

Atuação do controle externo nas políticas de primeira infância

Role of external control in early childhood policies

<https://doi.org/10.32586/rcda.v24i1.1031>

Onélia Maria Moreira Leite de Santana¹

RESUMO

A atuação do controle externo, exemplificado pela experiência do Tribunal de Contas do Estado do Ceará no fortalecimento e efetividade das políticas públicas direcionadas à primeira infância (0-6 anos) é o objetivo central deste artigo. A trajetória das políticas públicas de primeira infância no Brasil teve início com a Constituição Federal de 1988, passando pelo Estatuto da Criança e do Adolescente e diversas iniciativas formais, ou não, por meio de legislações específicas. No Ceará, as preocupações com as políticas para a primeira infância tiveram início no ano de 2015, por meio do Programa Mais Infância Ceará, hoje uma política pública do estado que trabalha o desenvolvimento infantil de maneira integral e integrada. O monitoramento e a fiscalização por órgãos de controle são cruciais para garantir a transparência, a responsabilização e o alcance dos objetivos das políticas. Nas considerações finais, conclui-se que a atuação engajada do controle externo, por meio de metodologias específicas e foco na primeira infância, contribui significativamente para a identificação de fragilidades, proposição de melhorias na gestão e, em última instância, para a garantia dos direitos e o desenvolvimento integral das crianças. A priorização da primeira infância pelos órgãos de controle representa uma estratégia fundamental para aprimorar a gestão pública e promover um futuro mais equitativo.

Palavras-chave: controle externo; políticas públicas; primeira infância; monitoramento; Tribunal de Contas.

¹ Doutora em Ciências da Saúde (FMABC/São Paulo), MBA em Administração Pública (PUC/Minas Gerais), Especialista em Psicopedagogia Clínica e Institucional (Unichristus) e graduada em Língua Portuguesa (URCA). Formada em Liderança Executiva em Desenvolvimento da Primeira Infância (Harvard) e em Políticas Públicas para o Desenvolvimento da Primeira Infância (Insper-SP). Conselheira do Tribunal de Contas do Estado Ceará (TCE/CE). E-mail: onelia@tce.ce.gov.br

ABSTRACT

The role of external control, exemplified by the experience of the Court of Auditors of the State of Ceará in strengthening and making public policies aimed at early childhood (0-6 years) effective, is the central objective of this study. The path of public policies for early childhood in Brazil began with the Federal Constitution of 1988, followed by the Statute of Children and Adolescents and several other initiatives, formalized or not, through specific legislation. In Ceará, concerns about policies for early childhood began in 2015, with the Mais Infância Ceará Program, now a state public policy that works on child development in a comprehensive and integrated manner. Monitoring and oversight by control organs are crucial to ensure transparency, accountability and the achievement of policy goals. As final considerations, it is concluded that the engaged performance of external control, through specific methodologies and a focus on early childhood, contributes significantly to the identification of weaknesses, proposals for improvements in management, and, ultimately, to guarantee the children's rights and their integral development. The prioritization of early childhood by the control bodies represents a fundamental strategy to improve public management and promote a more equitable future.

Keywords: external control; public policies; early childhood; monitoring; Court of Auditors.

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



Data de submissão: 29/05/2025

Data de aprovação: 06/08/2025

Data de versão final: 26/08/2025

Data de publicação online: 15/12/2025

1 INTRODUÇÃO

Políticas públicas adequadas possuem um papel fundamental no desenvolvimento de uma sociedade. Para Lotta (2019), as políticas não podem ser consideradas apenas como documentos ou leis, mas sim como ações em constante construção, moldadas por interações e decisões tomadas no dia a dia da sociedade. Assim, é importante considerar o contexto social, político e econômico em que elas são implementadas, bem como a participação ativa dos cidadãos e atores relevantes no processo.

É precisamente por meio dessa dinâmica de construção e engajamento que as políticas públicas se revelam como poderosos instrumentos de transformação social. Seu potencial reside na capacidade de fomentar a equidade, a justiça e o bem-estar de toda a coletividade. Para que essa capacidade se concretize de maneira eficaz, torna-se imprescindível que a formulação dessas políticas se fundamente em evidências sólidas, por meio de dados confiáveis e pesquisas rigorosas (FMCSV, 2024).

Ao considerarmos as políticas públicas para a primeira infância, é fundamental compreender que esse período, estendido do nascimento aos seis anos de idade, representa uma janela de oportunidade única, com impacto duradouro na qualidade de vida, tanto na infância quanto na vida adulta. É nessa fase que se constroem as bases que moldarão o desenvolvimento físico, mental e social do indivíduo. (Shonkoff *et al.*, 2009).

Nessa perspectiva, ao planejarmos políticas públicas para a primeira infância, devemos garantir condições que promovam o desenvolvimento integral das crianças, assegurando-lhes segurança e acesso a oportunidades de aprendizado. Essas políticas devem atender e impactar a vida das crianças desde o estágio de gestação da mãe até os seis anos de idade.

Para isso, é fundamental reconhecer que é nos municípios, por meio de suas diversas secretarias, que as políticas públicas de primeira infância se concretizam na prática. Garantir o atendimento das demandas das crianças em seus territórios exige uma abordagem intersetorial dessas políticas

públicas. Os Planos Municipais de Primeira Infância são o instrumento ideal para promover essa integração e assegurar a garantia desses direitos, pois é por meio deles que as demandas de cada território são identificadas e priorizadas, permitindo a criação de políticas públicas mais eficazes e adaptadas às necessidades locais.

Articulada a essa dinâmica, é necessário salientar que o controle externo possui um papel importante e fundamental na fiscalização e aprimoramento das políticas públicas voltadas para a primeira infância, garantindo a transparência na gestão dos recursos, a responsabilização dos gestores e a efetividade das ações, assegurando que os direitos das crianças sejam respeitados e que alcancem suas finalidades.

Dessa maneira, o objetivo deste artigo é identificar a atuação do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE), no fortalecimento e efetividade das políticas públicas direcionadas à primeira infância no estado.

Para tanto, além desta introdução e das considerações finais, este artigo está estruturado em três seções: Políticas Públicas de Primeira Infância no Brasil e no Ceará, Monitoramento de Políticas Públicas e o papel do Controle Externo, abordando como foi a experiência do Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

2 POLÍTICAS DE PRIMEIRA INFÂNCIA NO BRASIL

Nos últimos 20 anos, foram desenvolvidas iniciativas importantes e específicas para a promoção e efetivação das políticas públicas de primeira infância no Brasil. Contudo, o marco inicial para o reconhecimento dos direitos da criança e do adolescente ocorreu com a Constituição de 1988, que representou um avanço fundamental ao reconhecer crianças e adolescentes como sujeitos de direitos.

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária” (Brasil, 1988, art. 227).

Esse artigo da Constituição Federal consolida a garantia de proteção integral e prioridade absoluta para crianças e adolescentes, sinalizando uma mudança de paradigma na forma como a sociedade brasileira os percebia. Além disso, reconhece a importância do desenvolvimento integral e da garantia de direitos para essa população.

Dois anos após a publicação da Constituição Federal, foi promulgado, no ano de 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que regulamentou o artigo nº 227 da Constituição Federal, definindo as responsabilidades da família, da sociedade e do Estado na proteção integral da infância e instituindo os conselhos tutelares.

Segundo Costa (2006), o ECA representou um avanço decisivo ao consolidar na legislação brasileira os direitos humanos de crianças e adolescentes. Ao incorporar os princípios e diretrizes da Convenção Internacional dos Direitos da Criança, aprovada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1989, o ECA concretizou o espírito do artigo nº 227 da Constituição Federal, um texto pioneiro que já previa a proteção integral de crianças e adolescentes. Além disso, o Estatuto destina-se, sem exceção, a todas as crianças e adolescentes, garantindo a exigibilidade plena de seus direitos no Brasil.

O ECA define a garantia de prioridade absoluta, assegurando à criança e ao adolescente a primazia na proteção e socorro em qualquer circunstância. Isso se manifesta desde a precedência do atendimento em serviços públicos, até a formulação e execução de políticas voltadas para esse público (NCPI, 2023).

Ainda na década de 1990, a educação infantil foi priorizada como a primeira etapa da educação básica, com a garantia do direito à creche e à

pré-escola. Essa possibilidade foi estabelecida legalmente pela da Constituição Federal de 1988 e viabilizada pela da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei Federal nº 9394/96 (Cunha, 2016).

Essa lei inovou com a inclusão da educação infantil no sistema educacional, garantindo que as crianças tivessem acesso a um ambiente de aprendizagem com qualidade e que os profissionais fossem capacitados. Ela também incentivou as políticas públicas voltadas para a educação infantil, como a valorização de professores e o aumento das vagas em creche e pré-escola.

Para Peres (2025) a noção de prioridade e a importância da primeira infância foram consolidadas no Brasil por meio de iniciativas importantes, como: Rede Nacional Primeira Infância (2007); Plano Nacional pela Primeira Infância (2010); Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Criança (2015); Marco Legal da Primeira Infância e o Programa Criança Feliz (2016). Todas essas iniciativas foram importantes para as políticas que vieram posteriormente. Entre elas, destacam-se:

- A Rede Nacional Primeira Infância, um conjunto de organizações da sociedade civil, governos, empresas e outras entidades para promover e garantir os direitos das crianças de até seis anos de idade;
- O Plano Nacional de Primeira Infância, um documento técnico que direciona as ações prioritárias das políticas de primeira infância de acordo com a realidade local de cada território;
- A Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Criança é uma iniciativa do Ministério da Saúde do Brasil, criada com o objetivo de assegurar o direito à saúde e à vida de crianças de até nove anos de idade, com o intuito de garantir que todas as crianças tenham acesso a um cuidado de saúde integral e de qualidade, contribuindo para o seu desenvolvimento saudável e para a construção de um futuro melhor.

No ano de 2016 foi aprovado o Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016), considerado um divisor de águas na garantia de direitos da criança de 0 a 6 anos de idade no Brasil. O texto reconhe-

ce a importância dos primeiros anos de vida como uma janela única de oportunidade para o desenvolvimento neurológico, cognitivo, psicomotor e emocional. Entre os principais pontos de destaque nessa Lei, estão: a prioridade dada à primeira infância, o desenvolvimento integrado, a atenção à gestante, a abordagem intersetorial, o papel fundamental da família e a qualificação para os profissionais que atuam na área.

O Marco Legal da Primeira Infância também estabelece os princípios e diretrizes para a formulação e implementação de políticas públicas voltadas à primeira infância, além de orientar a elaboração dos Planos Municipais de Primeira Infância, considerados instrumentos estratégicos para promover e monitorar essas políticas no estado e nos municípios.

Após o Marco Legal da Primeira Infância, instituído pelo Decreto nº 8.869, foi instituído o Programa Criança Feliz/Primeira Infância no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), cuja principal característica é a atuação intersetorial, integrando ações das políticas de assistência social, saúde, educação, cultura e direitos humanos. O objetivo é promover o desenvolvimento integral de crianças nos primeiros anos de vida.

O Programa Criança Feliz concentra-se nas visitas domiciliares, que oferecem apoio e acompanhamento ao desenvolvimento infantil, além de orientar gestantes e famílias nos cuidados perinatais. Busca, ainda, fortalecer a parentalidade, os vínculos familiares e corresponsabilidade das famílias no cuidado e na educação das crianças. Essa abordagem é complementada pela oferta de serviços socioassistenciais, que fortalecem a capacidade protetiva das famílias e asseguram prioridade absoluta às crianças atendidas. É importante salientar que o Programa Criança Feliz foi criado como um dos instrumentos de implementação das diretrizes estabelecidas pelo Marco Legal da Primeira Infância (Brasil, 2017).

Outro avanço importante para a efetivação dos direitos da criança no Brasil foi o Pacto Nacional pela Primeira Infância, lançado em 2019 pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Seu intuito era garantir os direitos de crianças de até 6 anos, com base nos princípios da proteção integral

e prioridade absoluta já previstos no Marco Legal. Ao reconhecer a importância crucial do desenvolvimento infantil nessa fase, o pacto buscou assegurar um início de vida digno, com acesso à saúde, educação, proteção, nutrição, moradia, amor e cuidado.

Sob a gestão do CNJ até 2024, esta iniciativa articulou diversos setores público e privados para implementar ações em todo o país. No mesmo ano, foi renovada por mais cinco anos, passando à coordenação do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, com o objetivo de fortalecer as políticas voltadas à primeira infância e integrá-las à agenda nacional de direitos humanos (Pacto Nacional pela Primeira Infância, 2022).

2.1 Políticas públicas de primeira infância no Ceará

A preocupação do estado do Ceará com o monitoramento na primeira infância já está bem estabelecida há aproximadamente três décadas, com a avaliação do perfil da população materno-infantil, em que foram comparados diversos indicadores de saúde, doença e acesso aos serviços de saúde ao longo do tempo. Essas pesquisas foram realizadas como estratégia para auxiliar o serviço público a intervir precocemente e efetivamente nas políticas públicas de estado.

De acordo com Barros (2025), atualmente o estado do Ceará é referência em políticas públicas voltadas à primeira infância, inclusive com programas estaduais sendo modelo para iniciativas federais e de outros entes federados, demonstrando um avanço significativo no reconhecimento da importância dessa fase do desenvolvimento da vida, por meio de uma política estruturada e pautada na realidade de cada território.

No ano de 2015, aproximadamente um ano antes da promulgação do Marco Legal da Primeira Infância, foi lançado o programa Mais Infância Ceará, que, em março de 2019, se tornou uma Política Pública de Estado por meio da Lei nº 16.856/2019. Esta política está baseada em três

princípios: política baseada em evidências, intersetorialidade e equidade. (Santana *et al.*, 2022).

Com o objetivo principal de promover o desenvolvimento integral e integrado no início da vida, por meio do cuidado com as crianças e suas famílias, o Programa Mais Infância Ceará tem como visão desenvolver a criança para o progresso da sociedade e, como missão, gerar possibilidades para o seu desenvolvimento integral.

O programa está dividido em quatro pilares: tempo de nascer, tempo de aprender, tempo de brincar e tempo de crescer. Esses pilares perpassam toda a vida da criança na primeira infância, desde o pré-natal até os seis anos de idade.

- Tempo de Nascer: redução da morbimortalidade materna e perinatal, que reconhece a importância da necessidade de cuidar da criança desde a gestação;

- Tempo de Crescer: fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, por meio de serviços e formações especializadas que contemplam pais, profissionais e demais agentes envolvidos nos programas de atenção à criança;

- Tempo de Brincar: foca na promoção das brincadeiras e da ludicidade, por meio do aproveitamento de espaços públicos, com implantação e revitalização de áreas que garantam o direito da criança ao brincar e às brincadeiras;

- Tempo de Aprender: reconhece a escola como direito de todos, por isso, esse pilar apoia a construção e a qualificação dos Centros de Educação Infantil (CEI), contribuindo para o fortalecimento das famílias no cuidado e na promoção do desenvolvimento de seus filhos.

A estrutura dessa política engloba, além dos programas, projetos e ações diretamente vinculados aos seus pilares, como o Cartão Mais Infância Ceará. Este trata-se de um programa de transferência de renda que oferece suporte mensal a 150 mil famílias em situação de extrema vulnerabilidade no estado.

O Cartão Mais Infância Ceará beneficia famílias com crianças de zero a seis anos e renda per capita mensal de até R\$ 89,00, visando promover o desenvolvimento integral e integrado de meninos e meninas em extrema vulnerabilidade, com foco na equidade. Agentes sociais Mais Infância, profissionais de nível superior, contratados pelo Estado, monitoram essas famílias por meio de visitas domiciliares, coletando dados sobre suas condições socioeconômicas e de vida. Além disso, eles são o elo essencial entre as políticas públicas e a população mais vulnerável do Ceará. (Santana, *et al.*, 2022).

Outro avanço de destaque nacional relacionado às políticas de primeira infância são os Planos Municipais de Primeira Infância (PMPI). No Ceará, todos os municípios possuem planos de primeira infância, os quais foram produzidos pelos integrantes dos comitês municipais intersetoriais de primeira infância. Esses comitês recebem apoio do Comitê Estadual Intersetorial das Políticas Públicas de Desenvolvimento Infantil do Ceará, que também foi o responsável pela produção do Plano Estadual de Primeira Infância do Estado do Ceará.

De acordo com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), os PMPI é um “instrumento político e técnico que possibilita fazer investimentos na primeira infância de forma prática e concreta, com resultados possíveis de serem medidos” (Unicef, 2021, p. 15). Além disso, eles são instrumentos de planejamento que trazem metas e estratégias para crianças de zero a seis anos de idade em um horizonte de 10 anos. No entanto, é importante esclarecer que as metas presentes nesses planos devem ser estruturadas em planos de ação com períodos mais curtos, direcionados ao mandato de cada gestor.

3 MONITORAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O monitoramento de políticas públicas pode ser definido como o acompanhamento sistemático e contínuo da implementação de uma política, programa ou projeto, com o objetivo de verificar se as ações estão

sendo realizadas conforme o planejado e se os resultados esperados estão sendo alcançados. Portanto, o monitoramento não deve ser visto como um evento pontual; ele deve ser planejado desde a concepção do projeto e estender-se ao longo de todo o ciclo da política pública.

Para Garcia (2001, p. 29), o monitoramento “é um processo sistemático e contínuo que, produzindo informações sintéticas e em tempo eficaz, permite a rápida avaliação situacional e a intervenção oportuna que confirma ou corrige as ações monitoradas”. Ainda, para o autor, quem não monitora, não consegue identificar o que está acontecendo, nem se as suas ações estão provocando ou não uma mudança no território.

Dessa maneira, um dos principais requisitos para a gestão de um programa ou política é estar constantemente informado sobre os principais aspectos da sua implantação e operacionalização. Isso demanda um sistema de monitoramento eficiente de tudo o que for tecnicamente e politicamente relevante (Garcia, 2001).

Além disso, o monitoramento não pode ser visto de maneira desarticulada dos indicadores. De acordo com o Núcleo Ciência Pela Infância (NCPI, 2023), políticas públicas monitoradas e avaliadas com indicadores adequados têm maior potencial de beneficiar mais crianças, bem como de reduzir as desigualdades sociais e econômicas, características do Brasil.

Dessa forma, ao se implementarem as ações, devem ser produzidos os indicadores pertinentes, que auxiliarão no monitoramento, pois são úteis para quem responde por sua execução e, portanto, passíveis de serem analisados e avaliados. A partir dessa análise, podem ser tomadas medidas cabíveis para corrigir ações que não sejam factíveis (Garcia, 2001).

3.1 Políticas públicas baseadas em evidências

A Política Baseada em Evidências representa uma abordagem crucial para a gestão pública moderna, fundamentada na utilização rigorosa de dados e pesquisas para otimizar a formulação, implementação e avalia-

ção de políticas públicas. Essa abordagem visa aprimorar a qualidade das decisões governamentais, tornando-as mais eficazes, eficientes e responsáveis às necessidades da sociedade (Faria; Sanches, 2022).

As evidências podem ser obtidas de dados secundários, coletados em bases oficiais, ou de dados primários, resultantes de pesquisas diretas com a comunidade onde ocorrerá a intervenção. Adicionalmente, podem provir de pesquisas científicas, informações qualitativas ou quantitativas de estudos não acadêmicos, ou de achados descritos em estudos de caso.

Na primeira infância, as evidências científicas sobre o desenvolvimento das crianças estão em constante evolução e são essenciais para orientar políticas públicas baseadas em dados. Cabe à gestão pública, portanto, traduzir esses indicadores em serviços de qualidade, acessíveis e com impacto otimizado, considerando as particularidades de cada território (NCPI, 2023).

Para se trabalhar com o conceito de políticas públicas baseadas em evidências, é fundamental entender as cinco fases que compõem esse ciclo (Rossi *et al.*, 2019 *apud* NCPI, 2023):

- Identificação do problema: as evidências são fundamentais na identificação, formulação de hipóteses e delimitação do problema que se deseja enfrentar e, posteriormente, na formulação da própria política pública para a primeira infância.

- Formulação da política: após a identificação do problema, é necessário definir os objetivos, metas e ações, levando sempre em consideração o público-alvo que será atingido por essa política e as particularidades do território onde essa população está inserida.

- Implementação: a implementação precisa ser monitorada (observação de indicadores), os quais verificam se o processo está ocorrendo conforme o planejado e se oferece indícios dos efeitos pretendidos. Com o monitoramento constante da implementação, é possível observar possíveis erros para corrigi-los o mais rápido possível.

- **Avaliação:** a avaliação permite verificar se os objetivos da política foram alcançados e se os problemas identificados inicialmente foram resolvidos com a implementação do projeto. Além disso, as avaliações geram evidências que podem ser utilizadas para incorporar correções ao desenho da própria política e à etapa de tomada de decisão.

- **Tomada de decisão:** nessa etapa, com base nas avaliações anteriores, decide-se se a política pública será mantida, redesenhada, expandida ou descontinuada.

A utilização de evidências é fundamental em todas as fases da formulação de políticas públicas para a primeira infância. Elas permitem um monitoramento mais preciso, facilitando o aprimoramento contínuo do projeto, legitimando as decisões políticas e aumentando a confiança da sociedade nas ações governamentais. Além disso, as evidências fortalecem a transparência dos gastos públicos, ao serem incorporadas nos processos de prestação de contas governamentais (NCPI, 2023).

No entanto, é necessário deixar claro que, tão importante quanto produzir informação, é desenvolver esforços para que esta alcance os seus públicos-alvos em um formato que amplie o seu uso. A produção de dados, em si, não gera conhecimento; não adianta serem disponibilizadas informações descontextualizadas em planilhas para um público que não está apto a trabalhar com aquela informação.

Para superar esse desafio, é necessário criar produtos informativos customizados para os diferentes públicos de técnicos e gestores, adequando formato, conteúdo e complexidade às suas necessidades. Nesse sentido, a capacitação de todos os envolvidos, desde a gestão nos níveis decisórios até os técnicos nos serviços de ponta, deve ser prioritária (Jannuzzu, 2013).

4 A EXPERIÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO CEARÁ NO FORTALECIMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PRIMEIRA INFÂNCIA

De acordo com Lima (2023, p. 19), os Tribunais de Contas, entre as instituições aptas a acompanhar as políticas públicas, destacam-se por sua capacidade de “contribuir decisivamente para melhorar as políticas de educação, saneamento, segurança pública, proteção à primeira infância, entre outras áreas de atuação do governo”.

Segundo o autor, esse processo ocorre desde o julgamento das contas de gestores públicos até a execução orçamentária, por meio de fiscalizações como inspeções e auditorias. “A auditoria operacional, em particular, é o modo tradicional e específico de avaliar políticas públicas” (Lima, 2023, p. 19).

De acordo com a Resolução Administrativa nº 10/2015 do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE), a auditoria operacional envolve a análise das políticas e atividades governamentais, considerando não apenas a legalidade, mas também critérios como economicidade, eficiência, eficácia, efetividade, equidade, sustentabilidade e transparência, com o objetivo de aprimorar a gestão pública (TCE/CE, 2015). Para a Norma de Auditoria do Setor Público (NBASP), o termo auditoria operacional pode ser definido como um exame independente que avalia, além de outras coisas, se as atividades de um governo ou organização estão funcionando de acordo com os “princípios de economicidade, eficiência e efetividade e, se há espaço para aperfeiçoamento” (NBASP 9020, p. 8). Com o objetivo de fortalecer as ações voltadas ao desenvolvimento integral das crianças de 0 a 6 anos, o TCE/CE reforça a sua atuação no acompanhamento das políticas públicas relacionadas à primeira infância.

Os primeiros trabalhos com esse foco, tiveram início com uma auditoria operacional para verificar a intersetorialidade na política de educação infantil em todo o Estado. Essa auditoria identificou, entre outras ações, o Comitê Consultivo Intersectorial das Políticas de Desenvolvimento Infantil

do Estado, que articula 15 secretarias para promover o desenvolvimento das Políticas Públicas na primeira infância.

Entre essas secretarias, está a de Educação, que, por meio da Coordenadoria de Educação e Controle Social (COEPS), promove e articula, em conjunto com os municípios, programas e projetos que envolvem promoção social e educação infantil e tem a função de acompanhá-los. Foi a partir dessa investigação sobre a intersetorialidade na política de educação infantil que se iniciou a auditoria sobre a atenção integral à criança, principalmente nas áreas de educação, assistência social e saúde.

Em continuidade a esse trabalho e reforçando sua importância, o TCE continuou priorizando o fortalecimento das Políticas Públicas de Primeira Infância, por meio de levantamentos, auditorias operacionais e inspeções, que foram incluídos no Plano Anual de Fiscalização (PAF). São elas:

- Educação Infantil – auditoria operacional para identificar as deficiências nas ações adotadas pelos municípios na oferta de acesso à creche/escola para crianças menores de seis anos;
- Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA): ação proposta pela rede INTEGRAR para levantamento, mapeamento e identificação de riscos na execução do programa;
- Atenção Precoce: auditoria para análise da capacidade técnica e financeira dos municípios e do apoio da secretaria de educação do Estado para implementar a Política Nacional de Atendimento Educacional Especializado a crianças na primeira infância;
- Inspeções em obras de Instituições de Ensino – visitas em 11 municípios cearenses para avaliar 16 obras (construção e/ou ampliação) de instituições de ensino que atendem crianças na primeira infância, com o intuito de melhorar a oferta de vagas e as condições de ensino;
- Unidades básicas de saúde e hospitais maternidade (Rede Cego-nha): foram realizadas visitas técnicas para levantamento e avaliação do planejamento reprodutivo, assistência humanizada durante a gravidez, parto e puerpério e os direitos da criança;

- Políticas públicas do sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente: realização de levantamentos sobre a política de prevenção e enfrentamento da violência contra crianças e adolescentes, com foco na estruturação da política, governança entre instituições e sociedade civil, além da rede de atendimento às vítimas.

No ano de 2025, além das fiscalizações, o TCE lançou o Pacto Estadual pela Primeira Infância. Este pacto representa um compromisso formal firmado entre representantes dos poderes executivo, legislativo, judiciário, sistema do Tribunal de Contas, Ministério Público e instituições públicas e privadas. Seu objetivo central é fortalecer a governança, aprimorar a gestão de recursos e consolidar as políticas públicas dedicadas ao desenvolvimento infantil nos primeiros anos de vida.

Como um dos produtos resultantes desse pacto, o Tribunal de Contas do Ceará aprovou, por meio da Portaria nº 297/2025, o manual de classificação orçamentária dos gastos com a primeira infância. Ele tem como objetivo orientar o jurisdicionado na classificação orçamentária dos gastos com a primeira infância, por meio de uma metodologia de classificação dos projetos e atividades constantes na Lei Orçamentária Anual (LOA) de cada município.

A institucionalização desse manual busca dar cumprimento ao que preconiza o Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016). A legislação estabelece a necessidade de identificar e explicitar, nos orçamentos públicos, a parcela de recursos direcionada a programas e ações voltadas à crianças de 0 a 6 anos. Afinal, a transparência na aplicação desses recursos é um direito da sociedade civil, que almeja acompanhar como os investimentos estão sendo utilizados para promover o desenvolvimento integral nessa faixa etária.

Com essas ações, o Tribunal de Contas do Estado do Ceará demonstra um crescente compromisso institucional com o acompanhamento das políticas públicas para a primeira infância. A priorização de ações de controle, como as propostas e realizados em seu Plano Anual de Fiscalização (PAF), evidencia a atuação proativa do TCE/CE na identificação de desafios e na busca por soluções que efetivamente garantam o desenvolvimento integral das crianças cearenses.

As ações realizadas por esta corte representam um esforço abrangente para assegurar que as políticas públicas alcancem seus objetivos com economicidade, eficiência, eficácia, equidade, sustentabilidade e transparência, em consonância com o que preconiza o papel fundamental dos Tribunais de Contas no aprimoramento da gestão pública, conforme destacado por Lima (2023).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo buscou evidenciar a importância do controle externo na efetivação das políticas públicas de primeira infância, destacando o papel crucial que essa fase da vida agrega ao capital social de um país. O interesse é ressaltar como o controle externo, realizado por meio de órgãos como os Tribunais de Contas, a exemplo do Ceará, é essencial para a transparência, a responsabilidade e a eficácia das ações governamentais voltadas para as crianças de 0 a 6 anos.

Políticas públicas adequadas para essa fase da vida devem ser baseadas em evidências e monitoradas de forma contínua, sendo indispensáveis para assegurar o acesso a serviços de qualidade, promover a equidade e reduzir as desigualdades sociais. Além disso, é muito importante que essas evidências sejam constantemente atualizadas e avaliadas.

Para que as políticas públicas de primeira infância aconteçam de maneira efetiva, faz-se necessário também um olhar diferenciado dos municípios para o seu acompanhamento, de forma a garantir a integração dos diferentes setores envolvidos nesse processo. Ter fontes de financiamento definidas é fundamental para a consolidação dos programas em prol da primeira infância.

O papel do controle externo nesse processo, por sua vez, é atuar como um mecanismo de proteção, verificando a correta aplicação dos recursos públicos em conformidade com a legislação. Por meio de auditorias, levantamentos, inspeções e outras ferramentas de fiscalização, os Tribunais de

Contas contribuem para o aprimoramento da gestão pública, identificando fragilidades e propondo melhorias nas políticas de primeira infância.

Nesse contexto, destacamos a atuação do Tribunal de Contas do Ceará que, ao eleger como prioridade a temática da primeira infância, tem fortalecido as diversas ações que envolvem essa fase. Essas iniciativas demonstram o compromisso do órgão em assegurar os direitos das crianças e em promover um futuro mais justo e promissor para a sociedade cearense.

REFERÊNCIAS

BARROS, L. Primeira Infância: os desafios para “tirar do papel” políticas públicas para crianças no Ceará. **Diário do Nordeste**, Fortaleza, 21 abr. 2025. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/pontopoder/primeira-infancia-os-desafios-para-tirar-do-papel-politicas-publicas-para-criancas-no-ceara-1.3641044>. Acesso em: 02 mai. 2025.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Art. nº 227.

BRASIL. **Lei nº 8.069**, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 16 jul. 1990.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Participação do SUAS no Programa Criança Feliz**. Brasília, 2017.

BRASIL. **Lei nº 13.257**, de 8 de março de 2016. Marco Legal da Primeira Infância. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 9 mar. 2016.

CEARÁ. **Lei nº 16.856**, de 22 de março de 2019. Institui o Programa Mais Infância Ceará e dá outras providências. Diário Oficial do Estado, Fortaleza, CE, 22 mar. 2019.

COSTA, A. C. G. da. Fundamentos teóricos e metodológicos da pedagogia social no Brasil. In: Congresso Internacional de Pedagogia Social, 1., 2006, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: [s.n.], 2006.

FARIA, C. A. P. de; SANCHES, A. E. Mapeamento e Caracterização do movimento das políticas públicas baseadas em evidências no Brasil. In: KOGA, Natália Massaco et al. (Org.). **Políticas públicas e usos de evidências no Brasil: conceitos, métodos, contextos e práticas**. Brasília: IPEA, 2022.

GARCIA, R. C. **Subsídios para organizar avaliações da Ação Governamental**. Textos para discussão, Brasília, n. 776: IPEA, 2001.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **NBASP 9020** – Avaliação de políticas públicas. [S.l.]: IRB, 2022. Disponível em: <https://nbasp.irbcontas.org.br/nbasp/avaliacao-de-politicas-publicas>. Acesso em: 29 ago. 2025.

JANNUZZI, P. de M. Sistema de Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais: revisitando mitos e recolocando premissas para sua maior efetividade na gestão. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, v. 5, p. 4-27, 2013. Disponível em: <https://rbaval.org.br/article/doi/10.4322/rbma201305002>. Acesso em: 15 abr. 2025.

LIMA, E. C. P. Os Tribunais de Contas e as Políticas Públicas: uma introdução. In: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (coord.). **Os Tribunais de Contas e as políticas públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2023. v. 5, p. 19-30. (Coleção Fórum IRB).

LOTTA, G. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: LOTTA, G. (Org.). **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019.

NÚCLEO CIÊNCIA PELA INFÂNCIA. **O uso de evidências para impulsionar políticas públicas para a primeira infância**. São Paulo: Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, 2023. Disponível em: <https://ncpi.org.br/publicacao/o-uso-de-evidencias-para-impulsionar-politicas-publicas-para-a-primeira-infancia/>. Acesso em: 08 mar. 2025.

NÚCLEO CIÊNCIA PELA INFÂNCIA. **Intersetorialidade nas políticas públicas para a primeira infância: desafios e oportunidades**. São Paulo: Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, 2024. Disponível em: <https://ncpi.org.br/publicacao/intersetorialidade-nas-politicas-publicas-para-a-primeira-infancia/>. Acesso em: 29 ago. 2025.

PERES, A. Infâncias desiguais: o impacto das desigualdades na vida de gestantes e crianças no Brasil. In: **A Primeira Infância e os Tribunais de Contas: desigualdades**. Tribunal de Contas do Estado de Goiás. Instituto Rui Barbosa. 1. ed. São Paulo: KPMO Cultura e Arte, 2022. p. 19-35.

SANTANA, O. M. M. L. de *et al.* **Programa Mais Infância Ceará: de programa a política**. Fortaleza: SEDUC, 2022. Disponível em: <https://www.ceara.gov.br/wp-content/uploads/2022/03/Livro-Mais-Infancia-DIGITAL.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2025.

SHONKOFF, J. P.; BOYCE, T.; MCEWEN, B. S. Neuroscience, molecular biology, and the childhood roots of health disparities: building a new framework for health promotion and disease prevention. **Journal of the American Medical Association**, v. 301, n. 21, p. 2252-2259, 2009. PMID:19491187. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1001/jama.2009.754>. Acesso em: 29 mar. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ. **Resolução Administrativa nº 10/2015**, de 16 de dezembro de 2015. Dispõe sobre o Planejamento Anual da Auditoria Operacional no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Ceará e dá outras providências. Disponível em: <https://www.tce.ce.gov.br/exercicios-antecedentes/resolucoes-administrativas/2015/send/217-resolucoes-administrativas-2015/2858-resolucao-administrativa-10-2015>. Acesso em: 16 abr. 2025.

UNICEF; REDE NACIONAL PRIMEIRA INFÂNCIA; ANDI. **Plano Municipal para a Primeira Infância**: um passo a passo para a elaboração. Brasília: UNICEF/RNPI/ANDI, 2021.