais em políticas públicas voltadas à primeira infância oferece importantes lições para o aprimoramento de programas nacionais, especialmente em países que enfrentam desafios relacionados à desigualdade social e à gestão pública. Diferentes modelos implementados no Chile, no Canadá e na Europa evidenciam a eficácia de abordagens integradas e sustentáveis no atendimento às necessidades das crianças de até seis anos.

5.1 Chile: o modelo do *Chile Crece Contigo*

O programa *Chile Crece Contigo*, lançado em 2006, é considerado uma referência mundial em políticas de proteção à primeira infância. Trata-se de um sistema de apoio integral às crianças e suas famílias, com atuação desde a gestação até a entrada no sistema escolar. O programa articula serviços de saúde, educação, proteção social e apoio familiar em uma rede coordenada, com mecanismos claros de acompanhamento individualizado.

De acordo com o Ministério de Desenvolvimento Social do Chile (2019), o *Chile Crece Contigo* conseguiu reduzir a desigualdade de acesso a serviços básicos e melhorar indicadores de desenvolvimento infantil em populações historicamente vulneráveis. Entre os fatores de sucesso, destacam-se a coordenação interinstitucional eficaz, a existência de um sistema de informação integrado e a centralidade atribuída ao cuidado individualizado das crianças.

5.2 Canadá: a ênfase na parentalidade positiva e no acesso universal

No Canadá, políticas públicas de primeira infância focam no fortalecimento das competências parentais e no acesso universal a serviços de educação e cuidado infantil de qualidade. O *Multilateral Early Learning and Child Care Framework* (2017) estabelece princípios de inclusão, qualidade e acessibilidade, incentivando províncias e territórios a desenvolverem programas que respeitem as diversidades culturais, incluindo comunidades indígenas.

As iniciativas canadenses destacam-se pela ênfase na parentalidade positiva, no apoio às famílias trabalhadoras e na promoção da igualdade de oportunidades desde os primeiros anos de vida. Além disso, o investimento contínuo em formação de profissionais e em avaliação de qualidade dos serviços contribui para a sustentabilidade das políticas implementadas.

5.3 Europa: boas práticas nos países escandinavos

Os países escandinavos, como Noruega, Suécia e Dinamarca, oferecem exemplos notáveis de políticas públicas robustas para a primeira infância. Nessas nações, o acesso universal a creches de alta qualidade é considerado um direito social, e o sistema de proteção à infância integra educação, saúde e apoio social de maneira orgânica.

Relatórios da OCDE (2017) indicam que essas políticas resultam em altos índices de desenvolvimento infantil, menor desigualdade social e maior participação das mulheres no mercado de trabalho. Aspectos culturais, como a valorização da infância como fase essencial da cidadania, também contribuem para o sucesso dessas abordagens.

Evidências empíricas recentes fortalecem a compreensão dos impactos concretos das políticas para primeira infância. No Chile, uma avaliação longitudinal realizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social (2023) indicou que o programa *Chile Crece Contigo* gerou uma redução significativa de 20% na desigualdade de desenvolvimento infantil entre crianças de diferentes grupos socioeconômicos.

No Canadá, o relatório anual do *Multilateral Early Learning and Child Care Framework* (2024) demonstrou aumento de 15% na participação feminina no mercado de trabalho, associado diretamente à ampliação do acesso universal à educação infantil. Ademais, pesquisas conduzidas pela Universidade de Toronto (2022) comprovaram melhorias nos indicadores cognitivos e socioemocionais de crianças beneficiadas pelo programa, em comparação com grupos de controle.

A OCDE (2024) aponta que a educação e os cuidados nos primeiros anos da vida têm um papel decisivo no desenvolvimento e no bem-estar das crianças, fundamentando-se em ampla literatura científica sobre seus efeitos na melhoria da linguagem, nas habilidades emocionais, cognitivas e sociais, que resultam também em níveis consistentemente altos de desempenho acadêmico posterior.

6 REFLEXÕES ACADÊMICAS E DIRETRIZES DE HARVARD, OCDE E ENTIDADES GLOBAIS

A literatura acadêmica contemporânea e os relatórios de organizações multilaterais reforçam, de forma convergente, a ideia de que a primeira infância representa um passo decisivo para a construção de sociedades mais justas, produtivas e sustentáveis. A seguir, sintetizam-se algumas das principais reflexões e diretrizes.

6.1 O modelo do Center on the Developing Child de Harvard

O *Center on the Developing Child* da Universidade de Harvard propõe uma abordagem baseada nas ciências do desenvolvimento, enfatizando três pilares fundamentais para políticas eficazes de primeira infância: (i) apoiar a capacidade dos cuidadores (pais, familiares e professores) de promover ambientes estáveis e responsivos; (ii) fortalecer as habilidades essenciais das crianças para a vida futura; e (iii) reduzir as fontes de estresse tóxico que afetam o desenvolvimento.

Segundo Harvard (2016), políticas públicas devem ir além da oferta de serviços isolados, buscando integrar ações de saúde, educação e proteção social, com enfoque particular em populações vulneráveis. O centro defende que a qualidade das interações entre adultos e crianças é o principal fator mediador dos efeitos positivos das políticas de primeira infância.

6.2 As diretrizes da OCDE

A OCDE, a partir dos relatórios *Starting Strong* (2017; 2020), propõe princípios para políticas de educação e cuidado na primeira infância:

• acessibilidade universal a serviços de alta qualidade;

• formação contínua e qualificação dos profissionais da primeira infância;

• currículos flexíveis e baseados no desenvolvimento integral;

• envolvimento ativo das famílias no planejamento e na execução dos programas;

• sistemas de avaliação robustos para assegurar a melhoria contínua.

A OCDE enfatiza ainda a importância de assegurar transições suaves entre os serviços de educação infantil e o ensino primário, de forma a evitar rupturas que prejudiquem o processo de aprendizagem.

6.3 As orientações do Unicef e do Banco Mundial

O Unicef (2017) advoga por uma abordagem de direitos humanos para a primeira infância, destacando que investir nessa fase é essencial para o cumprimento dos compromissos internacionais, como a Convenção sobre os Direitos da Criança e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

O Banco Mundial (2015) reforça a tese de que políticas eficazes para a primeira infância contribuem não apenas para o desenvolvimento humano, mas também para o crescimento econômico, a produtividade e a coesão social. De acordo com o Banco, intervenções eficazes devem ocorrer simultaneamente nas áreas de nutrição, estimulação precoce, saúde e proteção contra a violência.

No documento *Education at a Glance*, de 2024, a OCDE traz observações muito relevantes sobre a experiência internacional no trato da primeira infância (OCDE, 2024):

1. Desigualdades no acesso à educação infantil:

• crianças de famílias de baixa renda têm significativamente menor probabilidade de frequentar a educação infantil antes dos três anos de idade, com uma diferença média de 18 pontos percentuais em relação às crianças de famílias mais favorecidas;

• essa desvantagem inicial persiste nas fases seguintes do ensino, afetando o desempenho acadêmico em etapas posteriores, como o ensino primário e secundário.

2. Impacto positivo da educação infantil:

• a educação infantil é destacada como uma ferramenta essencial para reduzir desigualdades socioeconômicas desde o início da vida. O documento reforça que intervenções precoces são fundamentais para fechar lacunas de desenvolvimento antes do início do ensino primário.

3. Investimentos públicos crescentes:

• muitos países da OCDE aumentaram os investimentos públicos em educação infantil significativamente nos últimos anos. Entre 2015 e 2021, o gasto público médio aumentou 9%, sendo especialmente significativo na Alemanha (42%) e na Lituânia (50%)

4. Desafios remanescentes:

• apesar dos avanços, permanecem desafios importantes quanto à acessibilidade e ao custo da educação infantil para famílias de baixa renda. Muitas vezes, mesmo quando a educação infantil é gratuita, custos indiretos ou falta de vagas continuam impedindo acesso equitativo para as famílias mais vulneráveis.

5. Importância de professores qualificados:

• a escassez de professores qualificados em educação infantil é um problema significativo, especialmente em regiões economicamente desfavorecidas. A OCDE enfatiza que incentivos financeiros, por si só, não são suficientes, sendo necessários suporte abrangente e reconhecimento público da importância do trabalho docente em áreas vulneráveis.

7 O DESAFIO BRASILEIRO

As abordagens de Harvard, OCDE, Unicef e Banco Mundial convergem para a necessidade de:

• programas integrados, multissetoriais e baseados em evidências;
• políticas centradas no fortalecimento de vínculos familiares e comunitários;
• redução do estresse tóxico em ambientes vulneráveis;
• monitoramento contínuo de resultados com base em indicadores claros de desenvolvimento infantil.

Para o Brasil, essas orientações representam tanto uma inspiração quanto um desafio. Apesar dos avanços, ainda persistem dificuldades na coordenação intersetorial, na formação de profissionais e na universalização de serviços de qualidade, especialmente em contextos de alta vulnerabilidade social. Experiências recentes, como os pactos pela primeira infância liderados por diversos Tribunais de Contas, sinalizam movimentos positivos na direção de uma abordagem mais integrada e estratégica.

Embora o Brasil tenha avançado na formulação de políticas públicas voltadas à primeira infância nas últimas duas décadas, a efetivação dessas políticas ainda enfrenta importantes desafios. As desigualdades regionais, a fragmentação de ações entre diferentes esferas de governo e a limitação de recursos financeiros e humanos comprometem a capacidade do país de garantir a todas as crianças oportunidades equivalentes de desenvolvimento.

7.1 Avanços normativos, programáticos e algumas experiências

A aprovação do Marco Legal da Primeira Infância (Lei n.º 13.257/2016), que regulamentou o art. 227 da Constituição Federal, representou um marco significativo no reconhecimento dos direitos das

crianças de até seis anos. A lei estabeleceu diretrizes para a formulação de políticas públicas integradas, articulando áreas como saúde, educação, assistência social, cultura e direitos humanos.

No plano programático, destaca-se o Programa Criança Feliz, criado em 2016, com o objetivo de promover o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância, por meio de visitas domiciliares que orientam famílias em situação de vulnerabilidade sobre práticas de cuidado, estimulação precoce e fortalecimento de vínculos afetivos. O programa alcançou milhões de famílias em todo o país, representando um esforço relevante de alcance nacional.

Diversos estados brasileiros têm empreendido esforços significativos para estruturar políticas públicas voltadas à primeira infância, com diferentes graus de abrangência, articulação intersetorial e institucionalização. Embora o Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016) e o Programa Criança Feliz tenham criado um marco normativo e programático em nível federal, a responsabilidade pela implementação concreta recai, em grande parte, sobre os governos estaduais e municipais.

O Estado do Ceará consolidou-se, nos últimos anos, como um dos exemplos mais estruturados de política estadual para a primeira infância. O Programa Mais Infância Ceará (PMIC), criado em 2015 e fortalecido nos anos seguintes, combina transferência de renda (Cartão Mais Infância), investimento em infraestrutura (como Centros de Educação Infantil e as brinquedopraças), ações de fortalecimento dos vínculos familiares e monitoramento de indicadores (Andrade e Rebehy, 2025).

A política é coordenada pela Secretaria de Proteção Social e envolve diversas outras pastas do governo estadual, além de parcerias com instituições como a Fundação Maria Cecilia Souto Vidigal e organismos multilaterais. A estruturação de painéis de dados e comitês intersetoriais representa um esforço para qualificar a governança baseada em evidências.

Apesar dos avanços, avaliações independentes ainda são escassas e há desafios a superar, como a sustentabilidade financeira do benefício

de transferência de renda, a desigualdade na implementação entre os municípios e o risco de personalização excessiva da política, o que pode comprometer sua continuidade diante de mudanças políticas. A literatura especializada destaca, ainda, a importância de fortalecer os mecanismos de participação social e de avaliação externa.

Outros estados também apresentam experiências relevantes. O Rio Grande do Sul mantém desde 2003 o Programa Primeira Infância Melhor (PIM), pioneiro nas visitas domiciliares e no uso de sistemas próprios de monitoramento. Pernambuco implementa o Programa Mãe Coruja desde 2007, com impactos positivos na saúde materno-infantil. O Acre estrutura o Plano Primeira Infância Acreana, com forte atuação de agentes comunitários. A Paraíba lançou, em 2025, um pacto estadual com enfoque interinstitucional, e o Tocantins desenvolve ações com apoio do Unicef voltadas a crianças em situações de vulnerabilidade, como aquelas com pais privados de liberdade.

Essas iniciativas demonstram que há um movimento crescente de comprometimento federativo com a pauta da primeira infância. O Ceará se destaca por seu grau de institucionalização e pelo esforço de articulação intersetorial, mas a consolidação da política depende de aprimoramentos importantes: ampliação da avaliação baseada em evidências, maior equidade regional, financiamento previsível e fortalecimento da governança local.

7.2 Desafios persistentes

Apesar desses avanços, diversos desafios permanecem. A efetividade das ações sofre com:

• desigualdades regionais: enquanto alguns estados e municípios implementam programas robustos e inovadores, outros carecem de capacidade técnica e de recursos mínimos para assegurar políticas básicas de atenção à primeira infância;

• fragmentação intersetorial: a articulação entre saúde, educação, assistência social e justiça ainda é incipiente em muitas localidades, resultando em sobreposição de esforços e lacunas de atendimento;

• financiamento inadequado: os recursos destinados às políticas de primeira infância são frequentemente insuficientes e sujeitos a contingenciamentos, o que compromete a continuidade e a qualidade dos serviços;

• capacitação de profissionais: a formação de agentes públicos e comunitários que atuam diretamente com crianças e famílias ainda é desigual e, muitas vezes, desatualizada em relação às melhores práticas baseadas em evidências.

7.3 O papel dos Tribunais de Contas

Nos últimos anos, os Tribunais de Contas brasileiros têm ampliado significativamente sua atuação em temas de políticas públicas, assumindo um papel proativo na indução de melhorias na gestão pública. Algumas iniciativas recentes oferecem caminhos para a construção de soluções. Destaca-se a atuação desses tribunais na liderança de iniciativas voltadas à promoção de pactos estaduais pela primeira infância. O Instituto Rui Barbosa, que reúne os 33 Tribunais de Contas do Brasil, criou o Comitê pela Primeira Infância, que tem promovido debates, lançado publicações e estimulado, de uma forma geral, os Tribunais de Contas a abraçarem o tema.

Essa atuação vem se consolidando por meio de pactos, compromissos interinstitucionais, ações de monitoramento e formação de gestores, revelando a crescente sensibilidade dessas instituições frente à importância estratégica dos primeiros anos de vida. Alguns exemplos:

• o Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE) lançou, em 7 de abril de 2025, o Pacto Cearense pela Primeira Infância, reunindo mais de 40 instituições públicas e privadas. A iniciativa visa fortalecer as políticas públicas voltadas ao desenvolvimento infantil, especialmente para

crianças de até seis anos, promovendo a articulação entre diferentes setores e instituições para garantir o desenvolvimento integral das crianças;

• na Paraíba, o Tribunal de Contas do Estado (TCE-PB) formalizou, em 28 de abril de 2025, o Pacto Paraibano pela Primeira Infância, reunindo representantes dos três poderes, federações e universidades. A iniciativa busca unir esforços para promover ações efetivas em prol do desenvolvimento integral das crianças no estado, destacando a importância de políticas públicas integradas que envolvam educação, saúde e assistência social;

• o Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (TCE-TO) instituiu o Compromisso Tocantinense pela Primeira Infância, firmado por 82 prefeitos e apoiado por instituições como o Unicef e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae). A iniciativa prevê ações como o acompanhamento de indicadores, a capacitação de gestores, o aprimoramento do planejamento orçamentário com foco na infância e o estímulo à elaboração de políticas públicas sensíveis às necessidades de crianças de até seis anos. Em 2024, o TCE-TO lançou a quarta fase do compromisso, intitulada Guardião da Esperança, voltada especificamente à proteção de crianças cujos pais estão privados de liberdade, demonstrando sensibilidade para populações altamente vulneráveis;

• o Tribunal de Contas do Estado de Roraima (TCE-RR) também tem desenvolvido ações voltadas à promoção da primeira infância, alinhando-se ao movimento nacional liderado pelo Instituto Rui Barbosa (IRB) e pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon). Essas ações incluem auditorias temáticas, oficinas interinstitucionais e estímulo à criação de redes de proteção social em parceria com outros órgãos públicos.

Essas experiências revelam que os Tribunais de Contas têm ampliado sua missão institucional ao incorporar o fortalecimento de políticas públicas para a infância como parte de sua atuação estratégica. Ao lado da função de controle, emerge a função indutora, que busca aprimorar a qualidade do gasto público e promover uma cultura de planejamento e

avaliação orientada por evidências. Ao reconhecer que o desenvolvimento integral das crianças depende de ações coordenadas entre diferentes setores e níveis de governo, os tribunais têm atuado como catalisadores de compromissos sociais duradouros com as novas gerações.

7.4 A necessidade de uma estratégia nacional renovada

O cenário brasileiro evidencia a necessidade de uma estratégia nacional de primeira infância que:

• fortaleça o pacto federativo em torno da pauta da infância, com cooperação técnica e financeira efetiva entre União, estados e municípios;

• estabeleça mecanismos de monitoramento e avaliação contínuos, com transparência e participação social;

• assegure formação continuada e valorização dos profissionais que atuam com a primeira infância;

• amplie o investimento público de forma estável e sustentável, reconhecendo o caráter estratégico da primeira infância para o futuro do país.

Assim, o Brasil poderá transformar o potencial reconhecido da primeira infância em resultados concretos e duradouros para suas crianças e para a sociedade como um todo.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O investimento na primeira infância constitui uma das estratégias mais eficazes para promover o desenvolvimento humano sustentável, reduzir desigualdades e fortalecer a coesão social. Evidências científicas robustas, corroboradas por organismos internacionais como a OCDE, o Unicef e o Banco Mundial, demonstram que intervenções precoces de qualidade geram retornos econômicos e sociais expressivos em médio e longo prazos.

Experiências nacionais e internacionais revelam que o sucesso das políticas públicas para a primeira infância depende de abordagens intersetoriais, sustentáveis e centradas no fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários.

No Brasil, embora avanços importantes tenham sido alcançados, persistem desafios que exigem o fortalecimento da capacidade de gestão, o aprimoramento dos mecanismos de avaliação e o aumento do financiamento público para ações estruturantes.

A recente mobilização de Tribunais de Contas — como os do Ceará, Tocantins, Roraima, Mato Grosso do Sul e Paraíba — para promover a primeira infância como prioridade pública é uma demonstração de que a agenda da infância pode e deve ser transversal, envolvendo atores do controle, dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo.

Construir uma política nacional robusta para a primeira infância não é apenas um dever ético e constitucional; é uma oportunidade para construir um futuro mais próspero, justo e humano. Aproveitar essa janela de oportunidade exige liderança política, compromisso interinstitucional e capacidade de transformar o conhecimento acumulado em ações efetivas e sustentáveis.

REFERÊNCIAS

ANDRADE. Carolina e REBEHY, Sofia. Unidos pela Primeira Infância no Ceará. **Stanford Social Innovation Review**. Disponível em: https://ssir.com.br/unidos-pela-primeira-infancia-no-ceara. Acesso em: 10 maio 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.257**, de 8 de março de 2016. Institui o Marco Legal da Primeira Infância. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 9 mar. 2016.
CANADÁ. Multilateral Early Learning and Child Care Framework. Ottawa: Government of Canada, 2017.

CANADÁ. **Multilateral Early Learning and Child Care Framework Annual Report.** Ottawa: Government of Canada, 2022.

CHILE. **Chile Crece Contigo:** sistema de protección integral a la infancia. Santiago: Ministerio de Desarrollo Social, 2019.

CHILE. **Evaluación longitudinal del programa Chile Crece Contigo.** Santiago: Ministerio de Desarrollo Social, 2023.

DALY, Mary. **Family policy:** rethinking investment in early childhood. Cambridge: Cambridge University Press, 2020.

EISENSTADT, Naomi. **Providing a sure start:** how government discovered early childhood. Bristol: Policy Press, 2011.

GOVERNO DO CEARÁ. Programa Mais Infância Ceará. Disponível em: https://www.ceara.gov.br/mais-infancia-ceara/. Acesso em: 8/4/2025.

HARVARD UNIVERSITY. **From best practices to breakthrough impacts: a science-based approach to building a more promising future for young children and families**. Cambridge, MA: Center on the Developing Child, Harvard University, 2016.

HECKMAN, James J. **The economics of inequality**: the value of early childhood education. American Educator, v. 35, n. 1, p. 31-47, 2011.

INSTITUTO RUI BARBOSA; TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS. **A Primeira Infância e os Tribunais de Contas**. Brasília: Tribunal de Contas do Estado de Goiás, 2024.

KOTTELENBERG, Michael J. **Essays on the Economics of Child Development and Public Policy**. 2015. Tese (Doutorado em Economia) – University of Western Ontario, London, 2015.

NCPI – Núcleo Ciência Pela Infância. **O uso de evidências para impulsionar políticas públicas para a primeira infância.**2023. Disponível em: https://ncpi.org.br/wp-content/uploads/2024/07/O-uso-de-evidencias-para-impulsionar-politicas-publicas-para-a-primeira-infancia.pdf. Acesso em: 8 abril 2025.

OECD. Organisation for Economic Co-operation and Development. **Starting Strong V**: transitions from early childhood education and care to primary education. Paris: OECD Publishing, 2017.

OECD. Organisation for Economic Co-operation and Development. **Providing quality early childhood education and care**: results from the Starting Strong Survey 2018. Paris: OECD Publishing, 2020.

OECD. Organisation for Economic Co-operation and Development. **Education at a Glance 2024**: OECD Indicators. Paris: OECD Publishing, 2024.

REDE NACIONAL PRIMEIRA INFÂNCIA. **Plano Nacional pela Primeira Infância**. 2ª ed. Brasília: RNPI, 2020.

UNICEF. Fundo das Nações Unidas para a Infância. **Early moments matter for every child**. New York: United Nations Children's Fund, 2017.

UNIVERSIDADE DE TORONTO. **The impacts of universal childcare on cognitive and emotional development:** a Canadian longitudinal study. Toronto: University of Toronto Press, 2022.

WORLD BANK. **Investing in early childhood development:** review of the World Bank's recent experience. Washington, DC: World Bank, 2015.