



# **POLÍTICAS PÚBLICAS DE PRIMEIRA INFÂNCIA:** *uma proposta para o brasil*

**Relatório 1**

**A RELEVÂNCIA DAS POLÍTICAS  
DA PRIMEIRA INFÂNCIA**

Outubro 2023 | São Paulo - SP

Este é o primeiro relatório do projeto Políticas Públicas de Primeira Infância: Uma Proposta para o Brasil preparado para a Fundação Podemos. O objetivo geral deste trabalho é apresentar uma proposta de políticas da Primeira Infância que possa ser encampada pelo próximo presidente da República e pelo Congresso nacional eleito em outubro de 2022.

Este primeiro documento apresenta o embasamento teórico da relevância das políticas da Primeira Infância, mostrando os principais achados da literatura desde o seminal trabalho de James Heckman, além de ressaltar quais são as experiências internacionais mais bem-sucedidas dessa política no mundo. Essa parte do trabalho foi baseada na leitura e síntese das principais pesquisas internacionais sendo dividida em cinco partes. Na primeira apresentamos brevemente a relevância da primeira infância para o desenvolvimento dos países. Na segunda, destacamos sua relevância para o desenvolvimento do indivíduo, incluindo sua capacidade cognitiva. Em seguida, abordamos a relevância dos programas realizados e resultados importantes já obtidos. Na quarta, discutimos a relevância da qualidade e do acesso a programas focados nesta fase da vida. Por fim, antes da conclusão, discutimos brevemente os principais desafios da governança da educação infantil.

## A importância da primeira infância para o desenvolvimento da sociedade

O desenvolvimento humano, que é a base do capital social, fundamental para a ascensão econômica e o equilíbrio social dos países, assenta-se num processo de amadurecimento do desenvolvimento físico. Essas habilidades incluem os sentidos, as habilidades motoras, as habilidades cognitivas, as habilidades de linguagem, as habilidades socioemocionais, além da autorregulação do comportamento e das emoções. Neste delicado processo, desenvolvem-se as diferentes competências, inatas ou adquiridas, ao longo de distintas etapas que seguem uma sequência progressiva e acumulativa. Assim, a fase anterior é sempre crucial para o sucesso da fase seguinte.

A primeira infância inicia-se na gestação e nos três primeiros anos de vida da criança. Este período inicial de desenvolvimento envolve processos cognitivos, físicos e socioemocionais de enorme importância para todo o resto da vida de um indivíduo. É, em síntese, o momento em que se constrói as competências que constituem alicerces vital, sendo, portanto, fundamental que existam as melhores condições para que isso ocorra. Um contexto inadequado prejudica o desenvolvimento das competências, da aquisição das habilidades adquiridas, além de reduzir o potencial das inatas, com consequências assim para toda a vida.

Por esta razão, investir na melhoria do desenvolvimento infantil é fundamental para os países cumprirem os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). O desenvolvimento adequado de meninos e meninas é necessário para que os países possam desenvolver-se de forma equitativa e sustentável.

Em geral, é evidente o alto retorno para indivíduos e para países em termos de crescimento da renda e condições de vida obtido pelo forte investimento em competências (Hanushek, 2012). Com as limitações em se aumentar o número de anos de escolaridade, especialmente nos países desenvolvidos, estudos mostram que a qualidade do ensino tem impacto relevante no crescimento econômico (Hanushek e Kimko, 2000). Hanushek e Woessmann (2020) indicam inclusive que há fortes evidências de que as habilidades cognitivas da população – e não a mera escolaridade – estão fortemente relacionadas ao crescimento econômico de longo prazo. Neste aspecto, o efeito das habilidades é complementar à qualidade das instituições econômicas para o desenvolvimento do país. Não obstante, ainda que as recompensas de longo prazo para a qualidade educacional sejam grandes, elas levam tempo para surgir. E estes retornos decorrem não apenas de se estar em sala de aula, mas do que se aprende dentro da escola (Hanushek e Woessmann, 2016)

Como será demonstrado neste trabalho, os investimentos na primeira infância

mais do que compensam, sendo, portanto, altamente rentáveis do ponto de vista social. Infelizmente, alarmantes 43% das crianças menores de 5 anos (249 milhões) do mundo correm risco de desenvolvimento infantil deficiente devido à situação de pobreza e desnutrição crônica em que vivem. Esse número aumenta quando outros fatores de risco para o desenvolvimento da primeira infância (DPI) também são levados em consideração, como baixo nível de educação materna e abuso infantil. Existem diferenças na distribuição de DPI deficiente entre e dentro dos países, que são explicadas, no mais das vezes, pela desigualdade e injustiça social.

Por esse motivo, as organizações internacionais identificaram a melhoria do DPI como uma prioridade para o século XXI, com atenção especial aos mais vulneráveis. No caso brasileiro, portanto, este é um tema de enorme relevância visto que em 2020, 40% das crianças e dos adolescentes brasileiros viviam em pobreza, ou seja quase 9,4 milhões de menores (UNESCO, 2022).

## Primeira infância e o desenvolvimento

As células cerebrais, chamadas neurônios, começam a se multiplicar rapidamente desde a gestação. Durante o terceiro trimestre da gravidez, o cérebro começa a estabelecer as conexões para facilitar a comunicação entre essas células que são a base do desenvolvimento humano.

Essa comunicação é essencial para desenvolvimento dos sentidos: aprender, lembrar e desenvolver sentimentos e comportamentos saudáveis. É nesta fase também que a arquitetura cerebral do ser humano é moldada de acordo com a interação entre o contexto de vida e a herança genética. Por esta razão que os primeiros 3 anos de vida, juntamente com a gestação, são considerados um período extremamente importante para o desenvolvimento humano. O cuidado afetuoso e sensível às necessidades das crianças é baseado em boa nutrição, saúde, oportunidades de estimulação e aprendizagem precoce, proteção social e proteção contra todas as formas de violência infantil (Black et al, 2017). A Tabela 01 sumariza elementos fundamentais da primeira infância.

**Tabela 1 | Componentes do cuidado carinhoso e sensível das crianças**

Componente	Exemplos
Nutrição materno-infantil	Acesso a uma dieta saudável durante a gravidez e os primeiros 3 anos de vida
	Práticas adequadas de lactância e alimentação complementar
Saúde	Acompanhamento no Pré Natal
	Prevenção de doenças durante os primeiros 3 anos de vida
	Planejamento familiar
	Prevenção à depressão materna
Cuidado das necessidades da criança	Afeto e carinho
	Interações verbais e sociais durante as atividades, incluindo alimentação e toque
	Prevenção da violência doméstica em todas as suas formas
Segurança, proteção e apoio social	Prevenção da violência doméstica em todas as suas formas
	Programas familiares de transferência de renda
	Licenças maternidades adequadas
	Apoio à lactância materna
Estimulação precoce e Aprendizagem	Acesso a programas parentais para pais e outros cuidadores
	Acesso a programas de cuidados infantis com equipe capacitada

\* Adaptado de Black et al. (2017).

EOs estudos também apontam a necessidade do cérebro em receber estímulos sensoriais (visão, audição, tato, olfato) no período inicial de desenvolvimento onde os neurônios do córtex cerebral estão mais sensíveis à formação de novas interações. Um cérebro pouco estimulado no período correto terá mais dificuldade de reconhecer e processar os estímulos sensoriais no futuro. Em outras palavras, um baixo nível de estimulação nesta idade da vida implica perdas de potencial cognitivo irreversíveis.

Cunha e Heckman (2007, 2009) desenvolveram um modelo de evolução das competências ao longo do ciclo de vida. Os pais afetam seus filhos de várias maneiras. De um lado, pais com maiores habilidades de criação proporcionam ambientes calorosos, de apoio e estimulantes, independentemente de quanto possuem de recursos financeiros e do volume de tempo gasto com as crianças em instrução direta. De outro lado, pais com maiores recursos financeiros e de tempo podem investir mais, por exemplo, com as mensalidades de boas escolas ou com a ida de uma criança ao jardim zoológico (Heckman and Mosso, 2014).

A renda é frequentemente usada como medida da pobreza infantil, no entanto, é um indicativo muito grosseiro. Uma mãe ou um pai abastado, porém, indiferentes, podem proporcionar um ambiente empobrecido na primeira infância. Em contrapartida, famílias com dificuldades financeiras, porém dentro do que se considera digno materialmente, podem fornecer ambientes familiares ricos

por meio de seu apego, de calor humano e do investimento em tempo e em carinho com os filhos. Os programas públicos tentam reforçar as habilidades e a renda dos pais, além de fornecer informações para uma melhor criação dos filhos (Mayer, 1997; Heckman and Mosso, 2014).

O processo de formação de competências é dinâmico e incremental. No processo de formação de habilidades, a quantidade atual de habilidades acumuladas ajuda a criar a quantidade futura de habilidades ao longo do ciclo de vida. E, obviamente, as habilidades futuras têm impactos intergeracionais visto que serão relevantes na criação dos descendentes e assim sucessivamente. Essas relações dinâmicas tornam o início da vida um período importante porque estabelece as bases para a construção de habilidades mais tarde na vida. É também um momento relevante por permitir uma intervenção que busque compensar na formação da criança deficiências decorrentes do meio.

Segundo Elango et al (2015) os seguintes pontos sobre as competências estabelecidos na literatura recente são:

- As habilidades são múltiplas. Os indivíduos têm muitas habilidades relevantes para a vida além das habilidades cognitivas medidas pelos testes de Quociente de Inteligência (QI) e testes de desempenho. Essas habilidades adicionais são chamadas de habilidades não cognitivas ou habilidades de caráter, incluindo também saúde e saúde mental. São importantes

previsoras de vidas bem-sucedidas. Essas habilidades são importantes em diferentes graus em diferentes tarefas da vida. Os programas de educação infantil de sucesso promovem todas essas habilidades. Ao avaliar o sucesso ou fracasso de qualquer política pública, uma avaliação completa das habilidades impactadas é uma parte essencial de qualquer avaliação confiável (Heckman e Kautz, 2012, 2014).

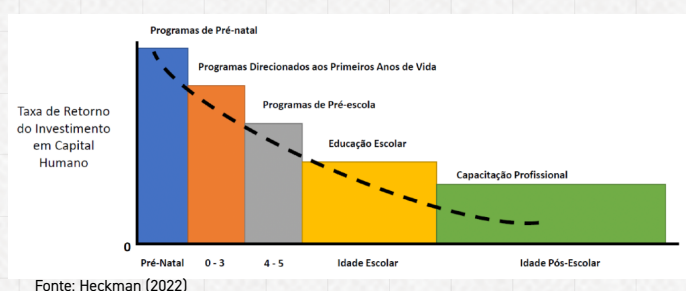
- As habilidades geram habilidades e se complementam. Entre quaisquer dos períodos na vida de uma criança, o estoque de habilidades de uma criança se acumula. As habilidades não são apenas autoprodutivas, mas também promovem a produção de outras habilidades (Heckman e Mosso, 2014).

- As habilidades complementam o investimento. Ao promover habilidades na primeira infância, a educação infantil estabelece uma base que facilita o acúmulo de habilidades mais tarde na vida (Cunha e Heckman, 2008; Cunha et al.,2010). A educação infantil promove o desenvolvimento de habilidades ao longo da vida, aumentando o estoque de competências futuras que promovem a produtividade do investimento futuro das próprias pessoas. Essa característica do investimento no ciclo de vida é chamada de complementaridade dinâmica. Em condições confirmadas empiricamente por Cunha et al. (2010), é mais produtivo investir em crianças desfavorecidas no início da vida do que remediar a desvantagem mais tarde, na adolescência ou mesmo na etapa adulta. Isso decorre da complementaridade entre as habilidades na velhice (adquiridas pelo investimento no início da vida) e

os investimentos na velhice. O maior investimento no início da vida ajuda as crianças desfavorecidas a capturar muitos dos mesmos benefícios do investimento na velhice que são experimentados por seus pares mais favorecidos. O outro lado da complementaridade dinâmica é que é mais difícil remediar a desvantagem precoce em idades mais avançadas. O investimento em idades mais avançadas em adolescentes sem uma base sólida de habilidades iniciais é frequentemente menos produtivo do que o investimento em idades precoces (Heckman e Kautz, 2014).

Desta forma, observa-se que as possibilidades de intervenção se reduzem ao longo da vida de um indivíduo, sendo as políticas públicas com maior impacto aquelas focadas nos primeiros anos de vida. Esta constatação da literatura levou a elaboração do Gráfico de Heckman que sintetiza a perda de rendimento das políticas ao longo da vida.

### Gráfico 1 | Gráfico de Heckman



Pesquisas indicam já há um bom tempo que os efeitos de contextos adversos na primeira infância persistem ao longo da vida (Knudsen et al., 2006). Este é um fato de enorme relevância dado que o Brasil é um país com grande carência social, em que parcela relevante da sociedade é exposta

à violência, bem como à falta de acesso a recursos básicos, tais como saúde e educação.

No entanto, este problema não é relevante apenas em termos absolutos. Diferenças relevantes entre grupos acabam por ter consequências importantes de médio e longo prazo, aprofundando a desigualdade socioeconômica. McLanahan (2004), Duncan e Murnane (2011), entre outros, mostram que disparidades substantivas entre os ambientes em que vivem crianças favorecidas e as menos favorecidas pioram as perspectivas de vida e as chances de ascensão social dos menos favorecidos. Este é um fator particularmente relevante para o Brasil, onde as desigualdades são profundas, afetando enormemente a primeira infância (Simões et al, 2016).

Além disso, a proliferação de lares com apenas um chefe de família, especialmente nas casas em que as crianças nunca tiveram uma figura paterna presente, é um dos principais responsáveis para o crescimento da desigualdade na infância (McLanahan, 2004; Heckman, 2008). Em diversos países do mundo, a existência de lares com apenas um chefe de família está fortemente correlacionada com a pobreza infantil. Análises estatísticas mostram que filhos de pais solteiros possuem menos chance de ter sucesso na vida do que os filhos de famílias com dois responsáveis (McLanahan and Percheski, 2008). Este fenômeno de maior vulnerabilidade também se repete no Brasil (De Souza, 2020, Araújo e Casaca, 2021).

Não menos importante é a mudança na estrutura de trabalho. A preocupação com a qualidade dos ambientes infantis também decorre da expansão da participação de mulheres com filhos na mão de obra. Esse crescimento, que é positivo ao ampliar as possibilidades das mulheres, levanta preocupações sobre a oferta de puericultura e sua qualidade. Como mostra Blau (2003), famílias desfavorecidas quase sempre não têm acesso a cuidados infantis de alta qualidade. Famílias monoparentais são assim especialmente vulneráveis.

Esse amplo conjunto de evidências indica que as disparidades decorrentes dos fatores cruciais da infância aumentaram ao longo das gerações no mundo por alterações na estrutura familiar (Putnam, 2015).

Não por menos, a relevância da primeira infância e o contexto de profunda desigualdade de condições existentes tem despertado um interesse global em melhorar as oportunidades no início da vida de crianças desfavorecidas. Isto estimulou o surgimento de políticas públicas focadas na ampliação da oferta pública de serviços para a primeira infância. Migrou-se assim de uma visão em que educação para primeira infância era antes de tudo um suporte para pais e mães trabalharem para objetivos mais amplos, além de se buscar melhorar as oportunidades disponíveis para as crianças carentes.

Esta mudança de perspectiva é nítida no Brasil desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, ainda que tenha sido

introduzida de forma lenta. Com a Emenda Constitucional nº 53 de 2006, alterou-se a ideia básica de creche e pré-escola para educação infantil a ser realizada nestes mesmos estabelecimentos. Além disso, com aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica, em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Fundamental, também em 2006, passou-se a estimular financeiramente a criação de vagas de ensino para esta faixa etária.

## Programas têm impacto? Eles valem a pena?

Estabelecido o consenso sobre a importância da primeira infância, o passo seguinte é investigar a validade dos programas e sua relação custo-benefício. Duas questões distintas centrais, que são frequentemente confundidas, merecem especial atenção. A primeira é se os programas para a primeira infância são eficazes. A segunda é se os benefícios desses programas excedem seus custos.

A resposta para a primeira pergunta depende da qualidade do programa que está sendo executado, assim como as alternativas disponíveis e seus respectivos custos. Do ponto de vista metodológico, qualquer indicador de eficácia implica uma afirmação relativa. Ou seja, determinado programa é eficaz em relação a uma política e a um conjunto de parâmetros. Famílias mais abastadas têm melhores

alternativas e geralmente não se beneficiam da oferta pública de educação infantil destinada a populações medianas ou mais vulnerabilizadas. De outro lado, versões de alta qualidade de programas destinados a crianças desfavorecidas têm mostrado substanciais benefícios econômicos e boas taxas sociais de retorno (Blau and Currie, 2006; Duncan and Magnuson, 2013; Yoshikawa et al, 2013).

Falhas em levar em conta a qualidade das alternativas de cuidados infantis podem gerar problemas na avaliação da eficácia de programa. Um exemplo recente é o Head Start Impact Study (HSIS). O Head Start é um programa de enorme escala do governo federal dos Estados Unidos que oferece serviços abrangentes de educação, saúde, nutrição e envolvimento dos pais na primeira infância para crianças e famílias de baixa renda. Em 1998, o Congresso dos EUA estabeleceu a obrigatoriedade de realização de um estudo nacional para determinar o impacto do programa. As crianças participantes foram aleatoriamente designadas para um grupo de tratamento ou um grupo de comparação. O primeiro tinha acesso aos serviços do Head Start, já o segundo não tinha embora pudesse receber outros recursos da comunidade.

Puma et al (2012) mostra que análises que não levam em conta as alternativas de cuidados infantis disponíveis alternativas para todos os participantes subestimam os efeitos do programa. De outro lado, as análises que levam em conta essas

alternativas mostram que o Head Start realmente tem efeitos moderados a fortes nas medidas de habilidades cognitivas e não cognitivas (Feller et al., 2016; Kline and Walters, 2015; Zhai et al.,2014). Este é um importante resultado que sugere a seguinte diretriz: programas que conseguem produzir melhora no desenvolvimento de crianças em relação ao meio que estão tendem a ter uma maior chance de sucesso.

A resposta à segunda pergunta é que as evidências em mãos apoiam o subsídio público de programas de qualidade dirigidos a populações desfavorecidas. Elango et al (2015), analisando uma ampla gama de programas nos EUA e outros países<sup>1</sup>, mostram que, nos níveis de qualidade atuais e custos, seus benefícios sociais excedem seus custos sociais. Há pouca evidência direta, contudo, sobre a eficácia dos programas em crianças de famílias abastadas.

Muitos argumentos têm sido feitos para subsidiar programas de primeira infância para famílias desfavorecidas. Heckman e Mosso (2014) resumem a literatura. A maior parcela dos argumentos se baseia na evidência de que os ambientes da primeira infância têm consequências profundas na vida das crianças e afetam toda a sociedade por meio da redução da criminalidade,

---

<sup>1</sup> Elango et al (2015) estudaram inúmeros programas dos EUA, tais como: ABC: Carolina Abecedarian Project. PPP: Perry Preschool Project. ETP: Early Training Project. IHDP: Infant Health and Development Program. HSIS: Head Start Impact Study. TN-VPK: Tennessee Voluntary Prekindergarten Program. Boston: Boston Public School Prekindergarten Program.



da melhoria da saúde, do maior nível educacional e do maior engajamento social. Ambientes externos às famílias na primeira infância criam externalidades – efeitos na sociedade como um todo – que os pais (por qualquer motivo) não agem ou internalizam.

O fato é que as famílias mais pobres têm maiores dificuldades para o desenvolvimento de suas crianças. Há três grupos principais de argumentos que explicam esse processo: problemas de renda, de informação e vinculados à violência doméstica.

Em primeiro lugar, dado o menor nível inicial de renda, alguns apontam para restrições de empréstimos para famílias desfavorecidas, que se tornaram mais pronunciadas nas últimas décadas com a diminuição dos salários reais para trabalhadores menos instruídos e que são exacerbadas pelo aumento dos custos das mensalidades (Caucutt e Lochner, 2012; Duncan e Murnane, 2014). Sob esse argumento, os pais gastam o menos do que o necessário nos filhos porque seu custo de investimento é maior do que o custo social. Com o crescimento das famílias com apenas um chefe de família e a necessidade de as mulheres trabalharem para sustentar suas famílias, as restrições de tempo dos pais também aumentaram significativamente (Elango et al, 2015).

Só que, como observado anteriormente, mais do que dinheiro, a principal alavanca está na criação de ambientes infantis nutritivos e produtivos. As transferências de renda para famílias desfavorecidas no

desenvolvimento infantil são importantes, mas claramente insuficientes. Nesse sentido, programas que não atuem, por exemplo, fortalecendo a relação da criança com o ensino infantil, estimulando uma melhor criação dos filhos pelos pais, tendem a ter resultados piores.

Nestas mesmas linhas, estudos baseados em assimetria informacional apontam a importância do conhecimento familiar das melhores práticas de criação de filhos (Cunha et al., 2013; Cunha, 2015) Há evidências consideráveis de que, na maior parte das vezes, os pais desfavorecidos não possuem as informações necessárias para incentivarem o maior desenvolvimento de suas crianças. Muitos programas no mundo são baseados nessa premissa, sendo essa uma das razões para diversos deles incluírem formas de visita domiciliar.

Por fim, há a constatação de um nível alto de violência doméstica, de vários tipos em famílias mais pobres. Neste ambiente, há uma maior possibilidade de haver pais abusivos, ou pais que negam aos filhos o acesso a oportunidades que lhes dariam opções de ampliar horizontes de vida.

## Educação Infantil: Qualidade e Acesso

Elango et al (2015) mostram evidências fortes de que as crianças desfavorecidas se beneficiam mais da educação infantil do que as crianças favorecidas. Quando as crianças frequentam programas com cuidados de

maior qualidade do que receberiam em casa ou em um ambiente alternativo, os efeitos dos programas são geralmente positivos. Assim, dado que as crianças desfavorecidas têm menos acesso a alternativas, elas se beneficiam mais dos programas universais. Programas universais que excluem alternativas de alta qualidade para crianças favorecidas, como na província canadense do Quebec, produzem efeitos fracos ou até negativos. Este conjunto de evidência mostra que políticas mais focadas em população vulnerabilizada tendem a ter maior retorno.

Em síntese, todos os programas que têm efeitos positivos têm padrões de qualidade relativamente altos. Blau e Currie (2006) apresentam uma extensa pesquisa sobre o mercado de puericultura. Eles descobriram que padrões como baixos índices de funcionários/crianças, salas de aula pequenas e níveis mais altos de formação de professores contribuem para a eficácia das creches. Bernal (2008) e Bernal e Keane (2011) reforçam as evidências sobre a importância da qualidade. Bernal e Keane (2011) constataram que: (i) o tempo gasto com a mãe e o cuidado infantil no centro de primeira infância têm efeitos positivos que são em média muito semelhantes em magnitude; (ii) as políticas que dão acesso a cuidados infantis baseados em centros excluem o tempo materno; e (iii) o tempo materno tem consequências notavelmente diferentes para crianças mais ou menos desfavorecidas, refletindo a qualidade das interações domésticas. Ou seja, melhores

ambientes domésticos promovem o desenvolvimento infantil, já aqueles que são adversos, retardam.

### **Governança multinível e políticas de primeira infância: Qualidade dos Profissionais, Interdisciplinaridade, Intersetorialidade, Intergovernamentalidade e Articulação com a Sociedade**

Um dos elementos centrais das políticas de primeira infância bem-sucedidas é a governança. Os resultados das políticas públicas dependem fortemente da qualidade da gestão pública. Neste caso, a experiência internacional revela que quatro aspectos são centrais. O primeiro é a capacitação dos funcionários públicos e/ou dos profissionais de organizações sociais que trabalham com este tema (Peters, 2015). O ideal é que sejam equipes interdisciplinares, com grande investimento em formação continuada, com fortes competências de relacionamento interpessoal (especialmente para trabalhar com populações mais vulneráveis), que saibam entender os indicadores que acompanham o desempenho dos programas e que sejam treinadas para lidar com as situações de desigualdade.

Vale ressaltar, ainda neste primeiro ponto, a relevância da intersetorialidade. As políticas de primeira infância envolvem principalmente profissionais de saúde, educação e assistência social. Esses

grupos podem ser muito qualificados, mas geralmente têm uma cultura setorial que dificulta a aproximação entre eles. Criar ambientes que os incentivem a trabalhar conjuntamente é uma fórmula de sucesso em todo o mundo.

Em segundo lugar, é fundamental aumentar a intersetorialidade da política. Tal aspecto vincula-se claramente à interdisciplinaridade, mas vai além dela, porque é necessário ter um desenho matricial de política pública que os leve necessariamente a articular as diversas ações dos órgãos governamentais. Neste sentido, trata-se de um *wicked problem* típico, que só pode ser resolvido por formas colaborativas de governança entre as diversas partes de um governo (Head, 2022).

O mesmo raciocínio envolve a relação entre os níveis de governos. Em países onde há mais de uma esfera de poder atuando sobre um determinado tema, com uma combinação de descentralização com heterogeneidade de governos locais e, em especial, em que há uma situação complexa que não se resolve com a mera divisão de funções, faz-se necessário criar uma governança colaborativa especial: a intergovernamentalidade (Paquet & Schertzer, 2020). Nas políticas de primeira infância, geralmente implementadas por governos subnacionais, mas que implicam um aporte alto de recursos para combater a desigualdade, a governança intergovernamental é essencial – e o caso brasileiro é um típico exemplo desse

fenômeno.

Por fim, o sucesso das políticas de primeira infância tem relação direta com a articulação com entidades sociais e institutos de pesquisa que trabalham com a questão infantil, bem como com a capacidade de gerar vínculos com as famílias mais vulneráveis. Em outras palavras, não há uma solução meramente estatal para as políticas de primeira infância, que exigem um modelo mais multinível de governança.

## Conclusões

A primeira infância é uma etapa fundamental para o desenvolvimento humano. Nela se desenvolvem as habilidades cruciais para vida. As habilidades inatas decorrem da formação do próprio corpo da criança já durante a gestação e nos primeiros anos de vida. São essenciais visto que a má formação provoca perdas irreversíveis. Além disso, nesta fase da vida é que começam a ser desenvolvidas gradativamente as habilidades adquiridas, em um processo de acumulação, ou seja, a competência adquirida hoje auxilia a aquisição de outras habilidades, assim como seu próprio aperfeiçoamento.

Esse aspecto do desenvolvimento humano faz com que políticas públicas voltadas para a primeira infância, tanto do ponto de vista educacional como aquelas que buscam mitigar problemas no contexto familiar, sejam de fundamental importância. Quando focadas nesta etapa da vida, elas têm muito

mais efeito do que aquelas destinadas à adolescência, à vida adulta ou à senil. Nestas fases posteriores, se as habilidades inatas ou mesmo as adquiridas não foram devidamente desenvolvidas na etapa infantil, o impacto das políticas públicas perde sua força.

A vasta experiência nos programas existentes em países desenvolvidos mostra que políticas voltadas para a primeira infância que conseguem melhorar a qualidade de vida das crianças em termos de ambiente de desenvolvimento tendem a ter maior sucesso. Os resultados já não são tão relevantes para famílias abastadas nas quais o contexto familiar tende a ser mais favorável. Importante destacar, contudo, que uma criança de uma família rica, porém sem o devido carinho e estímulos também sofre efeitos negativos para o seu desenvolvimento individual.

Embora o argumento para políticas universais seja sempre sedutor, por conta do seu caráter amplo e democrático, em virtude da heterogeneidade da população, políticas focadas nas pessoas com mais vulnerabilidade tendem a ter resultados melhores do que aquelas de abrangência geral. Além disso, a literatura mostra que a qualidade do programa é fator fundamental. No final das contas, bons resultados decorrem muito mais da qualidade do programa recebido pela criança do que a quantidade de horas gastas nele.

O elemento central para o sucesso de políticas de primeira infância é a sua

governança, de modo que é essencial lidar com todos os elementos que geram uma gestão pública mais efetiva e programas com maior aderência social.

Em face das características da população brasileira em termos de vulnerabilidade e desigualdade, as políticas de primeira infância são centrais para um desenvolvimento mais justo e sustentável do Brasil. No próximo relatório, será feito um diagnóstico do caso brasileiro, realçando quais aspectos são mais importantes, quais são os avanços recentes e os maiores desafios. A revisão de literatura mostra com clareza que há uma grande importância das políticas destinadas à primeira infância no Brasil, devendo ser claramente um objeto da agenda permanente de transformação e construção de políticas públicas de interesse geral no país.

## Bibliografia

ARAÚJO, Clareana Lopes de; CASACA, Sara Falcão. A vulnerabilidade à pobreza das mulheres responsáveis por famílias monoparentais no Brasil e o papel das políticas públicas. 2021.

BERNAL, Raquel. The effect of maternal employment and child care on children's cognitive development. **International Economic Review**, v. 49, n. 4, p. 1173-1209, 2008.

BERNAL, Raquel; KEANE, Michael P. Child care choices and children's cognitive achievement: The case of single mothers. **Journal of Labor Economics**, v. 29, n. 3, p.

459-512, 2011.

BLAU, David. Child care subsidy programs. In: **Means-tested transfer programs in the United States**. University of Chicago Press, 2003. p. 443-516.

BLAU, D.; CURRIE, J. Preschool, day care, and after school care? Who's minding the kids?', in (E. Hanushek and F. Welch, eds.), *Handbook on the Economics of Education*, vol. 2, ch. 20. 2006.

BLACK, Maureen M. et al. Early childhood development coming of age: science through the life course. **The Lancet**, v. 389, n. 10064, p. 77-90, 2017.

CAUCUTT, Elizabeth M.; LOCHNER, Lance J. 2012-5 Early and Late Human Capital Investments, Borrowing Constraints, and the Family. 2012.

CUNHA, Flavio. Subjective rationality, parenting styles, and investments in children. In: **Families in an era of increasing inequality**. Springer, Cham, 2015. p. 83-94.

CUNHA, Flávio; ELO, Irma; CULHANE, Jennifer. **Eliciting maternal expectations about the technology of cognitive skill formation**. National Bureau of Economic Research, 2013.

CUNHA, Flavio; HECKMAN, James. The technology of skill formation. **American economic review**, v. 97, n. 2, p. 31-47, 2007.

CUNHA, Flavio; HECKMAN, James J. Formulating, identifying and estimating the technology of cognitive and noncognitive skill formation. **Journal of human resources**, v. 43, n. 4, p. 738-782, 2008.

CUNHA, Flavio; HECKMAN, James J. The

economics and psychology of inequality and human development. **Journal of the European Economic Association**, v. 7, n. 2-3, p. 320-364, 2009.

CUNHA, Flavio; HECKMAN, James J.; SCHENNACH, Susanne M. Estimating the technology of cognitive and noncognitive skill formation. **Econometrica**, v. 78, n. 3, p. 883-931, 2010.

DE SOUZA, Virginia. Famílias Monoparentais e Desigualdade de Gênero. **Brazilian Journal of Development**, v. 6, n. 11, p. 89811-89827, 2020.

DUNCAN, Greg J.; MURNANE, Richard J. **Restoring opportunity: The crisis of inequality and the challenge for American education**. Harvard Education Press, 2014.

DUNCAN, Greg J.; SOJOURNER, Aaron J. Can intensive early childhood intervention programs eliminate income-based cognitive and achievement gaps?. **Journal of human resources**, v. 48, n. 4, p. 945-968, 2013.

ELANGO, Sneha et al. Early childhood education. In: **Economics of Means-Tested Transfer Programs in the United States, Volume 2**. University of Chicago Press, 2015. p. 235-297.

FELLER, Avi et al. Compared to what? Variation in the impacts of early childhood education by alternative care type. **The Annals of Applied Statistics**, v. 10, n. 3, p. 1245-1285, 2016.

HEAD, Brian. **Wicked Problems in Public Policy: Understanding and Responding to Complex Challenges**. Palgrave Macmillan. Cham, Switzerland, 2022.

- HANUSHEK, Eric A. The economic value of education and cognitive skills. **Handbook of education policy research**, p. 39-56, 2012.
- HANUSHEK, Eric A.; KIMKO, Dennis D. Schooling, labor-force quality, and the growth of nations. **American economic review**, v. 90, n. 5, p. 1184-1208, 2000.
- HANUSHEK, Eric A.; WOESSMANN, Ludger. Knowledge capital, growth, and the East Asian miracle. **Science**, v. 351, n. 6271, p. 344-345, 2016.
- HANUSHEK, Eric A.; WOESSMANN, Ludger. Education, knowledge capital, and economic growth. **The economics of education**, p. 171-182, 2020.
- HECKMAN, James J. Schools, skills, and synapses. **Economic inquiry**, v. 46, n. 3, p. 289-324, 2008.
- HECKMAN, James. A Equação Heckman: James Heckman. Heckman The economics of human potencial. 2022. Disponível em: <https://heckmanequation.org/resource/a-equacao-heckman-james-heckman/> . Acesso em: 10 de Junho de 2022.
- HECKMAN, James J.; KAUTZ, Tim. Hard evidence on soft skills. **Labour economics**, v. 19, n. 4, p. 451-464, 2012.
- HECKMAN, James J.; KAUTZ, Tim. Fostering and measuring skills: Interventions that improve character and cognition. 2013.
- HECKMAN, James J.; MOSSO, Stefano. The economics of human development and social mobility. 2014.
- KLINE, Patrick; WALTERS, Christopher R. Evaluating public programs with close substitutes: The case of Head Start. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 131, n. 4, p. 1795-1848, 2016.
- KNUDSEN, Eric I. et al. Economic, neurobiological, and behavioral perspectives on building America's future workforce. **Proceedings of the national Academy of Sciences**, v. 103, n. 27, p. 10155-10162, 2006.
- MAYER, Susan E.; LEONE, Mark P. **What money can't buy: Family income and children's life chances**. Harvard University Press, 1997.
- MCLANAHAN, Sara. Diverging destinies: How children are faring under the second demographic transition. **Demography**, v. 41, n. 4, p. 607-627, 2004.
- MCLANAHAN, Sara; PERCHESKI, Christine. Family structure and the reproduction of inequalities. **Annual Review of Sociology**, v. 34, n. 1, p. 257-276, 2008.
- Paquet, M. & R. Schertzer (2020) COVID-19 as a Complex Intergovernmental Problem, **Canadian Journal of Political Science**, 53, 4, 343-347.
- PETERS, B. Guy. Policy capacity in public administration. **Policy and Society**, 34:3-4, p. 219- 228, 2015.
- PUMA, Michael et al. Head Start Impact Study. Final Report. **Administration for Children & Families**, 2010.
- PUTNAM, Robert D. **Our kids: The American dream in crisis**. Simon and Schuster, 2016.
- SIMÕES, Patrícia Maria Uchôa et al. Infância, educação e desigualdade no Brasil. **Revista Iberoamericana de educación**, 2016.
- YOSHIKAWA, Hirozaku et al. Investing in our future: The evidence base on preschool

education. 2013.

UNESCO. Crianças e adolescentes foram os mais afetados pela pobreza monetária no Brasil na pandemia, diz UNICEF. Unicef Para Cada Criança. 2022. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/>. Acesso em: 5 de Junho de 2022.

ZHAI, Fuhua; BROOKS-GUNN, Jeanne; WALDFOGEL, Jane. Head Start's impact is contingent on alternative type of care in comparison group. **Developmental psychology**, v. 50, n. 12, p. 2572, 2014.

## Biografia



*Fernando Luiz Abrucio*

É professor e pesquisador da Fundação Getulio Vargas (SP) desde 1995. Possui doutorado em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (2000), mestrado em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (1995), graduação em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (1990), além de graduação incompleta em Comunicação Social com Habilitação em Propaganda pela Escola Superior de Propaganda e Marketing (1987-1989). Ganhador do Prêmio Moinho Santista de melhor cientista político brasileiro na categoria juventude (2001), ganhador do prêmio Lourival Gomes Machado, como melhor dissertação de mestrado do departamento de Ciência Política da USP (1998) e ganhador de dois prêmios ANPAD como melhor trabalho de Administração Pública do país (1998

e 2003). Foi Chefe do Departamento de Gestão Pública (GEP), entre 2018 e 2019. Ocupou o cargo de Coordenador do Curso de Graduação em Administração Pública de 2011 a 2017. Anteriormente, ocupou o cargo de Coordenador do Mestrado e Doutorado em Administração Pública e Governo (2006 - 2010). Foi professor do Departamento de Política da PUC (SP), de 1996 a 2008, e vice-coordenador do curso de Relações Internacionais dessa mesma universidade. Desde 1993 ministrou cursos sobre Gestão Pública e Políticas Públicas na Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Trabalhou como colunista político do Jornal Valor Econômico S/A de 2000 a 2006 e voltou a ocupar essa função em 2013. Também foi articulista da Revista Época de 2007 a 2013, e hoje é apresentador do Programa Discuta, São Paulo, na rádio CBN. É um dos editores do Blog Gestão Pública & Sociedade no jornal Estado de S. Paulo. Coordenou o GT Poder Político e Controles Democráticos da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, entre 2005 e 2006 e entre 2013 e 2015. Foi Secretário Adjunto da Associação Brasileira de Ciência Política (2001-2002) e exerceu o cargo de presidente da Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Pública (ANEPCP) em 2015. No período de agosto de 2019 a fevereiro de 2020, atuou como pesquisador visitante no Massachusetts Institute Of Technology (MIT), Estados Unidos, estudando o tema das reformas educacionais. É consultor de governos e



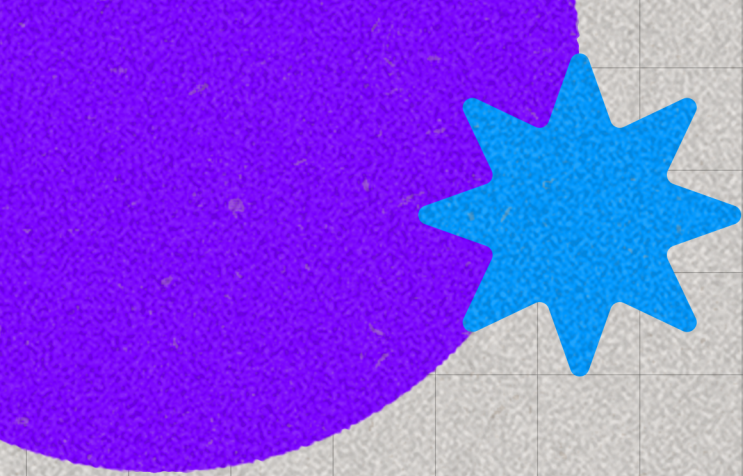
de ONGs no Brasil, bem como de Organismos Internacionais, tais como BID, PNUD, Banco Mundial, Agência de Cooperação Espanhola, Unesco e WWF. Já fez projetos de consultoria internacional em países da América Latina e em Moçambique. Pesquisa temas nas áreas de Ciência Política, Administração Pública, Políticas Públicas e Política Comparada, com ênfase em questões relacionadas à Educação, às Relações Intergovernamentais e o Federalismo, bem como sobre Reforma do Estado e Gestão Pública.

doutoramento em Harvard. Além disso, foi Diretor da Escola de Contas Públicas do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo entre 2008 e 2009, tendo participado de diversas comissões de concurso público, destacando-se o concurso para Substituto de Conselheiro. É pesquisador nas áreas de políticas públicas, especialmente, nos temas de educação e de desenvolvimento.



*Gustavo Andrey de  
Almeida Lopes Fernandes*

Professor Assistente do Departamento de Gestão Pública da FGV EAESP, é Doutor em Economia pela Universidade de São Paulo, tendo recebido por sua dissertação de mestrado a terceira colocação no Prêmio BNDES em 2008. Foi visiting scholar do Global Institute, King's College London, University of London, tendo realizado pós-



**fundação podemos**  
política para todos

