

## Por que é importante investir em avaliações de políticas, programas e serviços voltados à primeira infância

Why it is important to invest in early childhood development policies, programs and services evaluation

Rogério Renato Silva<sup>1\*</sup> , Eduardo Marino<sup>2</sup> 

<sup>1</sup>Pacto Organizações Regenerativas, São Paulo, SP, Brasil

<sup>2</sup>Manacá Avaliação e Aprendizagem, São Paulo, SP, Brasil

**COMO CITAR:** Silva, Rogério Renato, & Marino, Eduardo (2022). Por que é importante investir em avaliações de políticas, programas e serviços voltados à primeira infância. *Revista Brasileira de Avaliação*, 11(3 spe), e112122. <https://doi.org/10.4322/rbaval202211021>

A infância é um período essencial ao desenvolvimento humano. É nele que as aprendizagens se dão com maior força, e nele também que as crianças estão mais suscetíveis às condições socioeconômicas, culturais e ambientais em que vivem. Vértice de possibilidades e riscos, a infância tem se tornado cada vez mais prioritária nas nações. Segundo o Fundo das Nações Unidas para a Infância (WHO, 2018), “[...] the best ways a country can boost shared prosperity, promote inclusive economic growth, expand equitable opportunity, and end extreme poverty [is to] invest in early childhood development”.

No Brasil, foi no Artigo 227 da Constituição Federal de 1988 que a nação se comprometeu a dar às crianças absoluta prioridade aos seus direitos, apotando que um projeto democrático de nação, portanto, só se viabilizaria com a proteção de todas as infâncias.

[...] à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (Brasil, 1988).

Ainda que as infâncias fossem objeto de estudo da pedagogia, psicanálise e da psicologia, das ciências sociais, medicina e do direito, entre outras disciplinas, as últimas décadas viram emergir robustas evidências em torno da importância dos primeiros anos de vida não apenas para o desenvolvimento de cada sujeito particular, mas também para a sociedade como um todo. Pesquisas demonstraram que viver bem nos primeiros anos de vida amplia o desenvolvimento cognitivo e socioemocional dos sujeitos e amplia sua escolaridade, sua futura inserção profissional e sua renda (Heckman, 2006; Campbell et al., 2014), variáveis associadas ao bem viver.

Ao associar a luta por direitos às evidências científicas, os últimos anos viram também a expansão de políticas públicas e iniciativas da sociedade civil voltadas às infâncias. Foi o caso do Brasil que, desde o advento do Estatuto da Criança e do Adolescente (Brasil, 1991), formulou políticas que focalizaram a Primeira Infância, nome pelo qual tornou-se conhecido o intervalo compreendido entre a vida gestacional e os seis anos de idade. E foi nesta onda de expansão política e teórica que o tema da avaliação também encontrou demandas e suporte para crescer junto desta agenda.

Rogério Renato Silva, branco, Doutor em saúde pública pela USP, Pacto Organizações Regenerativas.

Eduardo Marino, branco, Mestre em administração de empresas pela USP, Manacá Avaliação e Aprendizagem.

A RBAVAL apoia os esforços relativos à visibilidade dos autores negros na produção científica. Assim, nossas publicações solicitam a autodeclaração de cor/etnia dos autores dos textos para tornar visível tal informação nos artigos.

**Recebido:** Junho 30, 2022

**Aceito:** Junho 30, 2022

**\*Autor correspondente:**

**Rogério Renato Silva**

**E-mail:** rogerio@pacto.site

**Instituição parceira:** Fundação Maria Cecília Souto Vidigal



Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.



Avançando de modo setorial, as avaliações em saúde, educação, assistência e economia ofereceram instrumentos para que a sociedade pudesse perceber a gradual ampliação dos direitos na direção do acesso, da qualidade e da efetividade das ações. Foi neste esteio que indicadores relacionados às matrículas na educação infantil, às consultas no período pré-natal, à renda familiar e à mortalidade infantil atestaram conquistas e demandaram avaliações ainda mais específicas e capazes de estudar a intimidade da implementação das políticas públicas, bem como o desenvolvimento infantil de modo mais criterioso.

E foi no esteio desta focalização do olhar para a Primeira Infância que emergiu também o Marco Legal da Primeira Infância (Brasil, 2016). Ao priorizar o desenvolvimento infantil em planos de governo estaduais e municipais, a legislação apontou a necessidade de que a política nacional fosse “[...] formulada e implementada mediante abordagem e coordenação intersetorial que articule as diversas políticas setoriais”, de que estados, Distrito Federal e municípios instituísem “[...] comitê intersetorial de políticas públicas para a primeira infância” e que as políticas públicas teriam, necessariamente, “[...] componentes de monitoramento e coleta sistemática de dados, avaliação periódica dos elementos que constituem a oferta dos serviços à criança e divulgação dos seus resultados”.

Reconhecida em sua complexidade e seu status político, a primeira infância tem sido, portanto, investigada de maneira crescente e a partir de diferentes ângulos. Numa perspectiva de larga escala, muitas avaliações voltaram-se a compreender os efeitos das políticas de combate às desigualdades sobre as crianças, como foi o caso de inúmeros estudos a respeito do Programa Bolsa Família, a demonstrar seus efeitos diretos sobre as crianças (Santos et al., 2013; Shei et al., 2014; Silva & Paes, 2019; Rostirolla et al., 2021), mas também outros efeitos positivos para a economia e as famílias, também favoráveis ao desenvolvimento infantil (Ribeiro et al., 2017; Correa Junior et al., 2019).

Outras avaliações dedicaram-se aos desafiadores fenômenos da intersetorialidade das ações e à formulação e implementação de planos estaduais e municipais de primeira infância (Mori & Andrade, 2021; Marino & Pluciennik, 2015; Venancio et al., 2022; Campos et al., 2011), incluindo mais recentemente as avaliações interessadas na implementação do Programa Criança Feliz. Estudando a relação entre os entes federados, o financiamento público, o papel das condicionalidades, a colaboração entre diferentes pastas municipais e os efeitos reais da intersetorialidade, tais estudos têm sido importantes para nutrir o debate público com evidências capazes de fortalecer a aterrissagem das políticas públicas no cotidiano dos serviços e na vida das crianças para além das visões mais ingênuas (Arretche, 2001).

Em busca de compreender mais profundamente aspectos cognitivos e motores relacionados ao desenvolvimento infantil, outras avaliações procuraram ir além do importante e já clássico acompanhamento pediátrico do peso e da altura das crianças, para compreender fenômenos de desenvolvimento cognitivo, emocional e motor das crianças em Primeira Infância. Foi o caso dos estudos de Barros et al. (2011) e Brentani et al. (2021), que demonstraram efeitos positivos produzidos nas crianças que frequentam boas creches ou são cobertas por boas experiências de visita domiciliar.

E é com este notável acúmulo avaliativo que enfrentaremos o desafio de expandir o direito e de garantir o desenvolvimento das crianças na Primeira Infância nos próximos anos. Como têm demonstrado estudos e argumentado especialistas, contudo, os anos recentes e o período pandêmico produziram uma série de retrocessos para as crianças brasileiras, o que pode ser percebido no aumento da mortalidade materna, na redução da cobertura vacinal, na interrupção da expansão das matrículas na Educação Infantil, no aumento da insegurança alimentar e nos inúmeros sinais do aumento das violências. Não exageramos ao dizer que boa parte do trabalho de implementação de políticas públicas das últimas décadas perdeu-se nas mãos daqueles que não têm compromisso com o Estado de Direitos; e será preciso recomeçar.

Para tanto, espera-se que o denso volume de conhecimento gerado por inúmeras avaliações e pesquisas em torno da Primeira Infância nos últimos anos, no Brasil e alhures, seja efetivamente considerado por gestores públicos e por ativistas como fonte de evidências para a retomada das políticas e das ações voltados à Primeira Infância em todos os entes federados. Como é de conhecimento público, o bom uso da ciência é capaz de alavancar o



direito, na medida em que as teorias e os dados empíricos são utilizados para orientar escolhas de investimento público e elevar a qualidade dos serviços públicos.

Neste sentido, se continuarão relevantes as avaliações de impacto capazes de demonstrar efetivas transformações no desenvolvimento infantil, serão de suma importância os estudos concentrados em monitorar tanto a implementação dos planos da Primeira Infância quanto a efetivação do acesso e da qualidade dos serviços de educação, saúde e assistência social. Monitorar a prioridade da Primeira Infância na agenda dos gestores e seus planos de governo, a qualidade da concertação intersetorial nos territórios e a efetiva alocação de recursos públicos na infância será um modo de avaliar o compromisso público e o papel do Estado frente a uma agenda tão essencial. Se a tarefa se der em diálogo e com o protagonismo das instâncias de controle social, o monitoramento pode também ter o efeito de fortalecer o ambiente e o processo democrático, conquistas estruturais que também precisam avançar.

Serão também importantes os estudos voltados a refinar o olhar dos gestores e das equipes dos serviços públicos para o desenvolvimento singular de cada criança. Se as métricas básicas da puericultura continuarão indiscutivelmente necessárias, será preciso criar estratégias e condições objetivas para a percepção da negligência e das violências contra as crianças, para compreender as condições de ensino-aprendizagem nas creches e pré-escolas e para acompanhar o desenvolvimento socioemocional, cognitivo e motor das crianças na Primeira Infância, com vistas a examinar e evoluir a efetividade das ofertas públicas.

Espera-se ainda que as ações de monitoramento e avaliação sejam capazes de compreender as desigualdades que marcam a Primeira Infância brasileira, especialmente ao racializar as análises e a compreensão dos fenômenos que estruturam as prioridades governamentais, as políticas públicas e o acesso e a qualidade dos serviços. Frente a um objeto de tamanha complexidade e que requer, nos termos da Constituição Federal Brasileira, absoluta prioridade da sociedade brasileira, espera-se que boas práticas de monitoramento e avaliação possam se converter em dispositivos de apoio à garantia dos direitos da Primeira Infância.

Finalmente, é oportuno destacar que este número especial da Revista Brasileira de Avaliação tornou-se possível em razão da parceria com a Fundação Maria Cecília Souto Vidigal (FMCSV). A Fundação não apenas aceitou o convite para co-produzir a edição especial, como investiu recursos na sua produção, inclusive realizando o sublime trabalho de mobilizar muitos dos pesquisadores e ativistas que assinam os artigos. O interesse da FMCSV por fortalecer o campo da avaliação no Brasil e por favorecer o uso de evidências para informar o desenho e a implementação de políticas públicas para a primeira infância é evidente ao longo de sua história e coerente com suas inúmeras ações.

### **Fonte de financiamento**

Não há.

### **Conflito de interesse**

Não há.

### **Agradecimentos**

Fundação Maria Cecília Souto Vidigal.

### **Referências**

Arretche, Marta. (2001). Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In Maria C. R. N. Barreira & Maria C. B. Carvalho (Eds.), *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais* (pp. 43-56). São Paulo: IEE/PUC-SP.

Barros, Ricardo, Carvalho, Mirela, Franco, Samuel, Mendonça, Rosane, & Rosalém, Andrezza. (2011). Uma avaliação do impacto da qualidade da creche no desenvolvimento infantil. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 41(2), 213-232.



- Brasil. (1988, outubro 5). Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília.
- Brasil. (1991, julho 16). Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990). *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília.
- Brasil. (2016, março 9). Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016). *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília.
- Brentani, Alexandra, Walker, Susan, Chang-Lopez, Susan, Grisi, Sandra, Powell, Christine, & Fink, Günther. (2021). A home visit-based early childhood stimulation programme in Brazil: A randomized controlled trial. *Health Policy and Planning*, 36(3), 288-297. PMID:33496330. <http://dx.doi.org/10.1093/heapol/czaa195>
- Campbell, Frances, Conti, Gabriella, Heckman, James J, Moon, Seong H., Pinto, Rodrigo, Pungello, Elizabeth, & Pan, Yi. (2014). Early childhood investments substantially boost adult health. *Science*, 343(6178), 1478-1485. PMID:24675955. <http://dx.doi.org/10.1126/science.1248429>
- Campos, Maria M., Esposito, Yara L., Bhering, Eliana, Gimenes, Nelson, & Abuchaim, Beatriz. (2011). A qualidade da educação infantil: Um estudo em seis capitais Brasileiras. *Cadernos de Pesquisas*, 41(142), 20-54. <http://dx.doi.org/10.1590/S0100-15742011000100003>
- Correa Junior, Carlos B., Trevisan, Leonardo N., & Mello, Cristina H. (2019). Impactos do programa Bolsa Família no mercado de trabalho dos municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, 53(5), 838-858. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220180026>
- Heckman, James. (2006). Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. *Science*, 312(5782), 1900-1902. PMID:16809525. <http://dx.doi.org/10.1126/science.1128898>
- Marino, Eduardo, & Pluciennik, Gabriela A. (Eds.). (2015). *Histórico e fundamentação teórica do Programa São Paulo pela Primeiríssima Infância* (Programa São Paulo pela Primeiríssima Infância. Caderno A). São Paulo: Secretaria de Saúde.
- Mori, Cristina K., & Andrade, Ana K. (2021). Estudo apreciativo da governança do Marco Legal da Primeira Infância no Brasil. *Revista Brasileira de Avaliação*, 10(1), e100921. <http://dx.doi.org/10.4322/rbaval202110009>
- Ribeiro, Felipe G., Shikida, Claudio, & Hillbrecht, Ronald O. (2017). Bolsa Família: Um survey sobre os efeitos do programa de transferência de renda condicionada do Brasil. *Estudos Econômicos*, 47(4), 805-862. <http://dx.doi.org/10.1590/0101-416147468fcr>
- Rostirolla, Cesar C., Ribeiro, Felipe G., Dietrich, Thais P., & Buttignon, Victor G. (2021). *Avaliação de impactos sinérgicos entre o Programa Bolsa Família e o Programa Primeira Infância Melhor no Rio Grande do Sul* (Planejamento e Políticas Públicas, No. 60). Brasília: IPEA.
- Santos, Leonor M., Guanais, Frederico, Porto, Denise L., Morais Neto, Otaliba L., Stevens, Antony, Cortez-Escalante, Juan, & Modesto, Lucia. (2013). Menor ocorrência de baixo peso ao nascer entre crianças de famílias beneficiárias do programa Bolsa Família. In Tereza Campello & Marcelo Neri (Eds.), *Programa Bolsa Família: Uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, p. 263-272.
- Shei, Amie, Costa, Federico, Reis, Mitermayer G., & Ko, Albert I. (2014). The impact of Brazil's Bolsa Família conditional cash transfer program on children's health care utilization and health outcomes. *BMC International Health and Human Rights*, 14(10), 10. PMID:24690131. <http://dx.doi.org/10.1186/1472-698X-14-10>
- Silva, Everlane S. A., & Paes, Neir A. (2019). Programa Bolsa Família e a redução da mortalidade infantil nos municípios do semiárido brasileiro. *Ciência & Saúde Coletiva*, 24(2), 623-630. PMID:30726394. <http://dx.doi.org/10.1590/1413-81232018242.04782017>
- Venancio, Sonia I., Teixeira, Juliana A., Bortoli, Maritsa C., & Bernal, Regina T. (2022). Factors associated with early childhood development in municipalities of Ceará, Brazil: A hierarchical model of contexts, environments, and nurturing care domains in a cross-sectional study. *The Lancet Regional Health*, 5, 100139. <http://dx.doi.org/10.1016/j.lana.2021.100139>
- World Health Organization – WHO. United Nations Children's Fund – UNICEF. World Bank Group. (2018). *Nurturing care for early childhood development: A framework for helping children survive and thrive to transform health and human potential*. Geneva: WHO.