

**CENTRO UNIVERSITÁRIO ALVES FARIA - UNIALFA
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL (MDR)**

JOSELAINÉ ALVES CARVALHO MARQUES

**O PACTO NACIONAL PELA PRIMEIRA INFÂNCIA COMO VETOR DO
DESENVOLVIMENTO REGIONAL EM GOIÁS**

**GOIÂNIA
2025**

JOSELAINÉ ALVES CARVALHO MARQUES

**O PACTO NACIONAL PELA PRIMEIRA INFÂNCIA COMO VETOR DO
DESENVOLVIMENTO REGIONAL EM GOIÁS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Desenvolvimento Regional do Centro Universitário Alves Faria, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestrado em Desenvolvimento Regional.

Linha de Pesquisa: Educação e Desenvolvimento Regional

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Edna Maria de Jesus

GOIÂNIA
2025

Catálogo na fonte: Biblioteca UNIALFA

M357p

Marques, Joselaine Alves Carvalho.

O pacto nacional pela primeira infância como vetor do desenvolvimento regional em Goiás. / Joselaine Alves Carvalho Marques. – 2025.

112 f.: il. 30cm.

Orientadora: Prof. Dr. Edna Maria de Jesus.

Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Centro Universitário Alves Faria (UNIALFA) – Goiânia, 2025.

1. Primeira infância. 2. Pacto nacional. 3. Desenvolvimento sustentável. 4. Governança intersetorial. I. Jesus, Edna Maria de. II. UNIALFA. III. Título.

CDU: 342.726-053.2(817.3)

AGRADECIMENTOS

À Deus, por me sustentar com fé, força e serenidade em cada etapa desta caminhada.

À minha orientadora, Prof.^a Dr.^a Edna Maria de Jesus, pela escuta atenta, pelas orientações seguras e pelo incentivo constante, que tornaram este trabalho possível.

Ao corpo docente e discente do Mestrado em Desenvolvimento Regional do Centro Universitário Alves Faria – UNIALFA, pelo aprendizado e pelas experiências que ampliaram meu olhar acadêmico e profissional.

Ao Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, pelo apoio à formação continuada dos servidores e pela oportunidade de unir pesquisa e prática institucional.

À Ivania Ghesti, por me auxiliar de forma dedicada na estruturação deste trabalho, contribuindo para sua organização e clareza metodológica.

À minha família, em especial meu marido e Promotor de Justiça Wesley Marques Branquinho, pelo amor, paciência e apoio incondicional, essenciais para que eu chegasse até aqui.

A todos que caminharam comigo, o meu sincero agradecimento.

RESUMO

Esta dissertação, intitulada “O Pacto Nacional pela Primeira Infância como vetor do desenvolvimento regional em Goiás: a atuação do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás”, desenvolvida no Programa de Mestrado Profissional em Desenvolvimento Regional, na linha de pesquisa Educação e Desenvolvimento Regional, investiga de que maneira o Pacto Nacional pela Primeira Infância vem sendo incorporado em Goiás como estratégia de desenvolvimento regional, tomando o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (TJGO) como campo empírico. A pesquisa articula evidências sobre desenvolvimento infantil, marcos normativos nacionais e internacionais e a Agenda 2030, compreendendo a prioridade absoluta da infância como componente indispensável de projetos de desenvolvimento sustentável. Adota-se abordagem quali-quantitativa, com revisão de literatura, exame de documentos e normas e aplicação de questionário estruturado a atores do sistema de justiça e de instituições parceiras, organizados por vínculo institucional e localização. Os resultados indicam que, em Goiás, o Pacto tem contribuído para ampliar capacidades institucionais ao estimular cooperação entre setores, formação de profissionais e maior alinhamento entre justiça, saúde, educação e assistência social, com efeitos na proteção de crianças na Primeira Infância e na forma como os territórios respondem às suas demandas. Ao mesmo tempo, permanecem desigualdades na implementação, mais intensas em municípios com menor estrutura administrativa, o que evidencia a necessidade de aperfeiçoar a coordenação entre instituições, os mecanismos de acompanhamento e a articulação federativa para consolidar a Primeira Infância como eixo do desenvolvimento regional no estado.

Palavras-chave: Primeira infância; Desenvolvimento regional; Pacto Nacional pela Primeira Infância; Poder Judiciário; Governança intersetorial.

ABSTRACT

This dissertation, entitled “The National Pact for Early Childhood as a vector of regional development in Goiás: the role of the Court of Justice of the State of Goiás (TJGO)”, developed within the Professional Master’s Program in Regional Development (research line: Education and Regional Development), examines how the National Pact for Early Childhood has been incorporated in Goiás as a regional development strategy, using the Court of Justice of the State of Goiás (TJGO) as the empirical field. The study connects evidence on child development to national and international normative frameworks and the 2030 Agenda, treating the constitutional principle of absolute priority for early childhood as an indispensable component of sustainable development projects. A mixed-methods design is adopted, combining a literature review, analysis of documents and norms, and a structured questionnaire administered to actors from the justice system and partner institutions, organized by institutional affiliation and territorial location. The findings indicate that, in Goiás, the Pact has strengthened institutional capacities by fostering intersectoral cooperation, professional training, and greater alignment among justice, health, education, and social assistance, with effects on the protection of children in early childhood and on how territories respond to their needs. At the same time, implementation remains uneven, particularly in municipalities with weaker administrative capacity, highlighting the need to improve interinstitutional coordination, monitoring mechanisms, and federative articulation in order to consolidate early childhood as a structuring axis of regional development in the state.

Keywords: Early childhood; Regional development; National Pact for Early Childhood; Judiciary; Intersectoral governance.

QUADROS

QUADRO 1: CURVA DE HECKMAN E IMPLICAÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL	26
QUADRO 2: DIMENSÕES ESTRUTURANTES DA POLÍTICA JUDICIÁRIA NACIONAL PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA.....	59
QUADRO 3: EIXOS, OBJETIVOS E ARRANJOS OPERACIONAIS DO PLANO DO TJGO.....	63
QUADRO 4: ETAPAS DO PROTOCOLO DE REVISÃO SISTEMÁTICA DA LITERATURA	69
QUADRO 5: TEMAS E AUTORES/DOCUMENTOS DA REVISÃO BIBLIOGRÁFICA E NORMATIVA.....	69
QUADRO 6: VÍNCULO INSTITUCIONAL DOS RESPONDENTES	74
QUADRO 7: MUNICÍPIO DE ATUAÇÃO PRINCIPAL NO PACTO NACIONAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA	76
QUADRO 8: TIPOS DE CONTRIBUIÇÃO DAS AÇÕES DO PACTO PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL	95
QUADRO 9: SÍNTESE DOS PRINCIPAIS DESAFIOS E SUAS REPERCUSSÕES PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA EM GOIÁS	98

FIGURAS

FIGURA 1- CURVA DE HECKMAN: RETORNO SOCIAL DO INVESTIMENTO AO LONGO DO CICLO DE VIDA	25
--	----

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1. PRIMEIRA INFÂNCIA E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: AVANÇOS CIENTÍFICOS E LEGISLATIVOS.....	16
1.1 TEORIAS SOBRE PRIMEIRA INFÂNCIA E DESENVOLVIMENTO REGIONAL....	16
1.1.1 Teorias Sobre Primeira Infância.....	17
1.1.2 Primeira Infância e Desenvolvimento Regional.....	20
1.1.3 Primeira Infância, economia do desenvolvimento e desigualdades regionais.....	24
1.2 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 AO MARCO LEGAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA.....	27
1.2.1. A Proteção da Primeira Infância na Constituição Federal de 1988.....	28
1.2.2 O Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA e a Proteção Integral.....	29
1.2.3. O Marco Legal da Primeira Infância - Lei nº 13.257/2016.....	31
1.3 OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL – ODS.....	34
2. O PODER JUDICIÁRIO E A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA.....	40
2.1 O PODER JUDICIÁRIO COMO AGENTE NA EFETIVAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS.....	40
2.2 A ATUAÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ NA PROTEÇÃO DA PRIMEIRA INFÂNCIA.....	44
2.3 A INTERSETORIALIDADE NA PROTEÇÃO DA PRIMEIRA INFÂNCIA.....	48
3. PACTO NACIONAL PELA PRIMEIRA INFÂNCIA.....	53
3.1 PROJETO JUSTIÇA COMEÇA NA PRIMEIRA INFÂNCIA: FORTALECENDO A ATUAÇÃO DO SISTEMA DE JUSTIÇA NA PROMOÇÃO DO DIREITO AO DESENVOLVIMENTO HUMANO INTEGRAL.....	53
3.2 POLÍTICA JUDICIÁRIA NACIONAL PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA: RESOLUÇÃO CNJ N. 470/2022.....	57
3.3 PLANO DE AÇÃO DA POLÍTICA JUDICIÁRIA DA PRIMEIRA INFÂNCIA DO TJGO.....	59
4. A ATUAÇÃO DO TJGO NO PACTO NACIONAL PELA PRIMEIRA INFÂNCIA E SUAS REPERCUSSÕES NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL EM GOIÁS.....	66

4.1 CAMINHO METODOLÓGICO.....	66
4.1.1 Pesquisa documental e normativa.....	67
4.1.2 Questionário: justificativa, amostragem e procedimentos.....	70
4.1.3 Estratégia de análise e triangulação.....	72
4.2 CARACTERIZAÇÃO DA AMOSTRA E COBERTURA TERRITORIAL	74
4.3 IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DE AÇÃO DO TJGO	80
4.4 ARTICULAÇÃO INTERSETORIAL E COORDENAÇÃO INSTITUCIONAL.....	86
4.5 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO	89
4.6 CONTRIBUIÇÕES AO DESENVOLVIMENTO REGIONAL	93
4.7 DESAFIOS E PERSPECTIVAS	96
CONSIDERAÇÕES FINAIS	100
REFERÊNCIAS	106

INTRODUÇÃO

A Primeira Infância concentra experiências que marcam, de forma duradoura, a vida das crianças. Entre o nascimento e os seis anos, definem-se bases importantes da linguagem, da convivência, da saúde física e emocional e da relação com a escola e com o trabalho no futuro. Quando os cuidados, os serviços e os vínculos são frágeis nesse período, aumentam as chances de repetência, abandono escolar, adoecimento e inserções precárias no mundo do trabalho. Quando são consistentes, ampliam-se as possibilidades de estudo contínuo, participação comunitária e autonomia.

Em Goiás, essas oportunidades não se distribuem de maneira uniforme. Há municípios com equipes técnicas estruturadas, oferta estável de educação infantil, cobertura de saúde ampliada e articulação com a assistência social. Há outros em que faltam profissionais, os serviços se concentram na zona urbana ou em poucas unidades e as famílias vivem em condições de maior vulnerabilidade. A Primeira Infância, nesses casos, depende não só da vontade das famílias, mas também da capacidade de governos locais, da presença de políticas públicas e do modo como diferentes instituições se responsabilizam pelas crianças.

No estado de Goiás, a Primeira Infância corresponde a 658.041 crianças de 0 a 6 anos, o que representa 9,33% da população estadual, em um universo de 7.056.495 habitantes, distribuídas nos 246 municípios sob jurisdição do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, organizados em 118 comarcas e 13 regiões judiciárias (Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, 2024; IBGE, 2022; TJGO, 2025). Levantamento realizado pelo Gabinete de Articulação para a Efetividade da Política da Educação em Goiás (Gaepe-GO) indica que 52% dos municípios goianos possuem crianças em fila de espera por vaga em creche e 9% mantêm fila para a pré-escola, somando 43.829 bebês de 0 a 3 anos e 7.708 crianças de 4 e 5 anos fora da escola (GAEPE-GO; TCE-GO, 2024). Esses números evidenciam a magnitude e a persistência das desigualdades no acesso a serviços destinados à Primeira Infância no estado e reforçam a necessidade de compreender como diferentes instituições têm respondido a esse cenário.

O Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (TJGO) participa dessa cena. Juízas e juízes decidem sobre guarda, adoção, acolhimento institucional, medidas protetivas, aplicação de normas relativas à convivência familiar e comunitária e acompanhamento de políticas públicas. Essas decisões não se limitam a resolver conflitos imediatos; elas moldam fluxos de atendimento, definem prioridades, estimulam ou desestimulam a cooperação entre órgãos. O Tribunal também edita atos normativos, instala comissões, celebra parcerias e acompanha

programas voltados à infância, o que o coloca como instituição com condições de interferir no modo como a rede de proteção funciona nos municípios.

Nos últimos anos, essa atuação passou a ser organizada por instrumentos nacionais que colocam a Primeira Infância no centro das agendas institucionais. A Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável aproximaram o debate sobre infância do debate sobre desenvolvimento. O Pacto Nacional pela Primeira Infância e a Política Judiciária Nacional para a Primeira Infância definiram responsabilidades para tribunais, conselhos, ministérios públicos, defensorias e demais órgãos, com metas voltadas à formação, pactuação e articulação de serviços. Goiás aderiu ao Pacto, e o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás assumiu compromissos formais, elaborou planos, instituiu grupos de trabalho e participou de ações de formação e mobilização.

A escolha deste tema está diretamente vinculada à minha trajetória profissional no Tribunal de Justiça do Estado de Goiás e ao acompanhamento cotidiano de pautas relacionadas à Primeira Infância. A vivência com fluxos processuais que envolvem crianças de 0 a 6 anos, o diálogo contínuo com magistradas, magistrados e equipes técnicas e a participação em iniciativas destinadas a aproximar justiça, educação, saúde e assistência social evidenciaram contrastes marcantes entre comarcas com redes bem estruturadas e territórios em que os serviços permanecem fragmentados. Essa experiência, somada à formação em desenvolvimento regional, consolidou a percepção de que decisões judiciais, arranjos institucionais e capacidades locais se articulam de maneiras muito distintas em Goiás, produzindo respostas igualmente distintas para as crianças nessa faixa etária.

Esse percurso profissional também se entrelaça com o interesse pela análise de políticas públicas e pelo estudo das desigualdades territoriais. O acompanhamento de decisões judiciais que incidem diretamente sobre a vida das famílias, aliado à observação do trabalho das equipes que atuam na rede de proteção, tornou evidente que a ausência de coordenação entre justiça, saúde, educação e assistência social compromete a efetividade das ações voltadas à Primeira Infância. Foi dessa constatação, construída no cotidiano institucional, que surgiu a motivação para esta pesquisa.

Do ponto de vista acadêmico, observa-se ainda uma lacuna relevante na interseção entre Primeira Infância, desigualdades regionais e atuação do Poder Judiciário em Goiás. Pesquisas sobre políticas para crianças de 0 a 6 anos concentram-se, em geral, na oferta de serviços sociais ou na gestão municipal. Estudos sobre desenvolvimento regional tendem a enfatizar indicadores econômicos, demográficos ou de infraestrutura, sem incorporar a Primeira Infância como variável estruturante. Já as análises sobre o sistema de justiça

frequentemente abordam o TJGO sem recorte específico para esse público ou sem considerar as assimetrias entre comarcas e regiões judiciárias. Ao posicionar o Tribunal de Justiça de Goiás como ator do desenvolvimento regional no âmbito da Primeira Infância, esta dissertação ocupa um espaço ainda pouco explorado e contribui para preencher essa lacuna.

O estudo tem como objetivo geral analisar como o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás implementa o Pacto Nacional pela Primeira Infância e em que medida essa atuação se relaciona com o desenvolvimento regional em Goiás. Para detalhar esse propósito, a pesquisa volta-se a três campos: compreender o conjunto de normas e instituições que estruturam a proteção da Primeira Infância no Brasil e no estado; descrever as iniciativas do TJGO ligadas ao Pacto; e examinar como atores envolvidos nessa agenda percebem o papel do Tribunal e os efeitos de suas ações nos municípios.

Quanto ao caminho metodológico, o trabalho combina três procedimentos. O primeiro consiste na análise de documentos oficiais: leis, resoluções, recomendações, planos, relatórios e atos administrativos produzidos pelo Conselho Nacional de Justiça, pelo TJGO e por órgãos parceiros, especialmente aqueles que tratam da Primeira Infância e de sua implementação em Goiás. O segundo consiste em revisão de estudos sobre desenvolvimento infantil, desenvolvimento regional, políticas públicas e coordenação entre setores, de forma a sustentar a análise em referenciais consolidados. O terceiro envolve a aplicação de questionário estruturado a integrantes do sistema de justiça e de instituições parceiras, buscando compreender como avaliam a atuação do TJGO em relação ao Pacto, as formas de articulação com a rede de proteção e os efeitos percebidos em seus contextos de trabalho. As respostas abertas são examinadas qualitativamente, e as informações fechadas são organizadas em tratamentos descritivos simples que permitam visualizar tendências.

A dissertação está organizada em cinco capítulos, além desta introdução e das considerações finais. O primeiro capítulo reúne o tema, o problema de pesquisa, os objetivos, a justificativa e uma apresentação geral do caminho metodológico. O segundo discute Primeira Infância e desenvolvimento regional, com base em estudos e normas nacionais e internacionais, relacionando investimentos iniciais e desigualdades entre territórios. O terceiro trata do papel do Poder Judiciário e do Conselho Nacional de Justiça nas políticas para a Primeira Infância, descreve o Pacto Nacional e mostra de que forma o TJGO passa a integrá-lo. O quarto apresenta, de forma detalhada, os procedimentos de pesquisa, a seleção de documentos, o desenho do questionário e as estratégias de análise. O quinto capítulo traz os resultados empíricos e os coloca em diálogo com os objetivos propostos e com o referencial adotado. As considerações finais retomam as principais conclusões e apontam limites do

estudo e possibilidades de continuidade em outras investigações.

Em relação aos resultados esperados, parte-se da ideia de que o TJGO já incorporou a Primeira Infância em sua rotina institucional por meio de normas, planos e ações de formação, mas enfrenta obstáculos para que essas iniciativas atinjam todos os municípios com a mesma intensidade e com articulação consistente entre justiça, saúde, educação e assistência social. A pesquisa busca encontrar, ao mesmo tempo, evidências de avanços na organização interna do Tribunal e na cooperação com outros órgãos, e sinais de dificuldades ligadas à capacidade de implementação, à permanência das ações e à sua inserção em estratégias de desenvolvimento regional. Mesmo concentrado em Goiás, o estudo pode fornecer elementos úteis a outros tribunais que enfrentam desigualdades territoriais e desafios semelhantes na proteção de crianças pequenas.

PROBLEMA DE PESQUISA

Apesar dos avanços normativos em favor da Primeira Infância e da adesão de Goiás ao Pacto Nacional, persistem grandes desigualdades no acesso a serviços e diferenças na capacidade de gestão entre os municípios. Em muitas localidades, a rede de proteção atua de forma pouco coordenada, com falhas na articulação entre as políticas de saúde, educação, assistência social e justiça. Nesse contexto, o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás participa da mediação de conflitos e acompanha a execução de políticas públicas voltadas às crianças de 0 a 6 anos.

Diante desse cenário, coloca-se a seguinte questão de pesquisa: como o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, na implementação do Pacto Nacional pela Primeira Infância, mobiliza seus instrumentos institucionais para enfrentar desigualdades territoriais e contribuir para o desenvolvimento regional voltado a crianças de 0 a 6 anos no estado?

OBJETIVO GERAL

Examinar como o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás implementa o Pacto Nacional pela Primeira Infância e em que medida essa atuação se relaciona com o desenvolvimento regional em Goiás.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Levantar e organizar as normas e instituições que estruturam a proteção da Primeira Infância no Brasil e em Goiás, com atenção especial ao Pacto Nacional pela Primeira Infância e à Política Judiciária Nacional para a Primeira Infância.
- Descrever e analisar as ações do TJGO vinculadas ao Pacto Nacional pela Primeira Infância, observando seus objetivos, os instrumentos utilizados e as formas de conexão com a rede de proteção nos municípios goianos.
- Investigar, com base em questionário aplicado a integrantes do sistema de justiça e de instituições parceiras, como esses atores avaliam a atuação do TJGO na implementação do Pacto e de que forma a relacionam a mudanças no desenvolvimento regional em Goiás.

JUSTIFICATIVA

O estudo sobre “O Pacto Nacional pela Primeira Infância como vetor do desenvolvimento regional em Goiás: a atuação do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás” nasce da necessidade de aproximar três campos que costumam ser tratados de forma separada: a proteção de crianças pequenas, as diferenças entre regiões dentro de um mesmo estado e o papel do sistema de justiça na organização de políticas públicas. As escolhas feitas na Primeira Infância influenciam a escolarização, a inserção produtiva e a participação social futura; quando essas escolhas se distribuem de forma desigual entre os territórios, consolidam-se padrões distintos de desenvolvimento regional.

Em Goiás, esse quadro se torna visível na diversidade de capacidades administrativas, orçamentárias e técnicas dos municípios. Alguns conseguem aderir com maior facilidade a programas nacionais, criar estruturas específicas para a Primeira Infância e articular parcerias locais; outros têm dificuldades para manter equipes mínimas e garantir oferta contínua de serviços. Nessa realidade, a forma como o TJGO acompanha políticas, define prioridades internas, firma pactos e mobiliza comarcas pode reforçar ou reduzir parte dessas diferenças. Conhecer melhor essa atuação é condição para analisá-la de forma crítica e propor aperfeiçoamentos.

O tema também se justifica pelo momento em que se encontram os marcos nacionais.

O Pacto Nacional pela Primeira Infância e a Política Judiciária Nacional para a Primeira Infância são relativamente recentes e distribuíram tarefas entre diferentes instituições, incluindo tribunais estaduais. Ainda é pequeno o número de estudos que mostram, com base em dados, como esses instrumentos vêm sendo aplicados em cada estado, quais ações se consolidaram, quais permanecem pontuais e que efeitos geram no território. A pesquisa busca contribuir para preencher parte dessa lacuna a partir do caso de Goiás.

Do ponto de vista conceitual, o trabalho reúne debates sobre infância, desenvolvimento regional e atuação judicial que, embora se cruzem na realidade, raramente são discutidos em conjunto. Ao acompanhar o Pacto Nacional pela Primeira Infância dentro de um tribunal, abre-se a possibilidade de observar como normas e programas são traduzidos em decisões, rotinas de trabalho e relações com outros órgãos, e como isso se projeta sobre a vida concreta das crianças nos municípios.

No plano aplicado, os resultados podem servir de subsídio para o próprio TJGO e para parceiros envolvidos com a Primeira Infância. A identificação de pontos fortes, fragilidades e entraves pode apoiar revisões de planos, revisitação de fluxos de trabalho, ajustes em ações de formação e fortalecimento de articulações com outras políticas. Ao mesmo tempo, o estudo oferece pistas para gestores públicos, pesquisadoras e pesquisadores que se dedicam a pensar o desenvolvimento regional a partir de um compromisso efetivo com a proteção de crianças pequenas.

1. PRIMEIRA INFÂNCIA E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: AVANÇOS CIENTÍFICOS E LEGISLATIVOS

A ciência tem demonstrado, de forma contundente, que os primeiros anos de vida são essenciais para o desenvolvimento humano e, conseqüentemente, para a prosperidade das sociedades. Mas qual é a real conexão entre o desenvolvimento infantil e o crescimento econômico regional? Este capítulo examina essa interseção, analisando como os avanços científicos e normativos têm moldado políticas públicas e estratégias de investimento na Primeira Infância como um vetor do desenvolvimento sustentável. Para além, serão exploradas as implicações dessas descobertas para a formulação de políticas eficazes que reduzem desigualdades, promovem a inovação e impulsionam a economia.

1.1 TEORIAS SOBRE PRIMEIRA INFÂNCIA E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

O estudo da Primeira Infância tem passado por avanços significativos, reunindo contribuições de diferentes campos do conhecimento, como a Psicologia, a Neurociência, a Pedagogia, a Sociologia e a Economia. As pesquisas têm demonstrado que os primeiros anos de vida são determinantes para a estruturação das habilidades cognitivas, emocionais e sociais, influenciando não apenas a trajetória individual, mas também o desenvolvimento coletivo das sociedades (Comitê Científico do Núcleo Ciência Pela Infância, 2014).

Ao compreender como a infância molda não apenas indivíduos, mas também a estrutura social e econômica de um país, torna-se evidente a necessidade de políticas públicas que garantam o fortalecimento dessa fase crucial do desenvolvimento humano. Estudos indicam que o investimento na Primeira Infância é uma estratégia de desenvolvimento econômico. Estudos econômicos demonstram retornos anuais entre 7 % e 10 % para programas pré-escolares dirigidos a crianças em contexto de vulnerabilidade (Heckman e Masterov, 2007; Heckman *et al.*, 2010).

No Brasil, a frequência à pré-escola está associada a um acréscimo de até 1,5 ano de escolaridade e a um aumento salarial que varia de 16 % a 27 %, mesmo após o controle da educação dos pais (Curi e Menezes-Filho, 2009). Avaliações de custo-benefício do Child-Parent Center, em Chicago, indicam que cada dólar investido gera entre US\$ 5,98 e US\$ 10,15 em benefícios sociais ao longo da vida adulta (Temple e Reynolds, 2007). Resultados de seguimento aos 28 anos confirmam que esses programas elevam a renda média e reduzem a incidência de envolvimento criminal (Reynolds *et al.*, 2011). Esses achados convergem: a

intervenção precoce comprime desigualdades, fortalece o capital humano regional e torna-se alavanca para o crescimento sustentado do país.

O desenvolvimento infantil requer investigação interdisciplinar, pois as experiências dos primeiros anos convertem-se em capital humano — conceito que Schultz (1971) definiu como investimentos em saúde, nutrição, educação e treinamento que valorizam o trabalho. Becker (1993) refinou o argumento ao tratá-lo como um ativo incorporado ao indivíduo, capaz de gerar renda privada e externalidades públicas. A OCDE (2001) acrescenta a dimensão socioemocional — autocontrole, cooperação — entendendo que tais competências ampliam a capacidade de inovação das sociedades. Estudos recentes ainda observam que organismos multilaterais mobilizam essa noção para alinhar reformas educacionais aos mercados de trabalho em países periféricos (Nogueira; Lole; Carrara, 2024).

Assim, esse estoque de atributos nasce do cruzamento entre maturação biológica, formação de vínculos psicológicos e condições socioeconômicas e institucionais — qualidade das creches, estabilidade de renda e redes de proteção. Compreender tais interações sustenta políticas que priorizem nutrição, saúde e educação responsiva, expandindo o capital humano e estimulando o desenvolvimento regional.

1.1.1 Teorias sobre Primeira Infância

A Primeira Infância tem sido abordada por diferentes teorias que buscam compreender os processos de desenvolvimento infantil a partir de perspectivas diversas. O desenvolvimento nessa fase envolve aspectos biológicos, psicológicos e sociais, sendo influenciado tanto por fatores internos quanto pelo ambiente. A complexidade desse período exige uma abordagem interdisciplinar, capaz de integrar conhecimentos das ciências humanas, biológicas e sociais, fundamentando tanto a pesquisa acadêmica quanto a formulação de políticas públicas e estratégias educacionais voltadas ao desenvolvimento infantil.

As primeiras concepções sobre o desenvolvimento infantil foram influenciadas pela psicanálise, que destacou a influência das experiências iniciais na formação da personalidade. Freud (1905) propôs a teoria do desenvolvimento psicosssexual, na qual a Primeira Infância corresponde às fases oral e anal, sendo um período no qual as interações com os cuidadores estruturam a personalidade. Segundo Freud, os primeiros anos de vida são marcados por impulsos instintivos e pela busca de satisfação das necessidades básicas, sendo determinantes para a construção dos padrões emocionais e comportamentais na vida adulta.

Expandindo a visão psicanalítica, Erikson (1950) ampliou essa perspectiva ao introduzir a teoria do desenvolvimento psicossocial, na qual os primeiros anos de vida são marcados pelo enfrentamento de conflitos centrais, como a confiança versus desconfiança e a autonomia versus vergonha e dúvida. Segundo Erikson, a forma como esses desafios são superados influencia diretamente o desenvolvimento emocional e social da criança, afetando sua capacidade de estabelecer vínculos seguros, explorar o ambiente e adquirir autonomia (Erikson, 2001 p. 255-258).

As etapas que compõem sua teoria são as seguintes:

- Estágio 1: Confiança vs. Desconfiança (Infância desde o nascimento até os 18 meses);
- Estágio 2: Autonomia vs. Vergonha e Dúvida (Crianças de 18 meses a três anos);
- Estágio 3: Iniciativa vs. Culpa (Anos pré-escolares de três a cinco anos);
- Estágio 4: Diligência vs. Inferioridade (Anos do ensino médio de seis a 11 anos);
- Estágio 5: Identidade vs. Confusão (Adolescência de 12 a 18 anos);
- Estágio 6: Intimidade vs. Isolamento (Jovem adulto de 18 a 40 anos);
- Estágio 7: Generatividade vs. Estagnação (Meia-idade de 40 a 65 anos);
- Estágio 8: Integridade vs. Desespero (Maioridade dos 65 anos até a morte)

Com o avanço dos estudos sobre desenvolvimento infantil, abordagens cognitivistas passaram a ganhar destaque, propondo um olhar voltado à construção ativa do conhecimento pela criança. Piaget (1952) argumenta que o desenvolvimento cognitivo ocorre de forma progressiva, a partir da interação entre a criança e o meio, organizando-se em estágios sucessivos de complexidade crescente. Durante a Primeira Infância, ela transita do estágio sensório-motor, no qual aprende por meio de reflexos e experimentação, para o estágio pré-operatório, no qual desenvolve o pensamento simbólico e a capacidade de representar o mundo por meio da linguagem e do brincar. No entanto, Piaget (1952) apontava que, nessa fase, o pensamento infantil ainda é marcado pelo egocentrismo, dificultando a compreensão de perspectivas diferentes da própria.

Para Piaget (1952), o pensamento da criança pequena é marcado por uma lógica própria, ainda distante das operações formais dos adultos, mas, embora sua teoria tenha sido revolucionária ao descrever o desenvolvimento infantil como um processo ativo, estudos posteriores indicaram que ele subestimou o papel do contexto social e da mediação no aprendizado, o que abriu caminho para novas abordagens sobre a aprendizagem na infância.

Diferente da visão piagetiana, Vygotsky (1934) propôs uma abordagem alternativa ao desenvolvimento cognitivo, enfatizando o papel da interação social e da linguagem como mediadores essenciais da aprendizagem. O autor introduziu o conceito de Zona de

Desenvolvimento Proximal - ZDP, destacando que a aprendizagem não ocorre de maneira isolada, mas sim dentro de um contexto de relações sociais, no qual a mediação de um adulto ou de pares mais experientes permite que a criança avance para níveis superiores de compreensão e habilidade, ou seja, em suas palavras, o que a criança consegue fazer hoje com ajuda, conseguirá fazer sozinha amanhã (Vygotsky, 1934). Essa perspectiva tem implicações diretas para a educação infantil, pois evidencia que a qualidade das interações sociais e a presença de estímulos adequados são fatores determinantes para o desenvolvimento cognitivo. Em um ambiente estimulante e socialmente interativo, o aprendizado é potencializado, permitindo um avanço mais significativo nas capacidades infantis.

Além dos aspectos cognitivos e psicossociais, a Primeira Infância também é marcada pela construção dos vínculos afetivos, como demonstrado na teoria do apego, na qual Bowlby (1969) argumenta que a formação de um apego seguro nos primeiros anos de vida é essencial para o desenvolvimento emocional saudável, garantindo que a criança se sinta protegida e segura para explorar o ambiente ao seu redor.

Ainsworth (1978), ao estudar padrões de apego, identificou que crianças com vínculos seguros demonstravam maior autonomia e confiança na exploração do ambiente, enquanto aquelas com apego inseguro apresentavam maior ansiedade e dificuldade na regulação emocional. Segundo a pesquisadora, a qualidade do apego nos primeiros anos de vida influencia diretamente as relações sociais e emocionais futuras. Essa abordagem ressalta a importância do ambiente familiar e dos cuidadores no desenvolvimento infantil, destacando que a presença de figuras de apego consistentes e sensíveis contribui para a construção da autoestima e da capacidade de regulação emocional da criança.

Para além das perspectivas psicológicas e cognitivas, o desenvolvimento infantil também pode ser analisado sob uma ótica ecológica e sistêmica — isto é, uma abordagem que considera a criança inserida em uma rede de contextos interdependentes, em que mudanças em qualquer nível ambiental reverberam nos demais, como afirma Bronfenbrenner (1979), que propôs um modelo bioecológico no qual a criança é influenciada por múltiplos sistemas interconectados, que vão desde o ambiente familiar até as condições sociopolíticas mais amplas. O autor destaca que o desenvolvimento infantil não pode ser compreendido isoladamente, mas sim como resultado da interação entre esses diferentes níveis ambientais.

O modelo bioecológico reconhece que o desenvolvimento infantil é resultado da interação contínua entre fatores individuais e contextuais. Isso implica que a formulação de políticas para a infância deve considerar não apenas a dimensão psicológica da criança, mas também as condições familiares, comunitárias e institucionais que impactam seu crescimento.

Essa abordagem reforça a necessidade de estratégias intersetoriais que integrem saúde, educação, assistência social e desenvolvimento urbano na proteção da infância.

Assim, as diferentes teorias sobre a Primeira Infância evidenciam que essa fase é caracterizada por múltiplas dimensões do desenvolvimento, envolvendo aspectos emocionais, cognitivos e sociais. Enquanto abordagens psicanalíticas destacam a influência das primeiras experiências na estruturação da personalidade (Freud, 1905; Erikson, 1950), perspectivas cognitivistas enfatizam a construção ativa do conhecimento (Piaget, 1952), e a teoria do apego ressalta a importância dos vínculos afetivos (Bowlby, 1969). A teoria bioecológica amplia essa compreensão ao situar o desenvolvimento infantil dentro de um sistema complexo de interações, no qual fatores contextuais desempenham papel determinante na trajetória da criança (Bronfenbrenner, 1979).

O reconhecimento dessas diferentes perspectivas é fundamental para a formulação de novas políticas públicas e práticas educacionais que favoreçam o desenvolvimento integral da criança, garantindo que suas necessidades sejam atendidas em um contexto social e culturalmente sensível, que busquem estratégias que promovam ambientes seguros, estimulantes e inclusivos para a infância, considerando as múltiplas influências que afetam o desenvolvimento nos primeiros anos de vida.

1.1.2 Primeira Infância e Desenvolvimento Regional

Estudos recentes, por exemplo, a síntese sobre retornos econômicos da educação infantil elaborada por Heckman (2023) e o relatório do Banco Mundial sobre capital humano na infância (2021) evidenciam que a proteção da Primeira Infância não se limita a um imperativo ético: trata-se de um instrumento comprovado para reduzir desigualdades de origem e acelerar o desenvolvimento econômico regional: investimentos nesse período elevam indicadores educacionais, diminuem taxas de criminalidade juvenil e reforçam o estoque de capital humano, fatores que se convertem em ganhos de produtividade e crescimento sustentável.

Essa compreensão decorre da consolidação de evidências científicas e econômicas que demonstram que a Primeira Infância é um período crítico do desenvolvimento humano, no qual estímulos adequados influenciam diretamente a trajetória individual e coletiva, refletindo-se na mobilidade social e na construção de sociedades mais equitativas e resilientes.

Dados da The Lancet (2016) indicam que cerca de 250 milhões de crianças menores

de cinco anos em países de baixa e média renda estão em risco de não atingir seu potencial de desenvolvimento devido à pobreza e à desnutrição, o que pode resultar em uma perda de até 26% da renda média na vida adulta, além de representar um impacto econômico significativo para os países. A falta de estímulos adequados e o acesso desigual a serviços essenciais não apenas comprometem o desenvolvimento infantil, mas também perpetuam ciclos intergeracionais de pobreza e desigualdade socioeconômica.

Essa percepção, no entanto, é resultado de um longo processo histórico de transformação no entendimento sobre a infância. A concepção da criança como sujeito de direitos e a necessidade de investimentos específicos nessa fase não foram sempre reconhecidas pelas sociedades, pois conforme apontado por Ariès (1978), na Idade Média, a infância não era vista como uma fase autônoma do desenvolvimento humano, e as crianças eram rapidamente incorporadas às atividades dos adultos. Essa ausência de uma diferenciação clara entre infância e vida adulta refletia uma sociedade que não reconhecia as necessidades específicas das crianças em termos de proteção, educação e desenvolvimento.

O autor destaca que, até o século XVIII, a educação formal era voltada apenas para determinadas classes sociais, enquanto crianças de camadas populares eram privadas desse acesso e forçadas ao trabalho desde cedo. A desigualdade de oportunidades era estrutural, restringindo a mobilidade social e prolongando ciclos de pobreza e somente com a consolidação do pensamento iluminista e a ascensão de ideais de progresso e direitos humanos, a infância passou a ser reconhecida como um período fundamental para o desenvolvimento social e econômico, impulsionando a criação de políticas públicas voltadas à proteção da criança.

Essa exclusão do processo educacional resultava na continuidade da desigualdade social, restringindo a mobilidade socioeconômica e reforçando hierarquias preexistentes. A falta de acesso à educação nos primeiros anos de vida comprometia o desenvolvimento das habilidades cognitivas e emocionais, impactando diretamente a trajetória das crianças e reduzindo suas oportunidades futuras. Com o tempo, a evolução desse entendimento contribuiu para a formulação de políticas públicas voltadas à infância, reconhecendo-a como uma etapa essencial para o desenvolvimento humano e social.

A transição da infância de uma fase marginalizada para uma prioridade das políticas públicas se consolidou com a crescente evidência científica sobre a importância dos primeiros anos de vida. A neurociência e a economia do desenvolvimento conforme discutido por Terra (2021) passaram a demonstrar que os estímulos precoces influenciam diretamente o desempenho escolar, a saúde mental e a capacidade produtiva ao longo da vida, tornando o

investimento na infância um fator estratégico para a redução das desigualdades e para o fortalecimento das economias locais.

A relação entre Primeira Infância e desenvolvimento social e econômico tem sido amplamente destacada por pesquisadores, organismos internacionais e na formulação de políticas públicas. Nesse sentido, Pessoni enfatiza:

Há evidências científicas que corroboram com a premissa de que o desenvolvimento integral na Primeira Infância contribui para a redução de desigualdades e para a construção de uma sociedade mais justa e saudável. Assim, tendo em vista que na Primeira Infância os estímulos têm efeitos no desenvolvimento integral e que, considerando ainda que as cidades devem prover espaços que estimulem o desenvolvimento saudável, identifica-se a oportunidade de compreender em que medida as políticas públicas municipais atreladas à organização das cidades impactam na Primeira Infância (Pessoni, 2022, p.14).

Essa visão reforça que o planejamento urbano e a organização das cidades também desempenham um papel fundamental na promoção da infância saudável, garantindo espaços adequados para o desenvolvimento social e cognitivo das crianças. Assim, políticas públicas eficazes não devem se limitar à oferta de serviços básicos, mas também considerar fatores ambientais e urbanos que influenciem o crescimento e a aprendizagem nos primeiros anos de vida.

O investimento na Primeira Infância é amplamente reconhecido como um fator determinante para o desenvolvimento social e econômico. Moreira (2022) reforça que investimentos na educação infantil não apenas favorecem o desempenho acadêmico e a inserção no mercado de trabalho, mas também desempenham um papel essencial na redução das desigualdades estruturais e no fortalecimento da economia. Ao minimizar custos sociais e ampliar as oportunidades de desenvolvimento humano, esses investimentos resultam em sociedades mais resilientes e preparadas para os desafios do futuro.

A concepção da Primeira Infância como forma de investimento em capital humano tem sido um dos pilares das políticas educacionais e sociais ao redor do mundo. Pesquisas demonstram que as habilidades adquiridas na infância impactam o desenvolvimento cognitivo, emocional e social ao longo da vida, o que reforça a necessidade de políticas públicas voltadas a essa fase fundamental (Heckman, 2012; Mendes, 2022).

Nesse contexto, Heckman (2012) reforça a importância do investimento precoce na Primeira Infância, ao afirmar:

A maior taxa de retorno do desenvolvimento na Primeira Infância ocorre quando se investe o mais cedo possível, desde o nascimento até os cinco

anos de idade, em famílias carentes. Começar na idade de três ou quatro anos é um pouco tarde demais, pois significa não reconhecer que habilidades geram habilidades de uma forma complementar e dinâmica. Os esforços devem se concentrar nos primeiros anos em busca de maior eficiência e eficácia. O melhor investimento é na qualidade do desenvolvimento na Primeira Infância, desde o nascimento até os cinco anos, para crianças carentes e suas famílias (Heckman, 2012).

Além dos aspectos educacionais e econômicos, estudos sobre saúde pública também reforçam a necessidade de priorizar a Primeira Infância como estratégia de desenvolvimento sustentável. A desigualdade socioeconômica na Primeira Infância contribui para um ciclo intergeracional de pobreza, no qual a ausência de estímulos adequados e a limitação do acesso a serviços de qualidade impactam negativamente o desenvolvimento cognitivo e emocional das crianças. Essa condição afeta não apenas os indivíduos diretamente envolvidos, mas também perpetua desigualdades estruturais que comprometem a mobilidade social e o crescimento econômico das regiões mais vulneráveis.

Fernandes e Melo (2019) ressaltam que a relação entre desenvolvimento cerebral e status socioeconômico influencia significativamente o desempenho acadêmico e as oportunidades profissionais futuras. Crianças expostas a ambientes de baixa renda, com acesso limitado à educação de qualidade, nutrição adequada e cuidados parentais, tendem a apresentar déficits cognitivos que afetam sua trajetória educacional e inserção no mercado de trabalho, ampliando a desigualdade ao longo da vida. Dessa forma, a falta de investimento na Primeira Infância não apenas compromete o potencial de desenvolvimento individual, mas também restringe o crescimento econômico das regiões onde a desigualdade se perpetua, tornando o investimento na infância uma questão estratégica para o desenvolvimento regional.

De acordo com Lima (2023), o investimento na Primeira Infância está diretamente relacionado à promoção da equidade social e à redução das desigualdades estruturais. Programas direcionados à nutrição, ao acesso à educação de qualidade e à proteção social não apenas melhoram as condições de vida das crianças beneficiadas, mas também geram efeitos duradouros na redução da pobreza e no aumento da mobilidade social. Ventura (2022) corrobora essa visão ao enfatizar que diversos países adotaram políticas de atenção à Primeira Infância como estratégia para promover o desenvolvimento econômico e social, consolidando a infância como um eixo prioritário na formulação de políticas públicas eficazes.

Evidências empíricas indicam que programas de desenvolvimento infantil não apenas reduzem custos futuros com saúde e assistência social, mas também elevam a produtividade e o crescimento econômico. Estudos demonstram que tais investimentos podem aumentar a renda nacional em até 2% do PIB, além de fortalecer a coesão social e reduzir a criminalidade

(Lancet, 2016).

Diante dessas evidências, observa-se que a qualidade dos cuidados e da educação oferecidos nos primeiros anos de vida tem efeitos diretos sobre a trajetória das crianças e o desenvolvimento socioeconômico das regiões onde vivem. A formulação de políticas públicas eficazes para a Primeira Infância deve considerar não apenas os benefícios individuais, mas também os impactos macroeconômicos dessas intervenções, evidenciando a infância como eixo estratégico para o desenvolvimento regional sustentável.

Portanto, a relação entre Primeira Infância e desenvolvimento regional deve ser pautada em uma abordagem interdisciplinar, articulando ciência, políticas públicas e economia. Somente a partir dessa integração será possível garantir que os investimentos na infância tenham impacto estrutural, promovendo inclusão social, crescimento econômico e redução das desigualdades regionais.

Nos próximos tópicos, será analisada a evolução do arcabouço jurídico brasileiro voltado à Primeira Infância, destacando os marcos normativos que fundamentam a proteção dos direitos infantis e sua relação com o desenvolvimento social e econômico.

1.1.3 Primeira Infância, economia do desenvolvimento e desigualdades regionais

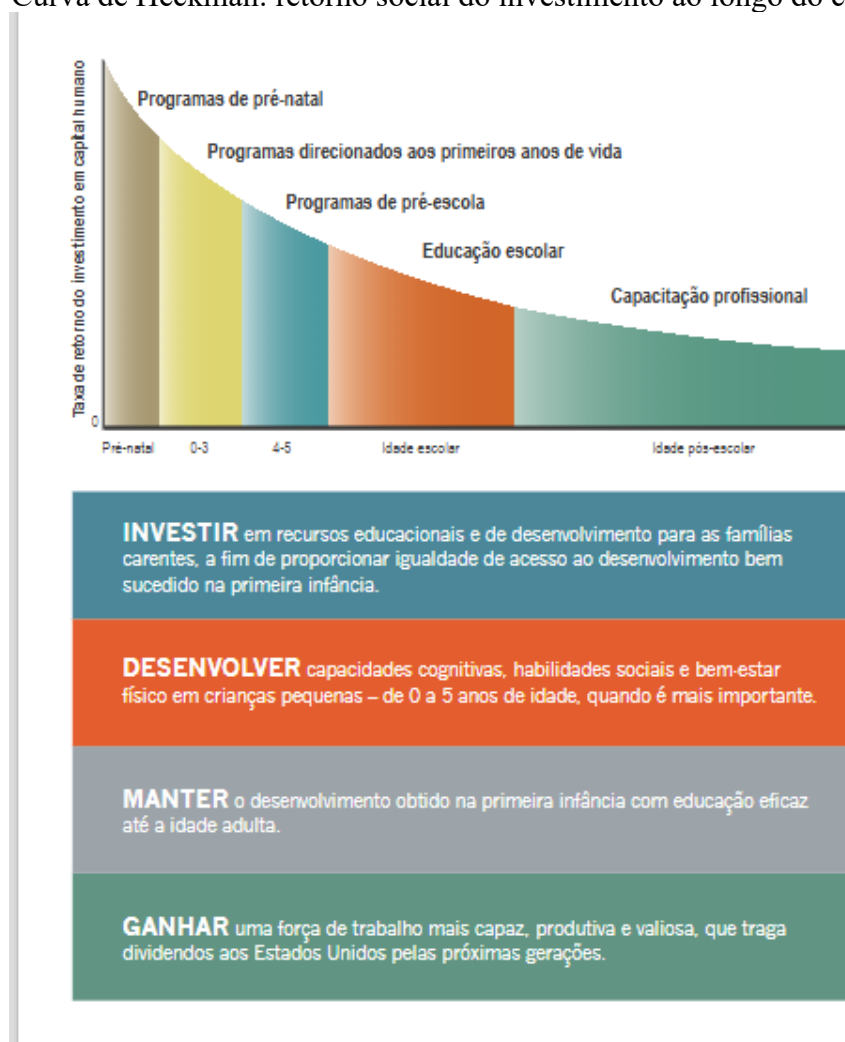
No âmbito econômico, essa discussão foi sistematizada por James J. Heckman, economista norte-americano, professor da Universidade de Chicago e ganhador do Prêmio Nobel de Economia em 2000, em razão de suas contribuições à econometria e à avaliação de políticas públicas (Heckman, 2006; 2008). Seus estudos demonstram que as habilidades humanas se formam de modo dinâmico e cumulativo ao longo do ciclo de vida, investimentos precoces potencializam a aquisição de novas competências, enquanto déficits iniciais tendem a se perpetuar e exigem gastos muito mais elevados para serem corrigidos em fases posteriores (Cunha *et al.*, 2006; Cunha; Heckman, 2007; 2011). Políticas qualificadas voltadas às crianças de 0 a 6 anos produzem efeitos duradouros sobre desempenho escolar, inserção produtiva, saúde, renda e participação social (Heckman, 2006; 2008; 2009).

Heckman (2008) define que investimentos em capital humano na Primeira Infância reduzem simultaneamente desigualdades de origem e ineficiências econômicas, enfraquecendo o suposto conflito entre eficiência e equidade. Em suas palavras, “investimentos bem desenhados nas primeiras idades podem, ao mesmo tempo, promover justiça social e aumentar a produtividade econômica” (Heckman, 2008, p. 306). Nessa perspectiva, gastos públicos dirigidos à infância deixam de ser vistos como despesa setorial e

passam a compor uma estratégia central de desenvolvimento econômico e social.

A relação entre idade e retorno social do investimento é sintetizada na Curva de Heckman, segundo a qual a taxa de retorno é máxima nos programas voltados à gestação e aos primeiros anos de vida, decrescendo de forma acentuada na pré-escola, na educação básica e, mais ainda, nas políticas de qualificação profissional e remediação na idade adulta (Heckman, 2006; Lima, 2019; Saballa, 2016).

Figura 1- Curva de Heckman: retorno social do investimento ao longo do ciclo de vida



Fonte: adaptado de Heckman (2006) e Evans; Kosec (2011).

A figura combina dois elementos, na parte superior, a curva descendente mostra que a taxa de retorno do investimento em capital humano é mais elevada no pré-natal, nos programas dirigidos aos primeiros anos de vida e na pré-escola, reduzindo-se nas etapas de escolarização formal e na capacitação profissional (Heckman, 2006). Na base, a sequência de verbos *investir* – *desenvolver* – *manter* – *ganhar* traduz essa lógica econômica em que investir

recursos educativos e de desenvolvimento em famílias vulneráveis; desenvolver capacidades cognitivas, socioemocionais e de bem-estar em crianças de 0 a 5 anos; manter os ganhos obtidos na infância por meio de educação de qualidade nas etapas seguintes; e ganhar, no longo prazo, uma força de trabalho mais produtiva e uma sociedade menos desigual (Evans; Kosec, 2011). Trata-se, na prática, de um modelo de retorno sobre o investimento (ROI) aplicado à política social.

A leitura integrada da Curva de Heckman e desses desdobramentos indica que cada unidade de recurso aplicada em programas articulados de saúde, nutrição, educação infantil e apoio familiar tende a produzir retorno significativamente superior ao de políticas focalizadas apenas na juventude ou na vida adulta (Viana, 2012; Cunha; Heckman, 2011). Os benefícios aparecem na forma de maior escolaridade, aumento de produtividade e renda, menor criminalidade, redução de gastos com saúde e assistência social e fortalecimento do capital social comunitário (Heckman, 2006; Araújo, 2011; Saballa, 2016).

Esse conjunto de evidências reposiciona a Primeira Infância no centro das estratégias de desenvolvimento regional. A ausência ou a fragilidade de investimentos precoces contribui para a reprodução de desigualdades entre grupos sociais e entre territórios, gerando custos crescentes e menor dinamismo econômico (Penn, 2002; Marquez, 2006).

Regiões que conseguem “investir, desenvolver, manter e ganhar” desde a Primeira Infância formam estoques de capital humano mais fortes, atraem atividades econômicas de maior valor agregado e reduzem, ao longo do tempo, a pressão sobre sistemas de justiça, saúde e assistência.

Para aproximar essa literatura econômica das questões territoriais analisadas nesta dissertação, o quadro a seguir relaciona os principais achados da Curva de Heckman com implicações esperadas para o desenvolvimento regional, evidenciando por que políticas para a Primeira Infância constituem, ao mesmo tempo, agenda de direitos e estratégia macroeconômica.

Quadro 1: Curva de Heckman e implicações para o desenvolvimento regional

Dimensão	Evidências associadas à Curva de Heckman	Desdobramentos para o desenvolvimento regional
Momento do investimento	Retornos mais elevados quando as políticas se concentram na Primeira Infância; declínio progressivo nas etapas posteriores (Heckman, 2006; 2008).	Municípios que estruturam ações para 0–6 anos reduzem desigualdades de origem e ampliam oportunidades futuras.
Custo das políticas	Intervenções tardias exigem mais recursos e tendem a produzir efeitos mais restritos (CUNHA <i>et al.</i> , 2006; LIMA, 2019).	Municípios com menor capacidade fiscal que adiam investimentos acumulam demandas custosas em saúde, assistência e segurança.

Formação de habilidades	Habilidades cognitivas e socioemocionais se constroem de maneira cumulativa; lacunas precoces são difíceis de superar (Cunha; Heckman, 2007; 2011).	Territórios com programas contínuos na Primeira Infância formam perfis profissionais mais qualificados e adaptáveis.
Retorno social	Redução de evasão escolar, criminalidade, adoecimento crônico e dependência de políticas corretivas (Heckman, 2006; Evans; Kosec, 2011).	Diminuição da pressão sobre sistemas públicos, liberando recursos para inovação e infraestrutura regional.
Crescimento econômico	A Primeira Infância apresenta a maior taxa de retorno entre todas as fases da vida (Heckman, 2006; Saballa, 2016).	Regiões que adotam a Primeira Infância como eixo estratégico tendem a combinar inclusão social com dinamismo econômico.

Fonte: Elaborado pela autora.

O conjunto dessas evidências mostra que políticas para a Primeira Infância constituem não apenas uma agenda de direitos, mas também uma estratégia de desenvolvimento territorial. Em estados com desigualdades entre municípios, como Goiás, a forma como cada localidade estrutura serviços para crianças de 0 a 6 anos influencia diretamente escolarização, produtividade e capacidade de inovação no longo prazo. Essa articulação entre economia do desenvolvimento e desigualdades regionais fundamenta a análise das políticas implementadas no estado e orienta a interpretação da atuação institucional do TJGO.

1.2 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 AO MARCO LEGAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA

Os avanços científicos sobre o desenvolvimento humano evidenciam a importância da Primeira Infância como um período determinante para a formação das habilidades cognitivas, emocionais e sociais da criança como já analisado. Esses avanços impulsionaram uma mudança na percepção da infância, resultando na formulação de normativas jurídicas que reconhecem a criança como sujeito de direitos e determinam diretrizes para a garantia de condições adequadas ao seu crescimento.

A proteção da Primeira Infância deixou de ser uma questão meramente assistencialista para se tornar um compromisso estruturado por meio de marcos normativos nacionais e internacionais. No Brasil, esse compromisso se reflete em dispositivos constitucionais e infraconstitucionais que orientam a formulação de políticas públicas intersetoriais. No plano internacional, tratados e convenções estabeleceram padrões globais para a promoção dos direitos infantis, influenciando diretamente a legislação nacional.

A formulação dessas normativas visa não apenas à proteção jurídica, mas também à implementação de políticas que assegurem um ambiente adequado para o desenvolvimento

infantil, levando em consideração a interseção entre direito, educação, saúde e assistência social. A seguir, serão analisadas as principais normativas aplicadas à Primeira Infância, com foco na proteção constitucional, na consolidação dos direitos infantis pelo Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, na criação do Marco Legal da Primeira Infância e na influência das normativas internacionais na legislação brasileira.

1.2.1. A Proteção da Primeira Infância na Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal de 1988 consolidou a proteção integral da infância ao estabelecer, em seu artigo 227, o princípio da prioridade absoluta, determinando que é dever do Estado, da família e da sociedade assegurar os direitos das crianças e adolescentes (Brasil, 1988).

A proteção conferida pela Constituição de 1988 não se limita à formulação de políticas, mas sim à estruturação de um arcabouço jurídico voltado ao desenvolvimento infantil. Mendes (2022) destaca que esse princípio tem sido efetivo para a implementação de políticas intersetoriais, articulando diferentes setores do governo e da sociedade civil na promoção do bem-estar infantil. Essa perspectiva é reforçada por Costa (2021), que aponta a proteção integral da infância como um marco normativo, assegurando direitos como educação, saúde e convivência familiar, e fornecendo base legal para a implementação de programas governamentais. O artigo 227 da Constituição Federal explicita essa garantia ao afirmar que:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, 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, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

No contexto das políticas públicas, Paes (2024) observa que esse artigo não apenas estabelece a prioridade absoluta da infância, mas também serve de base para a criação de instrumentos legais específicos, como o Estatuto da Criança e do Adolescente e o Marco Legal da Primeira Infância. Essas normativas aprofundam a proteção da infância e reforçam a responsabilidade compartilhada entre Estado, família e sociedade na garantia de direitos fundamentais, incluindo saúde, educação, moradia e assistência social.

Dessa forma, a proteção da Primeira Infância na Constituição Federal de 1988 se estabelece como um princípio estruturante das políticas públicas no Brasil, orientando tanto a

atuação estatal quanto as iniciativas da sociedade civil. A articulação desse arcabouço normativo com políticas intersetoriais reforça a necessidade de um compromisso contínuo na garantia dos direitos das crianças, assegurando que a prioridade absoluta da infância se traduza em ações concretas de proteção e desenvolvimento.

A ampliação dessa proteção no ordenamento jurídico brasileiro ocorreu com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA em 1990, aprofundando a noção de proteção integral. O ECA concretiza as diretrizes constitucionais e estabelece mecanismos específicos para a efetivação dos direitos infantojuvenis, delineando responsabilidades institucionais e estruturando o sistema de garantia de direitos.

1.2.2 O Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA e a Proteção Integral

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu a prioridade absoluta na proteção da infância, mas foi com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, por meio da Lei nº 8.069/1990, que esse princípio foi minudenciado e operacionalizado no ordenamento jurídico brasileiro (Brasil, 1990). O ECA consolidou o conceito de proteção integral, garantindo que crianças e adolescentes fossem reconhecidos como sujeitos de direitos e não apenas como destinatários de medidas assistencialistas (Costa, 2021). Segundo a autora, essa mudança paradigmática redefiniu a atuação do Estado e da sociedade na formulação e implementação de políticas públicas voltadas à infância, promovendo uma abordagem intersetorial para assegurar direitos fundamentais.

A formulação do ECA foi influenciada por avanços normativos internacionais e pela mobilização de movimentos sociais que, durante o processo de redemocratização do Brasil, reivindicavam maior proteção aos direitos infantojuvenis. De acordo com a Câmara dos Deputados (2020), a concepção do Estatuto foi precedida por debates que introduziram conceitos inovadores, como o da prioridade absoluta, o da proteção integral e o do reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, sendo que esses princípios marcaram uma ruptura com as legislações anteriores .

O Estatuto estabelece que todas as decisões judiciais e administrativas devem priorizar o melhor interesse da criança, garantindo seu desenvolvimento pleno e sua participação social (Moreira, 2022). Personi (2022) complementa essa visão ao destacar que o ECA prevê a criação de políticas intersetoriais, permitindo o atendimento especializado a crianças em situação de vulnerabilidade social e reforçando a necessidade de uma estrutura governamental articulada para a garantia desses direitos.

A Primeira Infância recebe atenção especial dentro do arcabouço normativo do ECA, considerando sua relevância no desenvolvimento humano. Conforme destaca a Cartilha do ECA e Primeira Infância (UNIFENAS, 2021, p. 11):

A Primeira Infância é o período situado nos primeiros seis anos completos de vida da criança. Trata-se de uma fase caracterizada pelo constante e diversificado processo de desenvolvimento, claramente influenciado pela ambiência na qual a criança está inserida, pelos estímulos aos quais é exposta bem como pelos tipos de vínculos afetivos que experimenta. Justamente por esse fato é que o começo da vida deve, incondicionalmente, lograr proteção especial. O Estatuto da Criança e do Adolescente, portanto, aduz princípios fundamentais que demonstram, de forma indubitável, sua preocupação para com a Primeira Infância.

A Cartilha do ECA e Primeira Infância (UNIFENAS, 2021) além de enfatizar a importância da Primeira Infância, também apresenta dados históricos sobre a evolução dos direitos das crianças no Brasil. O documento destaca que, antes do ECA, as legislações voltadas à infância eram fragmentadas e punitivas, restringindo-se ao Código de Menores de 1927 e ao Código de Menores de 1979, que priorizavam o controle social das crianças em situação de vulnerabilidade em vez da garantia de direitos. Apenas com a Constituição Federal de 1988 e a promulgação do ECA, em 1990, ocorreu a consolidação do princípio da proteção integral, assegurando a todas as crianças e adolescentes direitos fundamentais, independentemente de sua condição social.

A implementação do ECA também resultou na institucionalização de mecanismos para a defesa dos direitos infantojuvenis (retirar tudo). Mendes (2022) observa que essa legislação impulsionou a criação de programas sociais voltados à Primeira Infância, fortalecendo o compromisso estatal com a proteção de crianças e adolescentes. Da mesma forma, Paes (2024) enfatiza que o estatuto inovou ao instituir os conselhos tutelares, estabelecendo normas específicas para combater negligência, violência e exploração infantil. Além disso, a legislação determina que medidas de proteção sejam adotadas sempre que houver ameaça ou violação dos direitos infantojuvenis.

A atuação do sistema de justiça também foi significativamente impactada pelo ECA. Lima (2023) destaca que o estatuto não apenas reforçou o princípio da proteção integral, mas também orientou a atuação do Judiciário, garantindo que crianças e adolescentes fossem reconhecidos como titulares de direitos e não apenas como objetos de intervenção estatal. Esse aspecto é fundamental para a consolidação de uma política pública eficiente, na qual a proteção da infância seja efetivada de forma contínua e integrada entre diferentes esferas governamentais.

Ao longo das três últimas décadas, o ECA tem sido complementado por novas legislações e políticas públicas voltadas à proteção da infância, e apesar dos desafios persistentes, o ECA continua a ser considerado um marco normativo fundamental na defesa dos direitos infantojuvenis no Brasil (Câmara dos Deputados, 2020).

Diante da necessidade de aprofundar a proteção à Primeira Infância e garantir a implementação de políticas públicas mais específicas, o Brasil avançou com a criação do Marco Legal da Primeira Infância - Lei nº 13.257/2016. Essa legislação estabelece diretrizes para a formulação de políticas voltadas às crianças de 0 a 6 anos, ampliando as responsabilidades do Estado e promovendo uma abordagem intersetorial na efetivação dos direitos dessa fase do desenvolvimento. A seguir, serão analisadas as principais diretrizes e inovações trazidas por essa legislação.

1.2.3. O Marco Legal da Primeira Infância - Lei nº 13.257/2016

A proteção à infância, consolidada pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, foi aprofundada com a criação do Marco Legal da Primeira Infância, instituído pela Lei nº 13.257/2016 (Brasil, 2016). Essa legislação estabelece diretrizes específicas para a formulação e implementação de políticas públicas voltadas à Primeira Infância, reforçando a necessidade de ações intersetoriais e a colaboração entre diferentes órgãos governamentais e a sociedade civil (Moreira, 2022).

O Marco Legal propõe medidas que asseguram um ambiente seguro e adequado para o desenvolvimento infantil, promovendo a integração entre os setores da saúde, educação e assistência social. Entre seus princípios orientadores, a legislação enfatiza a priorização da Primeira Infância nas estratégias governamentais e a valorização do ambiente familiar como espaço essencial para o crescimento das crianças (Brito, 2023). De acordo com Santana (2022), essa abordagem intersetorial é fundamental para a efetividade das políticas públicas, pois fortalece a cooperação entre Poder Judiciário, Executivo e sociedade civil, garantindo maior eficiência na implementação de programas voltados à infância.

Embora consolide o dever estatal de priorizar a Primeira Infância, o Marco Legal não se traduz, no plano federal, em uma “verba carimbada” destinada exclusivamente às crianças de 0 a 6 anos. Conforme demonstra o relatório O financiamento da primeira infância no orçamento federal: ano-base 2023, os recursos que alcançam esse público estão distribuídos em ações exclusivas, não exclusivas e difusas, espalhadas entre saúde, educação, assistência social e outros ministérios. A metodologia do documento reconhece que “a identificação dos

gastos voltados à Primeira Infância não é trivial”, pois a estrutura do orçamento público brasileiro não vincula automaticamente cada ação orçamentária a um grupo etário específico, exigindo o uso de ponderadores para estimar a parcela efetivamente destinada às crianças pequenas (BRASIL, 2024).

Nesse cenário, os recursos voltados à Primeira Infância acabam competindo com outras demandas dentro dos mesmos programas governamentais. Ações de saúde, por exemplo, atendem simultaneamente diferentes faixas etárias, e apenas uma fração do gasto pode ser atribuída às crianças de 0 a 6 anos como no caso da aquisição de imunobiológicos, cuja proporção estimada para essa faixa foi de 74,70%. O mesmo ocorre na educação, onde investimentos em infraestrutura e funcionamento abrangem da creche ao ensino superior. Assim, a prioridade absoluta prevista na Constituição e reafirmada no Marco Legal depende, em grande medida, de decisões políticas de alocação orçamentária e de mecanismos de monitoramento capazes de identificar quanto do gasto público chega, de fato, à Primeira Infância (BRASIL, 2024).

A formulação dessas políticas públicas deve seguir princípios fundamentais estabelecidos na legislação, conforme determina o Art. 4º do Marco Legal da Primeira Infância, que orienta a atuação estatal na promoção dos direitos da infância. Segundo a norma:

As políticas públicas voltadas ao atendimento dos direitos da criança na Primeira Infância serão elaboradas e executadas de forma a:

1. atender ao interesse superior da criança e à sua condição de sujeito de direitos e de cidadã;
2. incluir a participação da criança na definição das ações que lhe digam respeito, em conformidade com suas características etárias e de desenvolvimento;
3. respeitar a individualidade e os ritmos de desenvolvimento das crianças e valorizar a diversidade da infância brasileira, assim como as diferenças entre as crianças em seus contextos sociais e culturais (Brasil, 2016).

Esse dispositivo normativo reforça a necessidade de uma abordagem centrada nos direitos da criança, garantindo que as políticas públicas respeitem as especificidades do desenvolvimento infantil e promovam a equidade no acesso a bens e serviços essenciais. Além disso, o artigo estabelece diretrizes como a descentralização das ações entre os entes federativos, a participação da sociedade civil na formulação e monitoramento das políticas e a promoção de uma cultura de proteção e valorização da infância (Brasil, 2016).

Além de definir diretrizes gerais, o Marco Legal da Primeira Infância atribui

competências específicas à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, determinando, entre outras medidas, a criação de comitês intersetoriais para integrar metas orçamentárias, monitorar indicadores e avaliar resultados das políticas de saúde, educação, assistência social e proteção à infância (Brito, 2023).

Contudo, como observa Costa (2021), a efetividade dessa legislação enfrenta obstáculos decorrentes de disparidades regionais no acesso a serviços essenciais: no Norte e no Nordeste, por exemplo, a cobertura de creches públicas e o acesso a saneamento básico permanecem abaixo da média nacional, ao passo que indicadores de saúde materno-infantil — como a razão de mortalidade infantil evitável — superam os registrados nas regiões Sul e Sudeste. Essa heterogeneidade impõe desafios adicionais à implementação de ações articuladas, exigindo que os entes federativos considerem tanto as diferenças de infraestrutura quanto a capacidade administrativa local ao planejar políticas integradas para a Primeira Infância.

Outro aspecto relevante do Marco Legal é a introdução de mecanismos de fiscalização, incluindo monitoramento e coleta de dados sobre a efetividade das políticas públicas e a destinação de recursos financeiros para sua implementação. O artigo 12 da referida lei destaca a importância da participação da sociedade civil, prevendo a realização de audiências públicas e a integração de conselhos representativos, ampliando a transparência na formulação e execução das políticas voltadas à Primeira Infância (Brito, 2023).

Art. 12. A sociedade participa solidariamente com a família e o Estado da proteção e da promoção da criança na Primeira Infância, nos termos do caput e do § 7º do art. 227, combinado com o inciso II do art. 204 da Constituição Federal, entre outras formas:

I - Formulando políticas e controlando ações, por meio de organizações representativas;

II - Integrando conselhos, de forma paritária com representantes governamentais, com funções de planejamento, acompanhamento, controle social e avaliação;

III - executando ações diretamente ou em parceria com o poder público;

IV - Desenvolvendo programas, projetos e ações compreendidos no conceito de responsabilidade social e de investimento social privado;

V - Criando, apoiando e participando de redes de proteção e cuidado à criança nas comunidades;

VI - Promovendo ou participando de campanhas e ações que visem a aprofundar a consciência social sobre o significado da Primeira Infância no desenvolvimento do ser humano. (Brasil, 2016)

A legislação também reforça o papel do Poder Judiciário na proteção da infância, determinando a necessidade de capacitação de profissionais do sistema de justiça para lidar com questões específicas da Primeira Infância (Moreira, 2022; Lima, 2023). Essa capacitação

busca aprimorar a atuação de juízes, promotores e defensores públicos em casos que envolvem medidas protetivas, guarda, adoção e violência contra crianças, garantindo uma abordagem mais sensível e especializada.

Além das diretrizes institucionais, o Marco Legal introduziu ações voltadas ao apoio às famílias, especialmente em contextos de vulnerabilidade social. Segundo Paes (2024), a legislação prevê programas de visita domiciliar para o acompanhamento de gestantes e crianças nos primeiros anos de vida, com o objetivo de fortalecer os vínculos familiares e garantir o acesso a serviços essenciais. Essa estratégia se insere na concepção de que a proteção integral da infância não se restringe à esfera estatal, mas depende de uma rede de apoio que envolva família, sociedade e Estado.

A ênfase na intersetorialidade como estratégia para o desenvolvimento infantil é um dos avanços mais significativos do Marco Legal da Primeira Infância. Mendes (2022) ressalta que a legislação promove a colaboração entre educação, saúde e assistência social, garantindo que as políticas públicas voltadas à infância não sejam fragmentadas, mas sim articuladas de maneira complementar. Nesse sentido, Personi (2022) ressalta que a lei assegura a prioridade da infância na formulação de estratégias governamentais, com foco no desenvolvimento cognitivo e socioemocional desde a gestação.

Lima (2023) acrescenta que o Marco Legal da Primeira Infância trouxe avanços significativos ao propor uma abordagem intersetorial para a formulação de políticas voltadas ao desenvolvimento infantil. Entre suas diretrizes, estão a promoção do cuidado parental, o fortalecimento das redes de proteção e a capacitação de profissionais do sistema de justiça para atuar em casos envolvendo crianças pequenas.

Dessa forma, o Marco Legal da Primeira Infância se consolida como uma normativa fundamental para a efetivação dos direitos da infância no Brasil, estruturando diretrizes que garantem a implementação de políticas públicas baseadas em evidências científicas e na articulação entre diferentes setores. Esse avanço normativo reforça o compromisso do Estado com a proteção da infância e o desenvolvimento infantil pleno.

1.3 OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL – ODS

A inter-relação entre a Primeira Infância e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS é um elemento central para a compreensão do desenvolvimento social e econômico no longo prazo. A ciência tem demonstrado que os primeiros anos de vida são determinantes para a formação de habilidades cognitivas, emocionais e sociais, influenciando

diretamente a estrutura econômica e social das sociedades. Nesse sentido, as políticas voltadas para a infância não apenas garantem direitos fundamentais, mas também promovem impactos intergeracionais, impulsionando maior equidade social e crescimento sustentável (ONU, 2015; Moreira, 2022; Santana, 2022).

As metas estabelecidas pela Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU) reforçam a necessidade de erradicar a pobreza, reduzir desigualdades e garantir acesso universal à educação e à saúde, aspectos diretamente relacionados à promoção do desenvolvimento infantil. Entre esses objetivos, destaca-se o ODS 16 – Paz, Justiça e Instituições Eficazes, que, no contexto desta pesquisa, funciona como eixo estruturante: é a existência de instituições capazes de coordenar políticas, garantir prioridade absoluta à infância e reduzir assimetrias territoriais que condiciona a concretização de vários outros direitos previstos nos demais ODS.

A Primeira Infância é um período crítico porque, do nascimento aos seis anos, a plasticidade neural atinge seu pico, em circuitos sensoriais, linguísticos e socioemocionais formam-se em ritmo acelerado até 700 novas sinapses por segundo e servem de alicerce para aprendizagens posteriores (Shonkoff; Phillips, 2000). Intervenções de qualidade nesse intervalo mostram efeitos de longa duração, como maior escolaridade, salários mais altos e menor envolvimento com a criminalidade ao longo da vida adulta (Campbell *et al.*, 2014; OECD, 2021). Dessa forma, políticas públicas voltadas aos primeiros anos não se restringem a um compromisso de proteção social: constituem uma alavanca de alto retorno para o desenvolvimento humano e econômico, ao reduzirem desigualdades de origem e ampliarem a produtividade regional.

No contexto internacional, a proteção da Primeira Infância está diretamente relacionada ao desenvolvimento sustentável. De acordo com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável - ODS da ONU, o ODS 4 *Educação de Qualidade* e o ODS 16 *Paz, Justiça e Instituições Eficazes* enfatizam a necessidade de garantir direitos e mecanismos institucionais que assegurem a proteção e o desenvolvimento infantil (Moreira, 2022; Santana, 2022). Além disso, a convergência entre Primeira Infância e sustentabilidade demonstra que programas voltados ao bem-estar infantil não apenas elevam os indicadores sociais, como também fomentam a inovação, reforçam o capital humano e tornam as comunidades mais fortes e adaptáveis aos desafios futuros (Costa, 2021).

O ODS 16 assume função efetiva em que sem instituições eficazes, transparentes e articuladas com a rede de proteção, os direitos associados ao ODS 3 (Saúde e bem-estar) e ao ODS 4 (Educação de Qualidade) tendem a não chegar, de forma efetiva e equitativa, às

crianças de 0 a 6 anos. Em outras palavras, a realização real do direito à saúde e à educação na Primeira Infância depende da capacidade institucional de planejar, financiar, monitorar e coordenar políticas nos territórios.

A Primeira Infância também está diretamente ligada à aceleração do cumprimento dos ODS, tanto que a ONU (2015) evidencia que o investimento na infância pode impulsionar diversas metas globais, reforçando que políticas eficazes voltadas às crianças têm efeitos multiplicadores para o desenvolvimento sustentável. Isso significa que intervenções na Primeira Infância não beneficiam apenas as gerações atuais, mas **reconfiguram** o futuro das nações, ao fortalecer sistemas educacionais, mercados de trabalho e redes de proteção social.

A importância da Primeira Infância para o desenvolvimento sustentável ganha contornos novos quando se observa o modo como a infância vem sendo atravessada por tecnologias digitais. Um dos exemplos recentes é o debate aberto pela revista *The Economist*, em editorial que discute como o avanço de sistemas inteligentes e brinquedos conectados vem alterando a experiência infantil, tanto no brincar quanto nos processos de aprendizagem, ao combinar personalização intensa com riscos de isolamento e de aprofundamento de desigualdades entre grupos com diferentes níveis de acesso (THE ECONOMIST, 2025).

Nesse cenário apresentado pela revista *The Economist (2025)*, a Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável deixam de operar apenas como um marco de princípios e passam a exigir que a proteção da infância inclua também a regulação desse ambiente tecnológico, em especial no que se refere ao ODS 4, que trata da educação de qualidade, e ao ODS 16, voltado à construção de instituições capazes de responder a esses desafios. Para o desenvolvimento regional, isso significa que territórios que conseguem articular políticas para a Primeira Infância com estratégias de inclusão digital, proteção de dados, participação das famílias e uso criterioso dessas ferramentas tendem a formar estoques de capital humano mais consistentes, reduzir vulnerabilidades e aproximar-se, de forma mais concreta, das metas de desenvolvimento sustentável.

A seguir, apresenta-se um quadro que relaciona os ODS e seus impactos diretos na Primeira Infância:

Quadro 2: Relação entre os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável - ODS e a Primeira Infância

ODS	Impacto na Primeira Infância
ODS 1: Erradicação da pobreza	O desenvolvimento na Primeira Infância é uma estratégia de alto custo-benefício para reduzir a pobreza e promover maior equidade social.
ODS 2: Fome zero e nutrição	Crianças que recebem estímulos e suplementação alimentar apresentam melhor desenvolvimento em comparação às que recebem apenas suplementação

	nutricional.
ODS 3: Saúde e bem-estar	Investimentos precoces reduzem a probabilidade de doenças cardiovasculares e outros problemas de saúde ao longo da vida.
ODS 4: Educação de Qualidade	Expansão de creches e pré-escolas de qualidade assegura aprendizagem inicial equitativa e reforça a base para trajetórias educacionais de sucesso.
ODS 5: Igualdade de gênero	A ampliação do acesso a creches de qualidade permite maior participação das mulheres no mercado de trabalho, promovendo a equidade de gênero.
ODS 8: Trabalho decente e crescimento econômico	O desenvolvimento infantil afeta diretamente a empregabilidade e a produtividade futura, contribuindo para a inovação e o crescimento sustentável.
ODS 10: Redução das desigualdades	Crianças que recebem atendimento adequado na Primeira Infância têm melhores oportunidades econômicas na vida adulta, reduzindo desigualdades sociais e intergeracionais.
ODS 11: Cidades e comunidades sustentáveis	O planejamento urbano deve garantir espaços adequados para o desenvolvimento infantil, incluindo áreas seguras e de contato com a natureza.
ODS 12: Consumo e produção responsáveis	Iniciativas voltadas à Primeira Infância incentivam hábitos sustentáveis desde cedo, reduzindo impactos ambientais futuros.
ODS 16: Paz, justiça e instituições eficazes	Investimentos na Primeira Infância podem impactar a neurobiologia infantil, promovendo resiliência e reduzindo a violência social no longo prazo.

Fonte: Autoria própria, com base em ONU (2015).

A conexão entre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS e a Primeira Infância pode ser analisada a partir de diversos objetivos da Agenda 2030, conforme demonstrado na tabela anteriormente apresentada. A interdependência entre o desenvolvimento infantil e os ODS segundo dados da ONU (2015) revela que garantir um início de vida saudável, seguro e educacionalmente enriquecedor para as crianças não é apenas uma questão de direitos humanos, mas uma estratégia essencial para a sustentabilidade global e a redução das desigualdades sociais.

O ODS 3 sobre *Saúde e Bem-Estar* enfatiza a importância da saúde materno-infantil e da nutrição adequada nos primeiros anos de vida. A qualidade dos cuidados na Primeira Infância está diretamente associada à redução da mortalidade infantil, à melhoria dos indicadores nutricionais e ao desenvolvimento saudável das crianças, impactando sua capacidade de aprendizado e produtividade na vida adulta (ONU, 2015).

O ODS 4 que se refere à *Educação de Qualidade* destaca a necessidade de assegurar o acesso à educação infantil inclusiva e de qualidade, reconhecendo-a como um elemento central para a formação do capital humano. Investimentos na educação infantil influenciam diretamente o desenvolvimento cognitivo e social, proporcionando bases sólidas para a aprendizagem ao longo da vida e reduzindo lacunas educacionais que se perpetuam em ciclos intergeracionais de desigualdade (ONU, 2015).

Outro aspecto relevante é a relação entre a Primeira Infância e o ODS 5, *Igualdade de Gênero*, que amplia do acesso a creches e serviços de educação infantil de qualidade não apenas favorece o desenvolvimento das crianças, mas também permite uma maior participação das mulheres no mercado de trabalho, promovendo a autonomia econômica

feminina e contribuindo para a equidade de gênero. Políticas públicas que garantem suporte às mães trabalhadoras reduzem a disparidade salarial entre homens e mulheres e possibilitam a construção de trajetórias profissionais mais estáveis para as mulheres, fortalecendo a inclusão produtiva e social (ONU, 2015).

Da mesma forma, o ODS 8 *Trabalho Decente e Crescimento Econômico* evidencia que investimentos na Primeira Infância impactam diretamente a produtividade e a capacidade inovadora das futuras gerações. Garantir que todas as crianças tenham acesso a um ambiente seguro e enriquecedor nos primeiros anos de vida promove o desenvolvimento de habilidades essenciais, como criatividade, resiliência e resolução de problemas, que são fundamentais para uma economia baseada no conhecimento e na inovação (Costa, 2021; Paes, 2024).

Além disso, o ODS 10 trata da *Redução das Desigualdades* reforça a necessidade de mitigar disparidades socioeconômicas, garantindo que todas as crianças tenham acesso a serviços essenciais, independentemente de sua origem ou condição social (ONU, 2015; Lima, 2023). Isso significa que políticas voltadas à Primeira Infância devem priorizar populações mais vulneráveis, assegurando equidade na distribuição de recursos e oportunidades.

A intersecção entre a Primeira Infância e os ODS também se manifesta no planejamento urbano e nas políticas de infraestrutura, tanto que o ODS 11 *Cidades e Comunidades Sustentáveis* destaca a necessidade de garantir espaços adequados para o desenvolvimento infantil, promovendo cidades mais inclusivas e seguras para crianças pequenas. A criação de ambientes urbanos planejados, com áreas verdes, espaços de lazer e serviços de apoio à Primeira Infância, é essencial para a promoção de uma infância saudável, estimulante e livre de riscos ambientais e sociais. Além disso, infraestruturas adequadas ajudam a reduzir a marginalização infantil e os impactos negativos da urbanização desordenada sobre as crianças (Ventura, 2022).

A proteção da Primeira Infância também está diretamente relacionada ao ODS 16, Paz, Justiça e Instituições Eficazes, que reforça a importância de garantir mecanismos institucionais alentados para a promoção dos direitos da criança (ONU, 2015). No caso brasileiro, isso envolve tanto o fortalecimento de marcos legais como a Constituição Federal, o ECA, o Marco Legal da Primeira Infância e a própria Política Judiciária Nacional para a Primeira Infância quanto a capacidade concreta de órgãos como o Poder Judiciário de coordenar ações, monitorar resultados e enfrentar desigualdades regionais na implementação das políticas.

A implementação de marcos legais, como o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA e o Marco Legal da Primeira Infância no Brasil, reflete esse compromisso ao estabelecer

diretrizes para a proteção e o desenvolvimento das crianças em seus primeiros anos de vida (Brasil, 1990; Brasil, 2016). Tais legislações consolidam a infância como prioridade absoluta do Estado, assegurando a integração entre políticas de saúde, educação, assistência social e direitos humanos, em consonância com os princípios da Agenda 2030. A proteção integral das crianças nos primeiros anos de vida não apenas garante direitos fundamentais, mas também constitui um investimento estratégico para a construção de sociedades mais inclusivas, inovadoras e resilientes.

Nesse quadro, ODS 16, ODS 12, Primeira Infância e desenvolvimento regional aparecem como dimensões interligadas: instituições eficazes (ODS 16) são condição para que políticas de saúde e educação (ODS 3 e 4) alcancem as crianças nos diferentes territórios; ao mesmo tempo, a gestão responsável de recursos e processos (ODS 12) fortalece a sustentabilidade institucional das políticas preventivas voltadas à infância. Onde essa combinação se materializa, reduzem-se desigualdades entre municípios e cria-se uma base mais sólida para trajetórias de desenvolvimento regional sustentado.

Dessa forma, a Primeira Infância se configura como um eixo central para o alcance dos ODS, uma vez que o investimento nessa fase da vida assegura o desenvolvimento integral das crianças e impulsiona mudanças estruturais que favorecem a equidade social e a sustentabilidade econômica. Ao garantir acesso à educação de qualidade, nutrição adequada e ambientes seguros para o crescimento infantil, os impactos positivos se estendem para toda a sociedade, resultando na formação de cidadãos mais preparados para os desafios do futuro.

No caso de Goiás, essa articulação ganha relevância particular: a maneira como o estado estrutura políticas para a Primeira Infância, coordena instituições de justiça, saúde, educação e assistência social e organiza sua gestão territorial condiciona tanto o cumprimento das metas dos ODS quanto a capacidade de reduzir desigualdades regionais. É nesse ponto que o Pacto Nacional pela Primeira Infância e a atuação do TJGO passam a ser observados como vetores de desenvolvimento regional, e não apenas como iniciativas setoriais de proteção de direitos.

2. O PODER JUDICIÁRIO E A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA

A efetivação dos direitos da Primeira Infância exige a atuação coordenada de diferentes esferas do poder público, com destaque para o Poder Judiciário na implementação e fiscalização das políticas voltadas às crianças de até seis anos. A proteção da infância está consolidada na Constituição Federal de 1988, no Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA e no Marco Legal da Primeira Infância - Lei nº 13.257/2016, que estabelecem diretrizes para garantir o desenvolvimento integral da criança. No entanto, a efetivação desses dispositivos depende da atuação do sistema de justiça na supervisão da execução de políticas públicas e na garantia da prioridade absoluta à infância.

2.1 O PODER JUDICIÁRIO COMO AGENTE NA EFETIVAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

A atuação do Poder Judiciário na efetivação dos direitos fundamentais da Primeira Infância é um fator determinante para a implementação e fiscalização das políticas públicas voltadas a essa fase do desenvolvimento humano. No Brasil, a Constituição Federal de 1988 consolidou a proteção à infância como prioridade absoluta, cabendo ao Judiciário a responsabilidade de assegurar a observância desse princípio na formulação e execução das políticas públicas. Conforme Barroso (2012), a judicialização tem sido um mecanismo essencial para garantir a aplicação dos direitos fundamentais, especialmente quando há omissão do poder público na implementação de políticas sociais.

Os tribunais brasileiros têm uma função importante na adaptação das normativas nacionais às realidades locais. A atuação judicial se faz presente especialmente na garantia do acesso a direitos fundamentais como educação e saúde, muitas vezes por meio da judicialização de políticas públicas. O Supremo Tribunal Federal – STF tem consolidado jurisprudência sobre a responsabilidade do Estado na oferta de serviços essenciais à infância, determinando que omissões administrativas sejam corrigidas para assegurar o pleno desenvolvimento das crianças.

A pesquisa de Gusson (2022) destaca que o Poder Judiciário tem sido acionado para garantir a execução de políticas públicas voltadas à infância, especialmente quando há falhas na implementação por parte do Executivo. Segundo a autora, a judicialização de direitos fundamentais tem sido um mecanismo central para a concretização de políticas sociais, sendo

um instrumento essencial para corrigir desigualdades e garantir que os direitos constitucionais da infância sejam assegurados.

Gusson (2022) observa que é fundamental distinguir a judicialização de políticas públicas do ativismo judicial: a primeira surge quando o Poder Judiciário é acionado para suprir a omissão dos demais poderes no cumprimento de direitos constitucionalmente assegurados, ao passo que o segundo se configura quando o Judiciário extrapola sua função interpretativa e passa a formular políticas, invadindo competências típicas do Executivo e do Legislativo. Barroso (2012) acrescenta que, embora o ativismo possa desempenhar papel legítimo em contextos de lacuna normativa ou de violação manifesta de direitos fundamentais, ele também traz o risco de interferência excessiva na esfera dos outros poderes, comprometendo o equilíbrio institucional que estrutura a separação de poderes. Assim, a atuação judicial em matéria de políticas públicas deve buscar um ponto de equilíbrio: suficiente para assegurar a eficácia dos direitos, mas contida o bastante para preservar a legitimidade democrática e evitar a concentração de poder em um único órgão.

A atuação do Judiciário também se estende ao monitoramento da implementação do Marco Legal da Primeira Infância - Lei n 13.257/2016, que prevê a articulação intersetorial entre educação, saúde e assistência social, em que os Tribunais estaduais têm promovido audiências públicas e firmado parcerias com órgãos governamentais e a sociedade civil para garantir a efetividade dessa legislação, especialmente nas regiões mais vulneráveis. Farias (2020) observa que a judicialização das políticas públicas pode funcionar como mecanismo de controle e fiscalização, desde que respeitados os limites institucionais e garantida a atuação dos demais poderes na formulação e execução das políticas sociais.

Outro ponto relevante é a fiscalização das políticas de proteção voltadas a crianças em situação de risco, com destaque para os Centros Integrados de Atendimento a Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência. Esses centros seguem fluxogramas e protocolos pactuados no programa Fortalecendo Redes, coordenado pelo Ministério Público de Goiás, que articula Poder Judiciário, Ministério Público, Defensorias Públicas e a rede de assistência social para garantir atendimento intersetorial e evitar a revitimização das vítimas.

Por fim, a atuação do Judiciário na Primeira Infância dialoga com um arcabouço internacional mais amplo que vai além da Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC, 1989): inclui as Diretrizes das Nações Unidas sobre Justiça em Matéria envolvendo Crianças Vítimas e Testemunhas de Crime (UNODC, 2005), as Diretrizes das Nações Unidas para o Cuidado Alternativo de Crianças (UNGA, 2010) e a Agenda 2030, que estabelece metas específicas para a proteção infantil (ODS 4.2 e 16.2). A CDC consagra quatro princípios-eixo

não discriminação, interesse superior da criança, direito à sobrevivência e ao desenvolvimento, e respeito às opiniões da criança e obriga os Estados-Partes a garantir proteção contra todas as formas de violência, acesso universal à saúde, à educação inicial de qualidade e a mecanismos judiciais adequados (art. 19, 24, 28, 40). Ao ratificar esses instrumentos, o Brasil assumiu o dever de incluir tais garantias em políticas públicas e decisões judiciais; desse modo, magistrados devem interpretar normas internas à luz desses tratados, assegurando prioridade absoluta, escuta qualificada da criança e articulação intersetorial para efetivar direitos sociais na Primeira Infância.

A atuação do Poder Judiciário na efetivação dos direitos fundamentais da Primeira Infância, portanto, não se limita à aplicação da legislação. Envolve também funções de fiscalização, monitoramento e adaptação das políticas públicas às condições concretas vividas pelas crianças brasileiras. Farias (2020) destaca que a efetividade desses direitos depende de uma ação coordenada entre os poderes estatais e a sociedade civil, de modo que a prioridade absoluta à infância se traduza em resultados verificáveis.

Nesse cenário, a judicialização de políticas públicas constitui apenas uma das dimensões da atuação judicial. A densidade e a transversalidade dos direitos da Primeira Infância demandam que os tribunais se afirmem como espaços de interlocução, negociação e coordenação com outros órgãos e com a rede de proteção. É nesse movimento que se insere a ideia de justiça dialógica, que desloca o centro de gravidade da decisão isolada para processos de construção compartilhada de soluções, configurando um referencial normativo para interpretar a atuação judicial nesse campo (Gargarella, 2016).

A literatura constitucional contemporânea tem apontado uma curvatura no modo de compreender a função jurisdicional diante de problemas públicos complexos. Em lugar de uma atuação centrada exclusivamente na solução adversarial de litígios, ganha força a ideia de um modelo de justiça orientado ao diálogo institucional, à cooperação entre poderes e à construção compartilhada de respostas para políticas públicas. Esse deslocamento é frequentemente descrito como “justiça dialógica”, expressão que designa práticas que aproximam o Judiciário de uma atuação mais interativa, negociada e corresponsável.

Nesse contexto, Gargarella (2016) contrasta o constitucionalismo dialógico com o sistema clássico de freios e contrapesos, concebido em cenário de forte conflito social e desconfiança recíproca entre os poderes. O autor mostra que esse desenho institucional teve, em sua origem, a função de conter abusos e canalizar disputas políticas, mas foi estruturado sobre uma lógica de enfrentamento, pouco compatível com a consolidação de práticas cooperativas. Em suas palavras,

O sistema dos freios e contrapesos, surgido a partir de uma história de confrontações sociais [...] veio fazer frente a essa situação de conflito institucional, mas não se leva bem com o propósito de consolidar uma cultura dialógica (GARGARELLA, 2016, p. 74).

A crítica central reside justamente no descompasso entre instituições pensadas para gerir “uma lógica de guerra” e a exigência contemporânea de fortalecer a lógica do diálogo democrático.

A distinção entre judicialização clássica e justiça dialógica é fundamental para compreender a atuação do Judiciário na Primeira Infância. Na racionalidade tradicional, a decisão judicial tende a ser tratada como ponto final do conflito, com foco na solução de um caso individual. Na perspectiva dialógica, a decisão passa a operar também como ponto de partida para arranjos institucionais mais amplos, em que o Judiciário convoca atores, fixa parâmetros, monitora compromissos e acompanha a implementação de políticas públicas. O papel jurisdicional deixa de se limitar a “dizer o direito” para incluir funções de articulação, coordenação e indução de capacidades estatais.

No campo da Primeira Infância, essa abordagem mostra-se especialmente relevante porque a efetivação dos direitos de crianças de zero a seis anos depende de ações articuladas entre saúde, educação, assistência social, segurança pública e gestão municipal. Instrumentos como audiências públicas, comissões temáticas, grupos de trabalho e pactos interinstitucionais são exemplos de mecanismos típicos de justiça dialógica, na medida em que permitem compartilhar diagnósticos, definir prioridades e distribuir responsabilidades. A implementação do Pacto Nacional pela Primeira Infância pelo Tribunal de Justiça do Estado de Goiás insere-se precisamente nesse horizonte, combinando a função decisória com a construção de redes de proteção e o fortalecimento das capacidades locais.

Desse modo, o conceito de justiça dialógica oferece o marco teórico adequado para analisar a transição do TJGO de uma atuação predominantemente reativa, acionada por demandas individuais, para uma postura institucional mais proativa e cooperativa. Essa mudança será decisiva, nos capítulos seguintes, para compreender como o Tribunal participa da organização da rede de proteção à Primeira Infância em Goiás e em que medida sua atuação contribui para enfrentar desigualdades regionais a partir de uma lógica de governança articulada.

Desse modo, considerar o Poder Judiciário como agente na efetivação de direitos fundamentais da Primeira Infância implica reconhecê-lo não apenas como instância de reparação individual, mas como ator institucional capaz de induzir coordenação intersetorial,

promover ajustes em políticas públicas e incorporar parâmetros normativos internacionais e constitucionais à gestão local. Ao articular judicialização, controle de políticas e justiça dialógica, este trabalho adota a hipótese de que a atuação do TJGO pode ser compreendida como um laboratório de práticas cooperativas, no qual decisões judiciais, arranjos interinstitucionais e pactos pela Primeira Infância convergem para enfrentar desigualdades regionais e consolidar a prioridade absoluta às crianças como eixo estruturante da ordem constitucional.

2.2 A ATUAÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ NA PROTEÇÃO DA PRIMEIRA INFÂNCIA

O Conselho Nacional de Justiça tem atuado de forma estruturada na proteção da primeira infância ao criar instrumentos normativos e mecanismos de indução institucional voltados à efetivação de direitos. Essa atuação não se limita à orientação técnica: pesquisas e relatórios desenvolvidos em parceria com organismos internacionais mostram impactos mensuráveis sobre fluxos judiciais. O estudo elaborado em cooperação entre o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) integrou a primeira fase do projeto Justiça Começa na Infância e antecedeu a edição da Resolução CNJ n. 470/2022. O diagnóstico produzido nesse contexto teve como objetivo mapear práticas, desafios e potencialidades da atuação do sistema de justiça na proteção da Primeira Infância, subsidiando a formulação de diretrizes nacionais e a estruturação da Política Judiciária voltada a esse público (CNJ; PNUD, 2022).

Os achados do estudo evidenciaram que tribunais que já desenvolviam iniciativas articuladas com políticas públicas locais apresentavam maior capacidade de integração institucional e maior fluidez na tramitação de demandas relacionadas à guarda, alimentos e medidas protetivas. Tais resultados, contudo, devem ser compreendidos como evidências qualitativas produzidas em momento anterior à institucionalização da Resolução n. 470/2022, a qual passou a consolidar normativamente diretrizes que até então se encontravam em fase de experimentação e indução.

Nesse sentido, a Resolução n. 470/2022 representa um marco de organização e orientação da atuação judicial, ao estabelecer princípios, objetivos e instrumentos voltados à priorização da Primeira Infância. Embora preveja mecanismos de monitoramento, avaliação e produção de indicadores, tais instrumentos ainda se encontram em processo de implementação, o que revela que a consolidação de uma governança estruturada para a

política judiciária da Primeira Infância é um percurso em construção.

Ainda assim, é possível afirmar que o Conselho Nacional de Justiça tem exercido um papel relevante de indução institucional, ao fomentar práticas alinhadas à prioridade absoluta da criança, estimular a articulação interinstitucional e promover a difusão de parâmetros comuns de atuação. Nesse contexto, destaca-se a coordenação do projeto Justiça Começa na Infância: Fortalecendo a Atuação do Sistema de Justiça na Promoção de Direitos para o Desenvolvimento Humano Integral, que contemplou a elaboração de diagnósticos, o mapeamento de boas práticas, a realização de seminários regionais, campanhas de sensibilização e ações formativas voltadas a magistrados, membros do Ministério Público e demais profissionais do sistema de justiça (Lima, 2023).

Ao articular essas iniciativas, o CNJ contribuiu para a construção de uma base institucional mais coerente e integrada, ainda que em processo de consolidação, capaz de fortalecer a atuação dos tribunais e de ampliar o diálogo com as políticas públicas voltadas à Primeira Infância. Outro marco importante da atuação do Conselho Nacional de Justiça foi a criação do Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento (SNA), por meio da Resolução CNJ n. 289/2019, integrando o Cadastro Nacional de Adoção (CNA) e o Cadastro Nacional de Crianças e Adolescentes Acolhidos (CNCA), anteriormente criados e coordenados pela Corregedoria Nacional de Justiça. Instituído em 2008, o sistema completou uma década em 2018 com resultados expressivos na organização e transparência dos processos de adoção no país. Ao unificar as informações sobre crianças aptas à adoção e pretendentes habilitados, o CNA ampliou a possibilidade de adoções interestaduais e reduziu o tempo médio de tramitação dos processos, promovendo maior agilidade e eficiência na formação de novos vínculos familiares (CNJ, 2018).

Estudos e levantamentos institucionais indicam que a consolidação do cadastro contribuiu para acelerar a análise dos perfis disponíveis e facilitar o cruzamento de informações entre comarcas, permitindo que crianças acolhidas encontrassem famílias com maior rapidez. Ainda que as estimativas variem conforme a região, os dados oficiais do CNJ mostram tendência consistente de redução do tempo de espera entre a habilitação e a efetivação da adoção ao longo da última década.

Dados do CNJ indicam que, na última década, mais de 9 mil adoções foram realizadas por meio desse sistema, sendo que apenas entre janeiro e maio de 2018 foram formadas 420 novas famílias com o auxílio do cadastro. Atualmente, há 9.039 crianças e adolescentes cadastrados e 44.601 pretendentes à adoção no sistema (CNJ, 2022).

Com a modernização da ferramenta, o CNJ passou a aprimorar a interface e os

processos do CNA, permitindo que as varas da infância de todo o país realizem buscas automatizadas de pretendentes compatíveis, garantindo maior transparência e agilidade na tramitação dos processos de adoção (CNJ, 2022). O Corregedor Nacional de Justiça, ministro Humberto Martins, destacou que o aprimoramento do cadastro possibilita "encontros mais rápidos e eficazes entre crianças e suas futuras famílias, assegurando que os direitos das crianças sejam respeitados durante todo o processo" (CNJ, 2022).

Além do Cadastro Nacional de Adoção, outra ação relevante do Conselho Nacional de Justiça é o Diagnóstico da Primeira Infância no Sistema de Justiça, estudo voltado a identificar gargalos institucionais e formular estratégias para fortalecer a proteção da criança no âmbito judicial. A pesquisa analisou dados do DataJud entre 2015 e 2021 e registrou mais de 5,3 milhões de processos envolvendo crianças, distribuídos majoritariamente em três grandes grupos (CNJ, 2022).

Os casos relacionados à fixação de alimentos representaram 41,6% do total. Esse tipo de ação busca assegurar a subsistência da criança, garantindo recursos para alimentação, moradia, saúde e educação, sendo frequentemente ajuizado por genitores ou responsáveis legais para estabelecer ou revisar valores.

As ações de guarda corresponderam a aproximadamente 25%. Elas tratam da definição legal sobre quem exercerá a responsabilidade cotidiana pelos cuidados e pela tomada de decisões relativas à vida da criança, decisões que impactam diretamente vínculos familiares, estabilidade afetiva e rotina de desenvolvimento.

Por fim, os processos envolvendo alienação parental representaram 11,7% dos registros. Esse tipo de litígio surge quando um dos responsáveis interfere no vínculo da criança com o outro, provocando distanciamento afetivo ou deslegitimação do convívio, situação que costuma exigir avaliação técnica e medidas judiciais urgentes para proteger a saúde emocional e psicológica do menor. Esses números evidenciam que a Justiça exerce papel central na definição de condições concretas de proteção, convivência e bem-estar infantil no Brasil, sobretudo em contextos de conflito familiar.

A pesquisa apontou que litígios familiares impactam diretamente o bem-estar das crianças, evidenciando a necessidade de capacitação contínua dos operadores do direito para lidar com essas questões de maneira sensível e eficaz (CNJ, 2022).

O Conselho Nacional de Justiça também tem promovido avanços importantes na escuta de crianças em processos judiciais por meio da implementação do Depoimento Especial. Previsto na Lei nº 13.431/2017, esse procedimento busca evitar a revitimização, garantindo que a criança seja ouvida uma única vez, em ambiente acolhedor, por profissionais

capacitados, e com registro adequado para que o depoimento possa ser utilizado em todas as etapas do processo sem necessidade de repetição (CNJ, 2022).

Segundo dados do CNJ, 62,5% das varas de competência cumulativa conhecidas como varas únicas, que concentram em um mesmo juízo diferentes matérias (como família, infância e juventude, cível ou criminal) declararam realizar o depoimento especial. Nesses contextos, a mesma estrutura judicial atende múltiplas demandas, o que frequentemente implica maior sobrecarga de trabalho e limitações de infraestrutura.

Por outro lado, 25,6% das varas de competência exclusiva chamadas varas especializadas, voltadas exclusivamente para temas específicos, como infância e juventude também declararam adotar a prática. Essas unidades tendem a ter maior especialização técnica e melhor estrutura, ainda que em número mais reduzido no território nacional. Os dados revelam avanços importantes na difusão do Depoimento Especial, mas também expõem a necessidade de expansão dessa metodologia para alcançar maior capilaridade e assegurar que crianças em situação de violência sejam ouvidas de forma protegida em todo o país.

A preocupação com a proteção da infância na dissolução da sociedade conjugal ainda também tem sido objeto de atenção do CNJ, tanto que o estudo "Proteção da Criança na Dissolução da Sociedade Conjugal", conduzido em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, analisou a implementação de medidas como a guarda compartilhada, fixação de alimentos e combate à alienação parental. A pesquisa revelou que apenas 48,3% das varas de competência exclusiva estipulam guarda compartilhada como modalidade prioritária, enquanto 39,3% dos processos com crianças de 0 a 6 anos resultam em guarda unilateral materna (CNJ, 2022).

Além disso, o levantamento evidenciou desafios na efetividade da Lei da Alienação Parental - Lei n 12.318/2010, demonstrando que a aplicação dessa normativa é controversa no contexto brasileiro. Enquanto alguns setores do Judiciário defendem a importância da lei para preservar o convívio familiar das crianças, outros apontam que, na prática, a tese tem sido utilizada de maneira equivocada, prejudicando mães em litígios de guarda e protegendo abusadores (Conanda, 2018).

Dessa forma, a atuação do Conselho Nacional de Justiça tem desempenhado papel decisivo na modernização da Justiça e na efetivação dos direitos da infância, ao impulsionar mecanismos mais céleres, coordenados e humanizados para lidar com litígios que envolvem crianças pequenas. Uma das frentes mais relevantes dessa estratégia é o fortalecimento da cooperação interinstitucional e a qualificação técnica dos profissionais que atuam no sistema de justiça.

Nesse contexto, destaca-se o Curso sobre a Primeira Infância para Operadores do Direito, promovido pelo CNJ. Essa formação tem como objetivo oferecer aos magistrados, promotores, defensores, advogados e equipes técnicas uma compreensão aprofundada sobre as especificidades do desenvolvimento infantil e suas implicações para a atuação judicial. O conteúdo aborda temas como neurodesenvolvimento, teoria do apego, impactos do estresse tóxico, racismo estrutural na infância e protocolos de atendimento intersetorial.

O curso também apresenta orientações práticas sobre procedimentos como depoimento especial, escuta protegida e articulação com políticas públicas locais, reforçando a importância da abordagem integrada. Ao incorporar fundamentos científicos e estratégias de proteção integral, essa capacitação busca tornar as decisões judiciais mais sensíveis às necessidades da criança, reduzir os efeitos nocivos dos litígios familiares e fortalecer a rede de proteção desde as primeiras etapas processuais.

No entanto, a proteção da Primeira Infância não pode ser tratada isoladamente pelo Judiciário, pois a efetivação dos direitos infantis requer uma abordagem intersetorial, que envolva diferentes esferas do poder público e a sociedade civil na formulação e execução de políticas públicas. A articulação entre saúde, educação, assistência social e sistema de justiça é essencial para garantir uma rede de proteção eficiente, capaz de responder de maneira integrada às necessidades da criança.

2.3 A INTERSETORIALIDADE NA PROTEÇÃO DA PRIMEIRA INFÂNCIA

A proteção da Primeira Infância requer uma abordagem intersetorial capaz de articular justiça, saúde, educação e assistência social em fluxos contínuos de atendimento e responsabilização institucional. Na prática, contudo, a implementação dessas políticas encontra obstáculos recorrentes, sobretudo quando os órgãos públicos operam de forma fragmentada, sob restrições orçamentárias e com baixa capacidade instalada para sustentar rotinas técnicas e decisórias. O estudo de Souza (2024), ao analisar a atuação em rede na resolução de litígios de saúde, evidencia que a coordenação entre instituições e a disponibilidade de suporte técnico especializado são fatores determinantes para reduzir conflitos, qualificar respostas e mitigar sobrecargas operacionais, elementos que tendem a se tornar ainda mais críticos em políticas voltadas à Primeira Infância.

O Diagnóstico Nacional produzido no âmbito do projeto Justiça Começa na Infância converge com essa leitura ao indicar que uma das dificuldades enfrentadas pelo Judiciário reside na insuficiente integração operacional entre varas com competência na infância e

órgãos estratégicos da rede de proteção, como Ministério Público e Defensoria Pública. Essa fragilidade compromete a efetividade das medidas destinadas às crianças pequenas, pois dificulta a construção de fluxos comuns, enfraquece a continuidade do cuidado e amplia a distância entre decisões judiciais e a capacidade territorial de execução (CNJ; PNUD, 2022).

A intersetorialidade, por sua vez, constitui um princípio estruturante do Marco Legal da Primeira Infância, ao reconhecer que a proteção integral depende da articulação entre políticas setoriais e instâncias do sistema de justiça. Apesar de sua centralidade normativa, evidências empíricas apontam entraves persistentes à sua materialização, como a descontinuidade administrativa decorrente de mudanças de gestão que interrompem arranjos institucionais e a insuficiência de capacitação técnica para os profissionais que atuam na rede de atendimento (Santana, 2022).

Com o objetivo de enfrentar essas barreiras, o Conselho Nacional de Justiça tem reforçado a abordagem intersetorial por meio do Pacto Nacional pela Primeira Infância. Entre as estratégias mobilizadas, destacam-se os encontros formativos regionais, realizados em diferentes estados, voltados à qualificação de equipes multiprofissionais e ao fortalecimento da rede de proteção. Essas atividades reúnem magistrados, membros do Ministério Público, defensores públicos, conselheiros tutelares e profissionais das áreas de saúde, educação e assistência social, com foco na pactuação de fluxos, identificação de entraves locais e construção de soluções aplicáveis a casos que envolvem crianças de até seis anos.

Os eventos de capacitação e mobilização no âmbito do Pacto Nacional pela Primeira Infância e do projeto Justiça Começa na Infância ocorrem de forma periódica, estruturados por meio de oficinas, seminários regionais, painéis técnicos e rodas de diálogo interinstitucionais. De acordo com informações institucionais do Conselho Nacional de Justiça, tais ações vêm sendo realizadas em todas as regiões do país, com o objetivo de fomentar a articulação entre os diversos atores responsáveis pela garantia dos direitos da criança na Primeira Infância, promovendo a troca de experiências, a difusão de boas práticas e o fortalecimento da atuação intersetorial (CNJ, 2023).

Nessas formações, além de debates teóricos, são compartilhadas experiências bem-sucedidas de articulação interinstitucional, voltadas à superação de desafios como a fragmentação da comunicação entre órgãos, a ausência de protocolos comuns e a sobreposição de competências. Essa estratégia tem contribuído para a consolidação de práticas mais coordenadas no atendimento à Primeira Infância, ampliando a capacidade de resposta institucional e reduzindo lacunas entre políticas públicas setoriais e decisões judiciais (CNJ, 2023).

O relatório do CNJ destaca que apenas 26,7% das varas de infância participam da elaboração dos Planos Municipais pela Primeira Infância, evidenciando a lacuna entre a formulação das políticas e sua implementação local (CNJ, 2022). A ausência de planejamento conjunto entre diferentes órgãos fragmenta as iniciativas e reduz sua efetividade. Fernandes e Melo (2019) complementam essa análise ao apontar que, além da falta de integração, a escassez de infraestrutura compromete a execução das políticas de proteção, tornando ainda mais urgente o investimento e a coordenação entre os setores envolvidos.

A intersetorialidade também se manifesta na construção de estratégias preventivas integradas, que fortalecem a capacidade do Estado de proteger as crianças antes que situações de vulnerabilidade se agravem. Essa perspectiva está diretamente associada à criação de vínculos institucionais sólidos entre órgãos públicos e políticas sociais. Como observa Costa (2021), a articulação entre Ministério Público, Defensoria Pública da União e redes de assistência social permite respostas mais rápidas e coordenadas, ampliando a efetividade das medidas protetivas.

No Brasil, um exemplo expressivo dessa abordagem é o Programa Infância Melhor, desenvolvido no Rio Grande do Sul desde 2003. A iniciativa integra profissionais da saúde, assistência social e educação para realizar visitas domiciliares a famílias em situação de vulnerabilidade, com foco no desenvolvimento infantil. Segundo dados da Secretaria Estadual da Saúde, o programa já atendeu mais de 120 mil famílias e alcançou cerca de 180 mil crianças.

A experiência mostra resultados consistentes: aumento da cobertura de pré-natal, ampliação do acesso à educação infantil e redução de internações hospitalares evitáveis em crianças de zero a seis anos. Esses resultados reforçam que políticas intersetoriais bem estruturadas conseguem atuar de forma preventiva, reduzindo demandas judiciais e fortalecendo redes de proteção.

Experiências internacionais corroboram essa constatação. Ventura (2022) destaca que programas intersetoriais implementados na Noruega e no Reino Unido reduziram significativamente indicadores de vulnerabilidade infantil. No caso norueguês, a integração entre serviços de saúde pública, educação e assistência social resultou em maior detecção precoce de situações de risco e aumento da cobertura de cuidados na primeira infância.

Já no Reino Unido, políticas de early intervention (intervenção precoce) possibilitaram redução de até 30% em notificações de maus-tratos entre crianças de até cinco anos. A comparação entre experiências nacionais e internacionais evidencia que a adoção de estratégias intersetoriais não apenas melhora a coordenação institucional, mas também produz

efeitos mensuráveis sobre o bem-estar infantil, contribuindo para reduzir desigualdades e fortalecer a efetividade das políticas públicas voltadas à infância.

Dentre os desafios enfrentados para a implementação de políticas públicas voltadas à infância, destacam-se a ausência de investimentos adequados e a necessidade de capacitação dos profissionais do sistema de justiça. Segundo Pessoni (2022), superar esses desafios é essencial para garantir a efetividade das ações e assegurar a proteção dos direitos das crianças na Primeira Infância. O Diagnóstico Nacional da Primeira Infância sugere medidas para fortalecer a atuação intersetorial, como a ampliação da qualificação de magistrados e equipes técnicas, o incentivo à mediação extrajudicial e a criação de mecanismos para estudos psicossociais que assessorem decisões judiciais em casos envolvendo crianças.

A transição para um modelo de governança intersetorial requer mudanças estruturais e um compromisso contínuo dos órgãos públicos e da sociedade civil na formulação e execução de políticas para a infância. Para tanto, é necessário garantir a alocação de recursos financeiros adequados, bem como a implementação de mecanismos de monitoramento que assegurem a continuidade e a efetividade dessas iniciativas. O fortalecimento da cooperação entre os diversos setores envolvidos na proteção da infância se apresenta como um fator essencial para que políticas públicas voltadas ao desenvolvimento infantil sejam bem-sucedidas e consigam atender às necessidades concretas das crianças em suas múltiplas realidades.

A partir dessa análise dos fundamentos teóricos e normativos da proteção à Primeira Infância no sistema de justiça, evidencia-se que o aprimoramento das políticas públicas e o fortalecimento da atuação interinstitucional não são apenas desejáveis, mas condições estruturantes para que os direitos das crianças sejam efetivamente garantidos. Essa constatação decorre tanto das lacunas observadas na articulação entre setores quanto dos resultados positivos de experiências nacionais e internacionais que adotam abordagens integradas.

No Capítulo 3, será analisado o Pacto Nacional pela Primeira Infância como uma iniciativa estratégica para enfrentar esses desafios. O pacto busca consolidar mecanismos de cooperação entre o sistema de justiça e os demais órgãos responsáveis pela proteção infantil, promovendo a integração de ações, a qualificação das práticas institucionais e a construção de uma rede mais sólida de proteção. Essa transição permite compreender como princípios e normas se materializam em políticas públicas articuladas, capazes de gerar impactos concretos na vida das crianças na primeira infância.

A análise dos fundamentos teóricos e normativos da proteção à Primeira Infância no

sistema de justiça demonstra a interdependência entre ciência, políticas públicas e ordenamento jurídico na promoção do desenvolvimento infantil. A neurociência e a psicologia do desenvolvimento evidenciam que os primeiros anos de vida são determinantes para a formação das habilidades cognitivas, emocionais e sociais. Essa constatação fundamentou a evolução do arcabouço jurídico nacional e internacional, consolidando o princípio da prioridade absoluta na proteção da infância, conforme estabelecido na Constituição Federal de 1988, no Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA e no Marco Legal da Primeira Infância.

No âmbito das políticas públicas, a necessidade de garantir a efetividade dessas normativas impulsionou a criação de iniciativas intersetoriais, buscando articular esforços entre os diferentes atores envolvidos na promoção dos direitos infantis. Nesse contexto, o Pacto Nacional pela Primeira Infância surge como uma estratégia essencial para viabilizar a implementação coordenada das diretrizes voltadas à Primeira Infância, reunindo órgãos do sistema de justiça, gestores públicos e a sociedade civil na construção de ações efetivas e sustentáveis.

O Pacto reflete as diretrizes estabelecidas no Marco Legal da Primeira Infância - Lei n 13.257/2016, consolidando a articulação intersetorial entre saúde, educação, assistência social e sistema de justiça. Ao integrar os esforços do Conselho Nacional de Justiça - CNJ, Tribunais de Justiça, Ministério Público, Defensoria Pública e outras instituições, essa iniciativa busca assegurar que os direitos fundamentais das crianças sejam garantidos de forma ampla e eficiente.

Além disso, a relação entre o desenvolvimento infantil e a redução das desigualdades socioeconômicas, amplamente discutida neste capítulo, reforça a importância do Pacto como instrumento de concretização de políticas públicas baseadas em evidências científicas. Conforme demonstrado, o investimento na Primeira Infância impacta diretamente a mobilidade social, a qualificação profissional e a economia, sendo uma estratégia de longo prazo para o fortalecimento do capital humano e a promoção da equidade social.

Dessa forma, o Pacto Nacional pela Primeira Infância não apenas sintetiza os fundamentos normativos e científicos discutidos, mas também representa um mecanismo estruturante para a implementação e monitoramento das políticas voltadas à infância. No próximo capítulo, será analisada sua estrutura, objetivos e impactos, com ênfase na articulação entre os órgãos do sistema de justiça e as estratégias adotadas para assegurar a efetividade dos direitos das crianças na Primeira Infância.

3. PACTO NACIONAL PELA PRIMEIRA INFÂNCIA

Os capítulos anteriores apresentaram fundamentos científicos e normativos que evidenciam a centralidade dos primeiros anos de vida para o desenvolvimento humano e a estrutura jurídica de proteção integral prevista no ordenamento brasileiro. A partir desse arcabouço, este capítulo desloca o foco para os mecanismos institucionais que traduzem princípios em práticas concretas no sistema de justiça. A análise concentra-se em três dimensões articuladas: o Projeto Justiça Começa na Primeira Infância, que representa a estratégia inicial de fortalecimento institucional; a Política Judiciária Nacional para a Primeira Infância, formalizada pela Resolução n. 470/2022 do Conselho Nacional de Justiça; e a implementação estadual dessas diretrizes no Tribunal de Justiça de Goiás, materializada no Plano de Ação aprovado em 2024.

3.1 PROJETO JUSTIÇA COMEÇA NA PRIMEIRA INFÂNCIA: FORTALECENDO A ATUAÇÃO DO SISTEMA DE JUSTIÇA NA PROMOÇÃO DO DIREITO AO DESENVOLVIMENTO HUMANO INTEGRAL

A Resolução n. 470/2022 define parâmetros obrigatórios para todos os tribunais brasileiros, ao estabelecer diretrizes de prioridade processual, cooperação intersetorial, capacitação técnica e governança institucional. Esses parâmetros se apoiam no artigo 227 da Constituição da República e na Convenção sobre os Direitos da Criança, que consagram a prioridade absoluta como princípio estruturante das políticas voltadas à infância. O ato normativo não tem caráter meramente declaratório: exige a criação de comitês gestores, a elaboração de planos de ação com metas mensuráveis, a definição de indicadores de desempenho e a implementação de programas permanentes de formação voltados à atuação judicial nos casos que envolvem crianças pequenas.

O relatório produzido pelo Conselho Nacional de Justiça em cooperação com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento refere-se ao Diagnóstico Nacional da Atuação do Sistema de Justiça na Promoção dos Direitos da Criança na Primeira Infância, elaborado no âmbito do projeto Justiça Começa na Infância, correspondente ao Eixo 1 da iniciativa. O estudo foi desenvolvido antes da edição da Resolução CNJ n. 470/2022 e constituiu um dos principais subsídios técnicos para a sua formulação.

O diagnóstico identificou que unidades judiciais com varas exclusivas da infância, em comparação àquelas com competência cumulativa, apresentavam maior capacidade de

articulação interinstitucional e maior fluidez na tramitação de ações relacionadas à infância, especialmente nos casos de guarda, convivência familiar e medidas protetivas. Esses resultados evidenciaram que a especialização institucional e a organização funcional do Judiciário influenciam positivamente a efetividade da proteção integral, ao favorecer a interlocução com as redes locais de saúde, educação e assistência social (CNJ; PNUD, 2022).

Nesse sentido, o relatório não avaliou os efeitos da Resolução CNJ n. 470/2022, ainda inexistente à época, mas forneceu base empírica relevante para sua construção, ao demonstrar que a estrutura organizacional dos tribunais constitui fator determinante para a indução de práticas intersetoriais e para o fortalecimento da capacidade institucional na proteção da Primeira Infância. Assim, o documento contribuiu diretamente para a consolidação de uma agenda nacional voltada à institucionalização de políticas judiciárias articuladas, posteriormente formalizada por meio da Resolução n. 470/2022.

Essa normatização converge com iniciativas estruturantes, como o Projeto Justiça Começa na Primeira Infância. Desenvolvido pelo CNJ em parceria com o PNUD, o projeto responde à fragmentação histórica das políticas públicas voltadas a crianças de zero a seis anos, articulando o Marco Legal da Primeira Infância e a Convenção sobre os Direitos da Criança aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, especialmente os ODS 4 e 16, reconhecendo que a primeira infância constitui um período determinante para o desenvolvimento humano. Nessa lógica, reforça a necessidade de ação coordenada entre instituições de justiça, redes públicas e políticas sociais (Boaventura; Bentes, 2023).

O Relatório Justiça Começa na Infância aponta que mais de 5,3 milhões de processos envolvendo crianças tramitaram no DataJud entre 2015 e 2021, com predominância de ações de guarda, alimentos e alienação parental (CNJ; PNUD, 2022). Esse número, por sua dimensão e natureza, evidencia o lugar decisivo do Judiciário na configuração das políticas voltadas à primeira infância. A quantidade de litígios não apenas revela a centralidade institucional da Justiça, mas também expõe a fragilidade de respostas quando decisões são proferidas sem conexão com políticas públicas de saúde, educação e assistência social. Nesses casos, a ausência de coordenação reduz a efetividade das medidas e, em situações extremas, aprofunda vulnerabilidades já existentes. O Projeto Justiça Começa na Primeira Infância surge justamente como mecanismo de enfrentamento dessa fragmentação, ao propor a reorganização institucional com base em cooperação intersetorial, formação técnica e gestão articulada.

A primeira frente de atuação concentra-se na qualificação dos profissionais que lidam diretamente com crianças. A proposta rompe com práticas de capacitação voltadas apenas

para aspectos normativos ao integrar conhecimentos científicos sobre desenvolvimento infantil. A teoria do apego desenvolvida por Bowlby demonstra que vínculos afetivos consistentes são determinantes para a estruturação emocional e social da criança, enquanto rupturas precoces produzem impactos duradouros (Bowlby, 2002; 2004a). Estudos em neurociência convergem com essa perspectiva ao mostrar que experiências adversas nos primeiros anos comprometem circuitos cerebrais relacionados à aprendizagem e à autorregulação (Fox; Levitt; Nelson, 2010). A interação entre essas evidências revela que decisões judiciais sobre guarda, convivência familiar ou acolhimento institucional incidem diretamente sobre processos biológicos e emocionais em formação. Heckman (2013) acrescenta a essa discussão uma dimensão econômica ao demonstrar que investimentos bem direcionados na infância produzem retornos sociais e financeiros mais consistentes do que ações realizadas em fases posteriores da vida. A formação técnica, portanto, não se limita a ampliar repertórios jurídicos: redefine parâmetros de decisão ao incorporar fundamentos científicos e sociais à prática judicial.

A formação jurídica, quando articulada a fundamentos científicos, conecta-se à Lei nº 14.880/2024, que institui a Política Nacional de Atendimento Educacional Especializado para crianças de zero a três anos. A norma consolida a atenção precoce como eixo da política pública voltada à infância, ao reconhecer que a efetividade da proteção integral depende da coordenação entre justiça, saúde, educação e assistência social (Brasil, 2024).

Esse alinhamento amplia a capacidade institucional de resposta, deslocando a atuação judicial de um campo estritamente normativo para um espaço cooperativo com outras políticas públicas. No plano territorial, a própria distribuição das iniciativas do Pacto no Entorno do DF com destaque para Santo Antônio do Descoberto e Luziânia, evidencia a presença de frentes não judiciais (educação infantil, saúde básica, assistência social), reforçando a lógica intersetorial prevista na Lei nº 14.880/2024 e permitindo que fluxos locais de atenção precoce (triagem, estimulação e acompanhamento em creches, UBS e CRAS) operem de modo coordenado com a rede de proteção.

A segunda frente de atuação do projeto concentra-se na integração entre setores. A Rede Nacional Primeira Infância e o Fundo das Nações Unidas para a Infância destacam que planos municipais devem reunir diferentes áreas governamentais em torno de metas conjuntas e fluxos coordenados de atendimento (RNPI, 2020; UNICEF, 2021). Essa orientação não permanece no plano teórico: experiências municipais revelam resultados concretos quando instituições de justiça são incorporadas aos processos de planejamento. Em Campinas, a participação de representantes judiciais na elaboração do plano municipal ampliou a cobertura

de creches e fortaleceu programas voltados à parentalidade positiva (Campinas, 2018). Em Jundiaí, a articulação entre escolas, unidades de saúde e serviços de assistência social resultou em respostas mais rápidas e consistentes frente a situações de vulnerabilidade infantil (Jundiaí, 2023). Esses casos ilustram como a atuação judicial ganha densidade e efetividade ao integrar redes intersetoriais, tornando-se parte de estratégias territoriais coordenadas em vez de decisões isoladas e pontuais.

A orientação do Ministério Público do Estado de Goiás tem reforçado a necessidade de integrar órgãos de justiça aos planos municipais voltados à primeira infância. Essa recomendação tem caráter estratégico: ao alinhar decisões judiciais com políticas públicas locais, forma-se uma engrenagem institucional que amplia a efetividade das medidas de proteção e prevenção (MPGO, 2024). Marques, Caruso e Jesus (2025) observam que a conexão entre instituições judiciais e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável eleva a capacidade do Estado de enfrentar problemas sociais complexos, ao potencializar os efeitos de cada ação por meio de articulação intersetorial e territorializada.

A terceira frente de atuação concentra-se na estrutura de coordenação institucional. O Relatório CNJ–PNUD (2022) mostra que a ausência de diagnósticos sólidos e de padrões consistentes de dados compromete a definição de prioridades e a formulação de políticas judiciais voltadas à infância. Para corrigir essa lacuna, o projeto propõe a criação de núcleos regionais especializados. Essas estruturas funcionam como centros de organização de informações, monitoramento de fluxos de atendimento e fortalecimento da articulação com redes públicas, permitindo que decisões judiciais sejam baseadas em evidências e estejam em sintonia com a realidade local.

A proposta se conecta de maneira direta às contribuições de Heckman (2013), ao demonstrar que investimentos bem direcionados nos primeiros anos de vida produzem impactos sociais duradouros, e às análises Nelson, Zeanah e Fox (2019), que destacam a relevância de redes protetivas estáveis para sustentar trajetórias de desenvolvimento. A articulação entre decisões judiciais e estruturas de coordenação institucional cria um ambiente mais efetivo para a garantia de direitos, não como resposta pontual, mas como estratégia de construção de bases estruturais voltadas à redução de desigualdades e à ampliação de oportunidades ao longo do tempo.

A integração entre formação interdisciplinar, cooperação entre setores e coordenação institucional redefine o papel do Judiciário nas políticas voltadas à infância. Em vez de se limitar à solução de litígios isolados, a Justiça passa a atuar como agente articulador de redes de proteção social. Esse deslocamento reposiciona a infância no interior das instituições

judiciais: de um tema periférico para o núcleo de uma estratégia institucional voltada ao desenvolvimento humano e social. Essa mudança evidencia que a proteção da criança pequena depende de arranjos institucionais sólidos, sustentados por conhecimento técnico, base legal consistente e ação coordenada.

3.2 POLÍTICA JUDICIÁRIA NACIONAL PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA: RESOLUÇÃO CNJ N. 470/2022

A Resolução n. 470/2022 do Conselho Nacional de Justiça consolida a Política Judiciária Nacional para a Primeira Infância ao transformar diretrizes em obrigações institucionais. Não se trata de um ato programático de caráter orientativo, mas de uma norma que impõe planejamento estruturado, definição de metas e mecanismos de monitoramento capazes de inserir a infância no núcleo das estruturas de coordenação judicial. Essa vinculação normativa tem como fundamentos o artigo 227 da Constituição da República Federativa do Brasil e os compromissos internacionais decorrentes da ratificação da Convenção sobre os Direitos da Criança, ambos assentados no princípio da prioridade absoluta.

A Resolução CNJ n. 470/2022 define diretrizes para a atuação dos tribunais em processos que envolvem crianças pequenas, ao prever a priorização da tramitação, a qualificação das equipes técnicas a partir de evidências científicas e o fortalecimento da cooperação com os órgãos que integram a rede de proteção. Embora essas diretrizes tenham sido formalizadas apenas em 2022, o Diagnóstico elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, no âmbito do projeto Justiça Começa na Infância, já havia identificado experiências institucionais que operavam segundo esses parâmetros.

O estudo, desenvolvido antes da edição da Resolução, apontou que iniciativas caracterizadas pela organização funcional das unidades judiciais, pela atenção prioritária às demandas da Primeira Infância e pela articulação com políticas públicas locais estavam associadas a menor tempo de tramitação de ações de guarda e alimentos, bem como a maior integração com as redes territoriais de proteção (CNJ; PNUD, 2022). Tais evidências indicam que determinadas escolhas organizacionais e administrativas do Judiciário produzem efeitos concretos sobre a eficiência processual e sobre a capacidade de articulação interinstitucional.

A normatização posterior consolidou essas práticas ao conferir-lhes unidade, previsibilidade e alcance nacional, ampliando sua difusão entre os tribunais. O diagnóstico,

portanto, não mensura os efeitos da Resolução n. 470/2022, mas demonstra que a indução institucional promovida pelo CNJ se apoia em evidências empíricas prévias, que já apontavam para a relevância da especialização, da priorização processual e da cooperação intersetorial na proteção da Primeira Infância.

A Resolução estabelece a articulação entre justiça e demais setores como elemento estruturante de sua aplicação. A Rede Nacional Primeira Infância (2020) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (2021) destacam que a efetividade dos planos municipais depende de processos construídos com participação direta do sistema de justiça.

A obrigatoriedade de formação técnica de magistrados e servidores compõe a base operacional da política judiciária. No âmbito dos servidores, a Lei nº 14.456 de 2022 elevou para nível superior o ingresso no cargo de técnico judiciário da União e sua constitucionalidade foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, consolidando o patamar de qualificação profissional no setor (Brasil, 2022; STF, 2025). Na formação continuada, o Conselho Nacional de Justiça instituiu a Política Nacional de Formação e Aperfeiçoamento dos Servidores pela Resolução nº 192 de 2014 e estruturou a Política Nacional de Gestão de Pessoas pela Resolução nº 240 de 2016, vinculando o desenvolvimento de competências aos objetivos estratégicos do Judiciário (CNJ, 2014; CNJ, 2016). Para a magistratura, as Diretrizes Pedagógicas da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados tratam a formação inicial e o aperfeiçoamento como dever funcional e orientam planejamento, implementação e avaliação dos cursos oficiais (ENFAM, 2017). Esse arranjo normativo se articula às políticas da primeira infância, em especial a Política Judiciária Nacional para a Primeira Infância da Resolução nº 470 de 2022 e o Plano Nacional de ações da Resolução nº 585 de 2024, orientando decisões e fluxos de trabalho sustentados por parâmetros técnicos e evidências (CNJ, 2022; CNJ, 2024).

A organização institucional da política judiciária se apoia em quatro dimensões complementares que estruturam sua execução prática, prioridade processual, cooperação intersetorial, formação interdisciplinar e mecanismos de monitoramento, conforme Quadro 01.

Quando articuladas, essas dimensões configuram um arranjo de gestão capaz de fortalecer a coerência institucional entre os tribunais, alinhar práticas e reduzir desigualdades regionais na implementação de políticas voltadas à infância. Apresenta-se a síntese dessas diretrizes em quadro explicativo, evidenciando objetivos, exemplos de aplicação e principais referências normativas e empíricas. O quadro sintetiza as quatro dimensões centrais que estruturam a Política Judiciária Nacional para a Primeira Infância, evidenciando sua natureza

operacional e os elementos que garantem coerência federativa na execução das ações.

Quadro 3: Dimensões estruturantes da Política Judiciária Nacional para a Primeira Infância

Dimensão	Diretrizes principais	Exemplos de aplicação prática	Referências principais
Prioridade processual	Tramitação célere e tratamento prioritário de casos que envolvem crianças pequenas	Redução no tempo de ações de guarda e alimentos	CNJ; PNUD (2022)
Cooperação intersetorial	Coordenação entre Judiciário e redes locais de proteção	Protocolos com secretarias municipais, conselhos tutelares e Ministério Público	RNPI (2020); UNICEF (2021); Campinas (2018); Jundiaí (2023)
Formação interdisciplinar	Capacitação obrigatória baseada em evidências científicas sobre desenvolvimento infantil	Inclusão de conteúdos sobre neurociência e teoria do apego	Nelson, Zeanah e Fox (2019); Bowlby (2002; 2004a; 2004b; 2015)
Governança e monitoramento	Definição de metas, indicadores e relatórios sistemáticos ao CNJ	Integração com planos municipais e mecanismos de responsabilização institucional	Marques; Caruso; Jesus (2025); MPMGO (2024)

Fonte: Elaborado pela autora.

A consolidação dessas dimensões redefine a forma como a política judiciária se organiza internamente e se relaciona com outros níveis de governo. Trata-se de uma mudança institucional que vincula metas, indicadores e mecanismos de responsabilização a decisões judiciais que envolvem a primeira infância. Marques, Caruso e Jesus (2025) mostram que programas com parâmetros definidos e instrumentos de controle apresentam maior aderência institucional, com efeitos verificáveis sobre a efetividade dos direitos assegurados às crianças.

O Ministério Público do Estado de Goiás reforça essa interpretação ao sustentar que a integração entre planos municipais e políticas judiciais amplia a coerência federativa, reduz sobreposições e potencializa o alcance das ações (MPGO, 2024). Esse arranjo evidencia que a governança judicial ultrapassa a administração interna dos tribunais e passa a estruturar relações entre diferentes níveis institucionais, criando condições mais consistentes para a proteção da infância. Essa perspectiva se materializa em experiências concretas. A atuação do Tribunal de Justiça de Goiás representa um caso expressivo desse processo de institucionalização.

3.3 PLANO DE AÇÃO DA POLÍTICA JUDICIÁRIA DA PRIMEIRA INFÂNCIA DO TJGO

A Resolução n. 470/2022 estabeleceu que cada tribunal deve estruturar, no respectivo

território, uma Política Judiciária da Primeira Infância com mecanismos claros de governança, definição de metas e acompanhamento sistemático. Em Goiás, o Tribunal de Justiça formou um Comitê Gestor Local que reuniu representantes do sistema de justiça e da rede de proteção social. Em 30 de abril de 2024, esse comitê aprovou o Plano de Ação estadual, organizado em cinco frentes temáticas: gestão, estrutura, jurisdição, integração em rede e formação.

As publicações institucionais do próprio tribunal e dos órgãos parceiros documentam as etapas de pactuação, a composição do comitê e os objetivos estabelecidos. Destacam a execução imediata e a cooperação entre diferentes instâncias como elementos centrais do desenho institucional (Tribunal de Contas do Estado de Goiás, 2024). Esse arranjo traduz em prática as orientações do Conselho Nacional de Justiça sobre governança e consolida aprendizagens acumuladas no Pacto Nacional pela Primeira Infância, especialmente no que se refere à articulação interinstitucional e à tramitação prioritária de processos (CNJ; PNUD, 2022; Veronese; Ribeiro, 2019).

O Plano de Ação do Tribunal de Justiça de Goiás mantém coerência com instrumentos de planejamento municipal e com o Marco Legal da Primeira Infância. Seu desenho técnico incorpora elementos já consolidados na elaboração dos Planos Municipais pela Primeira Infância, como diagnóstico participativo, organização temática integrada, metas quantificáveis e definição clara de responsabilidades institucionais (RNPI, 2020; UNICEF, 2021). Essa convergência evidencia uma estratégia de alinhamento entre esferas locais e estaduais, capaz de criar arranjos mais consistentes para a proteção de crianças pequenas.

O plano também, se sustenta em diretrizes de alcance nacional, dentre as quais a proteção integral, a cooperação intersetorial e a prioridade absoluta previstas no artigo 227 da Constituição e na Lei n. 13.257/2016. A promulgação da Lei n. 14.880/2024, ao instituir a Política Nacional de Atenção Precoce, amplia esse horizonte ao exigir que tribunais incorporem fluxos de referência intersetorial para identificação e encaminhamento de situações de atraso no desenvolvimento infantil. Essa exigência impõe a inclusão de procedimentos específicos nos eixos de jurisdição e integração, aproximando o plano estadual de compromissos nacionais de efetivação de direitos (Brasil, 2016; 2024).

No eixo de gestão, o Comitê do Tribunal de Justiça de Goiás estruturou os elementos básicos previstos na Resolução n. 470/2022: secretaria executiva, planejamento plurianual, cronograma de execução e mecanismos de monitoramento. As publicações institucionais descrevem a condução do processo pela magistratura da infância e a articulação com corregedoria, justiça federal e órgãos de apoio, além da participação do Tribunal de Contas do Estado (TCE-GO), que assumiu funções de cooperação técnica e controle orientativo (A

Redação, 03/05/2024; TCE-GO, 03/04/2024).

A inclusão do controle externo no arranjo de gestão reforça a ideia de que a política para a primeira infância demanda estruturas institucionais capazes de articular planejamento, execução orçamentária e acompanhamento sistemático de resultados. Essa diretriz converge com as recomendações do Pacto Nacional, que destaca a importância de mecanismos de transparência e responsabilização, e com a literatura que associa governança compartilhada à ampliação da efetividade das ações estatais (CNJ; PNUD, 2022; Boaventura; Bentes, 2023).

No eixo estrutural, o Plano de Ação estabelece a adaptação de espaços físicos e a formação de equipes técnicas voltadas à escuta protegida, ao depoimento especial e à triagem psicossocial, articulando essas medidas com os serviços da rede pública. A definição dessas condições operacionais responde a exigências jurídicas e técnicas voltadas à proteção integral, pois ambientes adequados e equipes multiprofissionais reduzem situações de revitimização e asseguram maior efetividade à prioridade absoluta em processos de família e medidas protetivas (CNJ, 2020; Veronese, 2016).

Essa orientação acompanha diretrizes consolidadas pelos guias da RNPI e do UNICEF, que associam a proteção na primeira infância à existência de estruturas concretas de acolhimento e atendimento qualificado. A previsão de metas verificáveis e de linhas de base no plano estadual afasta o caráter meramente declarativo, permitindo acompanhamento sistemático e avaliação de resultados (RNPI, 2020; UNICEF, 2021).

No eixo jurisdicional, o Plano de Ação estabelece prioridade procedimental para demandas que incidem diretamente sobre o desenvolvimento infantil, como guarda, alimentos, convivência familiar, acolhimento e situações de violência (CNJ, 2024). O Relatório Justiça Começa na Infância demonstra que, entre 2015 e 2021, litígios familiares constituíram parte significativa dos processos envolvendo crianças, evidenciando a necessidade de padronizar rotinas, realizar triagens consistentes e estruturar fluxos de encaminhamento (CNJ; PNUD, 2022).

Essa orientação se apoia no Estatuto da Criança e do Adolescente e no Marco Legal da Primeira Infância, que atribuem prioridade absoluta e celeridade à tramitação de casos que envolvem direitos fundamentais. Além da base normativa, estudos científicos associam vínculos afetivos instáveis e exposição prolongada ao estresse tóxico a efeitos duradouros sobre o desenvolvimento emocional e cognitivo, o que reforça a urgência de respostas judiciais rápidas e coordenadas (Bowlby, 2002; NCPI/Brentani *et al.*, 2018).

No eixo de integração com a rede, o Plano de Ação adota a lógica do “caso como porta de entrada” para organizar fluxos articulados entre Judiciário, Ministério Público,

Defensoria Pública, assistência social, saúde e educação. Essa perspectiva compreende que a efetividade da proteção à infância depende de respostas coordenadas, iniciadas ainda na etapa policial e mantidas até a execução das medidas. A apostila do curso do CNJ sobre o Marco Legal da Primeira Infância explicita que a atuação integrada requer checagem ativa da situação familiar, identificação imediata de crianças envolvidas e acionamento célere da rede socioassistencial, em conformidade com o art. 6º da Lei n. 13.257/2016 e a Resolução n. 369/2021 (CNJ, 2020).

Essa diretriz técnica orienta o Plano estadual ao definir metas de notificação, protocolos de referência e contrarreferência por comarca, prazos de resposta e responsáveis diretos. A integração passa a constituir procedimento institucional, evitando respostas fragmentadas e ampliando a capacidade de proteção integral.

No eixo de formação, o TJGO prevê capacitações contínuas destinadas a magistrados(as) e equipes técnicas. A qualificação é tratada como componente essencial da política judiciária para a infância, pois fortalece a capacidade institucional de resposta. A literatura aponta que a formação baseada em evidências científicas permite decisões mais consistentes e sensíveis às especificidades da primeira infância. O estudo de Dias *et al.* (2021) destaca a importância de integrar conhecimentos sobre desenvolvimento infantil e prevenção de situações de violência. O Núcleo Ciência Pela Infância reforça essa perspectiva ao sistematizar conteúdos que relacionam práticas profissionais e contextos sociais (NCPI, 2023).

Durante o evento comemorativo dos cinco anos do Pacto Nacional, a Coordenadoria da Infância do TJGO destacou a continuidade das redes intersetoriais e a execução do plano estadual como compromissos estratégicos. Essa afirmação evidencia que a formação técnica não é uma ação isolada, mas parte de uma estratégia institucional articulada com as diretrizes estabelecidas pela Resolução n. 470/2022 (TJDFT, 09/09/2024). A interpretação de Veronese e Ribeiro (2019) reforça esse entendimento ao indicar que a qualificação permanente sustenta a efetividade de políticas judiciais voltadas à proteção da infância.

A coerência do Plano de Ação com as agendas municipais constitui um elemento decisivo para sua efetividade. O Ministério Público de Goiás tem orientado promotorias e administrações locais a revisarem os Planos Municipais pela Primeira Infância, adotando diagnósticos territoriais precisos, matrizes de responsabilidades e indicadores de resultado. Além disso, enfatiza a necessidade de avaliações técnicas sobre a consistência dos conteúdos (MPGO, 2024a; MPGO, 2024b). Essa orientação busca garantir que os planos locais não se limitem a declarações de intenção, mas apresentem mecanismos operacionais que permitam

acompanhamento e responsabilização.

A articulação do TJGO com esses instrumentos amplia a capacidade institucional de resposta. A participação em comitês locais, o compartilhamento sistemático de dados e a definição conjunta de fluxos operacionais permitem reduzir assimetrias entre municípios e alinhar decisões judiciais às políticas públicas já previstas nos PMPI (RNPI, 2021; Goiás/SEDS, 2023). Essa conexão entre planejamento municipal e atuação judicial contribui para transformar decisões judiciais em ações efetivas no território, fortalecendo redes de proteção e acelerando a execução de medidas.

A seguir, apresenta-se a síntese do desenho operacional do Plano de Ação do TJGO, organizada em linguagem de gestão para destacar objetivos, entregas e parâmetros de verificação:

Quadro 4: Eixos, objetivos e arranjos operacionais do Plano do TJGO

Eixo	Objetivo prático	Arranjo/entregas	Indicador de verificação	Base normativa e técnica
Gestão	Institucionalizar a política e monitorar execução	Comitê ativo; cronograma trimestral; painel de metas	Reuniões realizadas; % metas no prazo	Res. CNJ 470/2022; CNJ; PNUD (2022)
Estrutural	Adequar espaços e equipes para atendimento	Salas de escuta; equipes psicossociais; fluxos de sala especial	% comarcas com sala e equipe mínima	ECA; Lei 13.257/2016; CNJ (2020)
Jurisdicional	Priorizar feitos que afetam desenvolvimento infantil	Triagem e priorização; modelos decisórios; audiências concentradas	Tempo médio dos feitos priorizados	ECA; CNJ; PNUD (2022); Brentani <i>et al.</i> (2018)
Integração em rede	Padronizar referência/contrarreferência	Protocolos com SUAS/SUS/educação; contato focal por comarca	% casos com retorno da rede em 30 dias	Lei 13.257/2016; Res. CNJ 369/2021; CNJ (2020)
Formação	Capacitar operadores e equipes	Trilhas formativas anuais; oficinas intersetoriais	Nº de turmas; % servidores formados	NCPI (2023); Dias <i>et al.</i> (2021); Veronese (2016)

Fonte: Elaboração da autora baseado em CNJ; PNUD (2022), MPMGO (2024a; 2024b), RNPI (2021).

Ao articular fundamentos jurídicos, instrumentos técnicos e práticas interinstitucionais, o Plano de Ação do TJGO consolida uma estratégia integrada de implementação da Política Judiciária da Primeira Infância. No campo jurídico, responde diretamente às exigências da Resolução n. 470/2022, ao conectar o Marco Legal da Primeira

Infância, o Estatuto da Criança e do Adolescente e a atenção precoce como eixo de proteção. No plano técnico, estrutura metas, indicadores e fluxos operacionais com base em orientações consolidadas pela RNPI, pelo UNICEF e pelo relatório elaborado pelo CNJ em parceria com o PNUD. No âmbito intersetorial, aproxima Judiciário, instâncias de controle externo e redes municipais, como registrado nas notícias institucionais que acompanharam a aprovação do plano.

A efetividade dessa estrutura depende da continuidade do monitoramento público dos resultados e da integração com os planos municipais. Essa conexão é determinante para que o princípio da prioridade absoluta deixe de ser apenas uma diretriz normativa e se traduza em práticas que alcancem concretamente as crianças em cada comarca.

O conjunto examinado até aqui mostrou que a política judiciária voltada à primeira infância não se limita a normas e declarações de intenção. A Resolução n. 470/2022, o Projeto Justiça Começa na Primeira Infância e o Plano de Ação do TJGO revelam caminhos institucionais que transformam diretrizes legais em procedimentos concretos. A articulação entre legislação, planejamento técnico e redes intersetoriais permite construir respostas mais consistentes e reduzir desigualdades regionais na proteção de crianças pequenas.

O conjunto de normas que orienta a proteção da Primeira Infância no Brasil combina fontes internas e internacionais. Ao ratificar a Convenção sobre os Direitos da Criança e outros tratados de direitos humanos, o país assumiu o dever jurídico de compatibilizar leis, políticas públicas e decisões judiciais com esses compromissos, o que a doutrina denomina controle de convencionalidade (PIOVESAN, 2013; RAMOS, 2014; SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2020). O Marco Legal da Primeira Infância e a Política Nacional de Atenção Precoce integram esse mesmo sistema: mais do que escolhas de política pública, configuram obrigações positivas dirigidas à União, aos estados e aos municípios para garantir o desenvolvimento integral de crianças de zero a seis anos.

Para a magistratura, isso implica tratar ações, programas e estruturas voltadas à Primeira Infância como exigências decorrentes da Constituição e dos tratados, e não como iniciativas facultativas. A prioridade absoluta, a proteção integral e a articulação intersetorial previstas no artigo 227 da Constituição, no Estatuto da Criança e do Adolescente e na Lei n. 13.257/2016 articulam-se com os princípios da Convenção sobre os Direitos da Criança não discriminação, interesse superior da criança, direito à sobrevivência e ao desenvolvimento e respeito às opiniões da criança, conferindo densidade normativa à obrigação de organizar políticas integradas (CDC, 1989; BRASIL, 1990; 2016).

Nessa perspectiva, o Plano de Ação da Política Judiciária da Primeira Infância do

TJGO se apresenta como uma forma concreta de cumprimento dessas obrigações convencionais no território goiano. A definição de eixos, metas, indicadores e fluxos intersetoriais corresponde à exigência, presente nas diretrizes internacionais sobre justiça em matéria envolvendo crianças vítimas e testemunhas de crime e sobre cuidado alternativo, de estruturar sistemas de justiça organizados, acessíveis e sensíveis à infância (UNODC, 2005; UNGA, 2010). Ao incorporar esses parâmetros em suas rotinas de gestão, estrutura, jurisdição, integração em rede e formação, o Tribunal converte compromissos internacionais em procedimentos observáveis e passíveis de monitoramento e responsabilização.

O caso de Goiás destaca-se por integrar normas nacionais, pactuações locais e mecanismos de monitoramento em uma estrutura de gestão que fortalece a execução prática da prioridade absoluta. Com isso, evidencia-se que o Judiciário atua não apenas na resolução de conflitos, mas também na sustentação de políticas públicas estruturadas.

Concluída essa análise institucional, a próxima seção apresenta a metodologia da pesquisa, com a descrição do desenho adotado, dos instrumentos de coleta e das estratégias analíticas. O objetivo é examinar como esses arranjos se manifestam no território e quais efeitos produzem na prática.

4. A ATUAÇÃO DO TJGO NO PACTO NACIONAL PELA PRIMEIRA INFÂNCIA E SUAS REPERCUSSÕES NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL EM GOIÁS

O capítulo volta-se à forma como o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás vem conduzindo o Pacto Nacional pela Primeira Infância e ao que essa atuação revela sobre o desenvolvimento regional no estado. Em vez de tratar o Pacto apenas como um conjunto de normas, busca-se observar como ele se traduz em decisões, rotinas, parcerias e práticas efetivas no território, sobretudo em contextos marcados por desigualdades entre comarcas e municípios.

Para isso, foram combinadas a leitura de documentos normativos e institucionais com a escuta de profissionais que integram o sistema de Justiça e a rede de proteção. As respostas do questionário, somadas ao exame dos marcos legais e dos planos em vigor, permitem confrontar o desenho formal do Pacto com a experiência de quem acompanha sua implementação. A análise procura identificar convergências e distâncias entre o que está previsto e o que se observa na prática, destacando avanços, limites e implicações para a proteção da primeira infância e para a redução de assimetrias regionais em Goiás.

4.1 CAMINHO METODOLÓGICO

Este tópico apresenta o desenho metodológico adotado para investigar a atuação do TJGO na implementação do Pacto Nacional pela Primeira Infância e sua relação com o desenvolvimento regional em Goiás. A estratégia combina levantamento empírico por meio de questionário estruturado, análise documental e exame de literatura especializada, o que permite articular evidências legais, institucionais e percepções dos atores envolvidos. A metodologia busca assegurar transparência, rastreabilidade e consistência analítica no tratamento dos dados.

Trata-se de uma pesquisa qualitativa, com caráter exploratório, voltada a compreender como o TJGO tem organizado sua atuação na Primeira Infância, como diferentes atores interpretam esse processo e como as ações chegam aos territórios. A escolha por essa abordagem decorre da natureza do fenômeno investigado, que envolve decisões, rotinas administrativas, articulações institucionais e percepções sobre desigualdades regionais. Esses elementos não se esgotam em indicadores numéricos e exigem leitura contextualizada das experiências relatadas pelos participantes. O caráter exploratório se justifica pela ausência de estudos que descrevam, com algum detalhamento, a participação de tribunais estaduais na

agenda da Primeira Infância, o que torna necessário mapear caminhos, identificar padrões iniciais e reconhecer limites institucionais sem pretensão de generalização estatística.

4.1.1 Pesquisa documental e normativa

Esta etapa da investigação estabelece o arcabouço teórico-normativo do Pacto Nacional pela Primeira Infância e das ações desenvolvidas pelo TJGO no âmbito da política intersectorial de atenção à primeira infância em Goiás. Adotou-se a revisão sistemática de literatura (RSL) proposta por Cronin, Ryan e Coughlan (2008), com critérios explícitos de inclusão, exclusão e avaliação da qualidade das fontes, de forma a assegurar uma seleção transparente, replicável e alinhada à relevância científica e institucional dos documentos utilizados.

Quanto ao caminho metodológico, trata-se de uma pesquisa qualitativa com caráter exploratório, pois o estudo busca compreender como o TJGO tem organizado sua atuação na Primeira Infância, como diferentes atores interpretam esse processo e como as ações chegam aos territórios. A escolha por essa abordagem decorre da natureza do fenômeno investigado. A implementação do Pacto envolve decisões, rotinas administrativas, articulações institucionais, percepções sobre desigualdades regionais e modos de funcionamento que não podem ser apreendidos por medidas isoladas. O interesse principal recai sobre sentidos, experiências e formas de atuação produzidas no cotidiano.

O caráter exploratório se justifica pela ausência de pesquisas que descrevam, com algum grau de detalhamento, a participação de tribunais estaduais na agenda da Primeira Infância. Trata-se de um campo recente, pouco sistematizado e marcado pela diversidade de arranjos locais. Nesse cenário, o objetivo consiste em identificar padrões iniciais, reconstruir práticas, reconhecer limites institucionais e reunir elementos que permitam compreender como a política tem tomado forma em Goiás. Não se pretende formular generalizações estatísticas, mas iluminar aspectos centrais de um processo em consolidação.

A combinação entre análise documental, revisão de literatura e questionário amplia a capacidade de leitura do objeto. Os documentos revelam o que está previsto em normas, planos e diretrizes. A literatura oferece referenciais que ajudam a interpretar essas orientações. As respostas dos participantes mostram como o Pacto se materializa nas comarcas e quais percepções circulam entre os profissionais envolvidos. Essa aproximação permite construir um quadro coerente sobre a atuação do TJGO na Primeira Infância e sobre os efeitos percebidos nos municípios.

A busca, realizada entre agosto e outubro de 2025, abrangeu SciELO, Google Scholar, Portal de Periódicos CAPES, BDTD/IBICT, repositórios do CNJ e do TJGO, RNPI e UNICEF. Empregaram-se *strings* que articularam expressões-chave; por exemplo, “Pacto Nacional pela Primeira Infância” AND (CNJ OR TJGO) AND (governança OR intersectorialidade OR monitoramento); “Marco Legal da Primeira Infância” AND (indicadores OR avaliação); “justiça” AND “primeira infância” AND (coordenação OR governança), resultando em 512 registros.

Para garantir rastreabilidade, o processo de seleção foi conduzido em etapas sucessivas, com registro dos motivos de exclusão em cada fase. Após a coleta inicial, foram removidos duplicados e itens repetidos entre bases; em seguida, na triagem por título e resumo, excluíram-se estudos fora do escopo da Primeira Infância e do Pacto, materiais sem recorte institucional ou territorial compatível com o objetivo da pesquisa e textos que não apresentavam base mínima de método ou discussão analítica. Na fase de elegibilidade, já com acesso ao conteúdo, foram descartados documentos indisponíveis na íntegra, produções opinativas e textos que, embora mencionassem a temática, não dialogavam com governança, coordenação, intersectorialidade, monitoramento ou com a atuação do Judiciário. Esse encadeamento explica de forma objetiva a passagem do volume inicial para o conjunto final de leitura integral, preservando coerência do recorte e permitindo que o percurso seja auditável.

A triagem por título e resumo excluiu estudos alheios à temática ou com qualidade insuficiente. Na etapa seguinte, a leitura integral permitiu verificar a aderência metodológica, a atualidade e a utilidade em relação aos eixos analíticos. Foram mantidos apenas os textos que tratavam diretamente da Primeira Infância, do Pacto Nacional, do Marco Legal, da atuação do Judiciário ou da governança e da intersectorialidade, publicados entre 2010 e 2025, disponíveis na íntegra e oriundos de fontes científicas ou institucionais reconhecidas, como artigos, livros, teses, dissertações e documentos do CNJ, de tribunais, da RNPI, do UNICEF e de ministérios públicos, excluindo materiais opinativos, duplicados ou sem descrição mínima de método.

A seleção final dos 45 trabalhos resultou, assim, de um processo progressivo de triagem que combinou relevância temática, atualidade, aderência metodológica e reconhecimento institucional. A leitura integral dos textos permitiu avaliar sua contribuição para os eixos analíticos da pesquisa, mantendo-se aqueles que apresentavam fundamentação consistente e diálogo direto com o problema investigado. Esse percurso, descrito no Quadro 3, assegura a rastreabilidade das decisões e a consistência do recorte adotado.

Quadro 5: Etapas do protocolo de revisão sistemática da literatura

Etapa do protocolo	Descrição do processo
Formular a questão de pesquisa	Determinar como o Pacto e a coordenação do TJGO estruturam governança, articulação intersetorial e monitoramento das ações para a primeira infância em Goiás.
Definir critérios de inclusão e exclusão	Idiomas (PT/EN/ES); período 2010–2025; pertinência direta a Pacto/primeira infância/TJGO/PMPI/governança/monitoramento; documento completo; fonte científica ou institucional.
Selecionar e acessar a literatura	Pesquisas em SciELO, Google Scholar, Portal CAPES, BDTD/IBICT, CNJ, TJGO, RNPI, UNICEF com combinações controladas de descritores.
Avaliar a qualidade da literatura	Aplicação do Methodi Ordinatio para classificar impacto, frequência de citações e atualidade, além de critérios de autoridade institucional (CNJ/TJGO/RNPI/UNICEF).
Analisar, sintetizar e disseminar os resultados	Agrupamento dos documentos em eixos: governança institucional, articulação intersetorial e impactos/monitoramento territorial; identificação de padrões, lacunas e contribuições.

Fonte: Elaborado pela autora.

Os 45 trabalhos remanescentes foram distribuídos em três eixos sendo a governança institucional, articulação intersetorial e impactos/monitoramento de modo a espelhar os objetivos do estudo. A classificação é detalhada no Quadro 4, que evidencia a amplitude de enfoques e a pluralidade de autores e pesquisas selecionadas.

Quadro 6: Temas e autores/documentos da revisão bibliográfica e normativa

Tema	Autor(es)/Documento(s)
Marco constitucional e legal da infância	Brasil, Constituição (1988); Lei 8.069/1990 (ECA); Lei 13.257/2016 (Marco Legal da Primeira Infância); Lei 14.880/2024 (Atenção Precoce)
Diretrizes nacionais do Pacto e papel do Judiciário	CNJ & PNUD (2022); CNJ (módulos/guia do Marco Legal); Veronese & Ribeiro (2019)
Planejamento e políticas para a primeira infância	RNPI (2020); UNICEF (2021); MPGO (2024)
Governança e coordenação (TJGO e rede)	A Redação (2024); TJDFT (2024) – intercâmbio; MPGO (2024)
Planos municipais e experiências de referência	Campinas (2018); Jundiá (2023)
Intersetorialidade e cooperação	Mendes (2022); Santos (2024)
Fundamentação do investimento/ECD	Heckman (2004; 2006; 2008; 2013); The Lancet (2016)
Desenvolvimento infantil e vínculos	Bowlby (2002; 2004a; 2004b; 2015); Nelson, Zeanah e Fox (2019); Bronfenbrenner (1989)

Justiça, judicialização e efetividade de direitos	Barroso (2012); Souza & Silva (2022); Gusson (2022)
---	---

Fonte: Elaborado pela autora.

Além desses documentos, inclui-se fontes suplementares como dissertações/teses e relatórios institucionais, compondo a bibliografia geral do capítulo. Essa ampliação garante cobertura multidimensional, jurídica, psicossocial e de políticas públicas e sustenta as categorias analíticas que orientarão a etapa empírica.

Assim, a pesquisa bibliográfica e documental estabeleceu a linha de base conceitual e normativa que sustenta o diagnóstico: se, em tese, existem ferramentas legais, diretrizes nacionais (CNJ/RNPI/UNICEF) e arranjos de governança capazes de potencializar resultados para a primeira infância, resta verificar, no campo, como tais instrumentos são percebidos, coordenados e monitorados pela rede goiana sob a coordenação do TJGO.

A aplicação do protocolo permitiu organizar o levantamento bibliográfico de forma consistente com o problema investigado. Cada etapa desde a formulação da pergunta orientadora até a definição dos critérios de inclusão e exclusão delimitou o escopo da revisão e evitou a inclusão de estudos que não dialogassem com os objetivos da pesquisa. As estratégias de busca, combinadas ao uso do *Methodi Ordinatio*, orientaram a seleção dos materiais mais relevantes e recentes. A avaliação da qualidade, seguida da síntese dos textos distribuídos nos eixos analíticos, estruturou a base conceitual que sustenta a análise empírica desenvolvida nas seções posteriores.

4.1.2 Questionário: justificativa, amostragem e procedimentos

O questionário on-line foi adotado como instrumento de coleta por duas razões principais. Primeiro, pela necessidade de alcançar participantes distribuídos em diferentes comarcas e municípios de Goiás, muitos deles com rotinas de trabalho intensas e pouco tempo disponível para entrevistas presenciais. Segundo, pela possibilidade de combinar questões fechadas, úteis para organizar padrões de resposta, com campos abertos que registram percepções e experiências concretas sobre a implementação do Pacto Nacional pela Primeira Infância. Esse arranjo está em linha com a recomendação de Minayo (2010) para pesquisas qualitativas em contextos institucionais complexos.

O instrumento foi construído como um questionário semiestruturado, com treze questões, organizado em blocos que acompanham os objetivos do estudo. As perguntas 1 a 4

tratam do perfil dos respondentes e de sua inserção institucional: cargo, órgão de atuação, município principal e grau de vinculação da instituição ao Pacto. Esse bloco permite relacionar as respostas ao lugar ocupado por cada ator na rede de proteção e às diferenças territoriais entre capital, região metropolitana, Entorno do Distrito Federal e interior.

As questões 5, 6 e 7 se concentram na execução do plano de ação do TJGO. Elas identificam quais ações foram efetivamente implementadas (capacitações, comitês intersetoriais, diagnósticos de territórios prioritários, atendimento direto), quais avanços são percebidos desde a adesão ao Pacto e quais obstáculos se repetem no cotidiano (restrições orçamentárias, baixa adesão de gestores locais, rotatividade de profissionais, ausência de protocolos). Esse conjunto permite aproximar o plano formal da prática institucional e verificar se a implementação se distribui de forma homogênea no estado ou se reproduz desigualdades regionais.

As perguntas 8 a 11 abordam a articulação entre instituições, a atuação do TJGO na coordenação do plano e o monitoramento de resultados. Investiga-se se há fluxos intersetoriais organizados ou apenas cooperação informal, como o Tribunal é avaliado pelos demais atores e se as ações são acompanhadas por algum tipo de indicador. A questão 11 introduz explicitamente a dimensão do desenvolvimento regional ao indagar se as ações ligadas ao Pacto geram efeitos perceptíveis nos territórios ou permanecem restritas ao plano das intenções.

As duas últimas questões (12 e 13) abrem espaço para a identificação de desafios estruturais e para comentários livres. A lista de desafios apresentada na questão 12 foi construída a partir da literatura sobre políticas para a primeira infância e dos documentos de referência do Pacto, incluindo temas recorrentes como financiamento contínuo, cooperação entre setores, adesão de municípios pequenos, fragilidade de sistemas de avaliação e descontinuidade política. A questão 13 permite que os participantes registrem situações que não se enquadram nas alternativas anteriores, destacando experiências locais, conflitos, boas práticas ou sugestões de aprimoramento da atuação do TJGO e da rede.

A amostra é intencional e focaliza atores que participam, de maneira direta ou indireta, da implementação do Pacto em Goiás. Foram convidados(as) magistrados(as), servidores(as) do TJGO, membros do Ministério Público e da Defensoria Pública, gestores de secretarias estaduais e municipais, conselheiros tutelares e profissionais das áreas de educação, saúde e assistência social. A divulgação do link ocorreu por meio de e-mails institucionais e redes profissionais. Entre 13 e 28 de agosto de 2025, foram registradas 166 respostas válidas. Trata-se de recorte não probabilístico, adequado ao propósito de compreender padrões de percepção

e tensões recorrentes em torno da atuação do TJGO no Pacto, mais do que produzir estimativas estatísticas para todo o universo de instituições envolvidas (Flick, 2009; Creswell, 2014).

Em termos de perfil, os 166 respondentes representam principalmente servidores do TJGO, concentrados em cargos técnicos e de apoio direto às atividades judiciais, além de magistrados. Também participaram profissionais vinculados ao Ministério Público, à Defensoria Pública, à educação, à saúde e à assistência social. Essa composição indica que a maior parte dos participantes atua em rotinas relacionadas ao atendimento à infância e acompanha, em alguma medida, a execução das ações previstas no Pacto. A presença de órgãos externos ao Judiciário, ainda que minoritária, amplia o escopo da amostra e permite observar como diferentes setores percebem o papel do TJGO na coordenação da política. A distribuição institucional orienta, portanto, a leitura dos resultados: predomina o olhar de quem vivencia a implementação a partir do sistema de Justiça, complementado pelas perspectivas de atores que integram a rede de proteção nos municípios.

A composição da amostra, entretanto, também impõe um cuidado interpretativo. Como a maior parte dos respondentes está vinculada ao arranjo judiciário, a leitura sobre intersetorialidade tende a refletir com mais força a experiência do próprio sistema de Justiça, enquanto áreas como saúde e assistência social aparecem em menor proporção. Por essa razão, as análises não tratam as respostas como um retrato completo de toda a rede, mas como evidência situada de como o Pacto é percebido a partir do eixo que o coordena no estado. Sempre que pertinente, os resultados são lidos por vínculo institucional e confrontados com documentos, normas e registros formais, de modo a reduzir o risco de conclusões baseadas apenas em uma perspectiva dominante.

O questionário foi precedido por Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, apresentado na abertura do formulário eletrônico. A participação foi voluntária, sem identificação nominal dos respondentes, em observância às diretrizes éticas aplicáveis às pesquisas em Ciências Humanas e Sociais. As respostas abertas foram tratadas como material qualitativo e analisadas em conjunto com as informações documentais e normativas, compondo um quadro de evidências múltiplas, conforme a perspectiva de estudo de caso proposta por Yin (2015).

4.1.3 Estratégia de análise e triangulação

A leitura dos dados foi organizada em etapas sucessivas, combinando procedimentos

quantitativos descritivos e tratamento qualitativo. Esse recorte permitiu comparar percepções de atores do TJGO, Ministério Público, Defensoria Pública, gestões municipais e profissionais das políticas setoriais, bem como distinguir padrões entre capital, região metropolitana, Entorno do Distrito Federal e interior, em linha com recomendações de estudos de caso que valorizam a contextualização dos achados empíricos (Yin, 2015; Creswell, 2014).

As respostas abertas foram examinadas por meio de análise de conteúdo temática. Seguiram-se as etapas indicadas por Bardin, com definição de unidades de registro, codificação inicial, agrupamento em núcleos de sentido e posterior consolidação em categorias que dialogam com os objetivos da pesquisa (Bardin, 2011; Minayo, 2010).

Na sequência, esses resultados foram comparados com o material documental e normativo e com a literatura selecionada pela revisão sistemática. A triangulação entre fontes empíricas, documentos institucionais e produção acadêmica seguiu a lógica de combinação de evidências proposta para pesquisas de abordagem qualitativa com desenho de estudo de caso (Yin, 2015; Flick, 2009). Esse procedimento permitiu verificar convergências e tensões entre o que está previsto no Marco Legal da Primeira Infância, nas resoluções do Conselho Nacional de Justiça e nos planos municipais e o que é relatado pelos atores que operam o Pacto em Goiás.

Esta pesquisa apresenta algumas limitações que precisam ser consideradas na leitura dos resultados. A amostra do questionário é intencional e não probabilística, com predominância de respondentes vinculados ao TJGO, o que tende a reforçar o ponto de vista do próprio Tribunal sobre o Pacto. A distribuição geográfica das respostas dependeu da adesão voluntária ao formulário, de modo que algumas regiões e municípios podem estar mais representados que outros, sobretudo aqueles com maior estrutura administrativa.

As informações coletadas são baseadas em auto-relato e refletem o grau de conhecimento e de envolvimento de cada participante com a agenda da Primeira Infância, o que pode gerar diferenças na profundidade das respostas. No campo documental, a análise concentra-se em normas, planos e relatórios produzidos por CNJ, TJGO e instituições parceiras, privilegiando registros oficiais. Por isso, as conclusões devem ser entendidas como uma leitura situada da implementação do Pacto em Goiás, útil para identificar padrões, avanços e problemas recorrentes, mas sem pretensão de esgotar todas as experiências e dinâmicas presentes na rede de proteção à Primeira Infância no estado.

Com base nesse percurso analítico, foram organizados os resultados nas seções seguintes do capítulo, que tratam da caracterização da amostra e da cobertura territorial, da execução do plano de ação do TJGO, da articulação intersetorial, do monitoramento e da

avaliação das ações, das contribuições percebidas para o desenvolvimento regional e dos desafios ainda presentes na consolidação da agenda da primeira infância no estado.

4.2 CARACTERIZAÇÃO DA AMOSTRA E COBERTURA TERRITORIAL

O ponto de partida são as quatro primeiras questões do questionário. A questão 1 vai trazer dados sobre o vínculo institucional dos respondentes e, com isso, delinear o recorte setorial da amostra. Já a questão 2 localiza onde ocorre a atuação principal do Pacto Nacional pela Primeira Infância, permitindo mapear a cobertura municipal. A questão 3 completa o quadro ao retomar o escopo da pesquisa e indicar o grau de vinculação formal das instituições ao Pacto Nacional pela Primeira Infância. Por fim, a questão 4 descreve as funções efetivamente desempenhadas nesse arranjo, o que permite distinguir execução, apoio, articulação e monitoramento. Em conjunto, esse bloco sustenta a leitura dos resultados e evita interpretações dissociadas do perfil real da amostra e do território alcançado.

A questão 1 analisou o cargo e o vínculo institucional. O propósito foi caracterizar quem respondeu, para que as interpretações do capítulo considerem o lugar institucional de onde partem as percepções. Foram obtidas 166 respostas válidas. A leitura inicial aponta forte concentração no arranjo do Judiciário goiano sobretudo servidores e analistas do TJGO e magistrados, com presença menor, porém relevante, de Ministério Público, Defensoria Pública, Educação, Secretarias municipais/estaduais e outras organizações de apoio e controle. Esse desenho confere densidade à ótica do sistema de Justiça e, ao mesmo tempo, oferece um pano de fundo para entender interfaces com políticas setoriais e atores de governança.

A predominância do TJGO sugere um viés de proximidade com a execução e a coordenação do Plano da Primeira Infância, o que tende a ampliar o registro de experiências concretas, mas também requer cautela ao extrapolar percepções para a rede ampliada. Em paralelo, a presença de segmentos externos ao Tribunal, ainda que minoritária, ajuda a identificar pontos de contato entre Justiça, proteção social, educação e controle externo, úteis para o exame da articulação intersetorial e da difusão do Pacto no território.

Quadro 7: Vínculo institucional dos respondentes (questão 1; n=166)

Vínculo institucional (agrupado)	n	%
Arranjo judiciário: TJ e Justiça	94	56,6
Educação (fora do Judiciário)	13	7,8
Outros	12	7,2

Serviço público (genérico)	7	4,2
Executivo estadual	6	3,6
Ministério Público	5	3,0
Administrativo (genérico)	5	3,0
Secretarias do Executivo	5	3,0
Comissionados (genérico)	4	2,4
Defensoria Pública	4	2,4
Saúde (fora do Judiciário)	3	1,8
Terceirizados	2	1,2
Advocacia (privado)	2	1,2
Assistência social	2	1,2
Polícia Federal	1	0,6
Polícia Penal	1	0,6
Nota de agrupamento: “Arranjo judiciário” reúne menções a TJGO, Tribunal de Justiça, Judiciário e funções internas correlatas. Ministério Público e Defensoria foram mantidos como categorias próprias. “Secretarias do Executivo” agrega indicações municipais e estaduais. As categorias “genérico” concentram autodeclarações sem órgão especificado.		

Fonte: Elaborado pela autora.

A distribuição confirma um predomínio do olhar interno ao Tribunal. Magistratura, analistas, assessorias e servidores vinculados à estrutura do TJGO somam 56,6% da amostra. Esse recorte fortalece a capacidade de identificar processos e gargalos sob a ótica de quem opera o serviço, mas exige cautela interpretativa. Creswell (2014) ressalta que a validade externa depende da correspondência entre amostra e universo de análise, o que limita generalizações quando os participantes pertencem majoritariamente a um único segmento institucional. Yin (2015) acrescenta que pesquisas desse tipo permitem generalização analítica, não estatística, de modo que as conclusões devem permanecer circunscritas ao contexto observado e às proposições teóricas que o sustentam.

Educação responde por 7,8% e amplia a interface com escolas e políticas de proteção de direitos. Ministério Público (3,0%) e Defensoria Pública (2,4%) acrescentam perspectivas de promoção e defesa de direitos que tensionam leituras centradas apenas no funcionamento interno. Segmentos administrativos, comissionados, secretarias do Executivo e demais parceiros completam 30,2% e ajudam a explicitar condicionantes de implementação que ficam invisíveis quando o foco recai só no núcleo judicial.

Nas seções seguintes, a interpretação dos resultados se apoia em recortes por vínculo institucional para distinguir percepções internas ao TJGO das observadas em instituições parceiras e reduzir o risco de tomar especificidades organizacionais como consenso intersetorial. Essa presença é coerente com a lógica intersetorial prevista no Plano Nacional pela Primeira Infância e nos guias de elaboração de PMPI, que tratam a articulação educação–

assistência-saúde como condição para resultados em primeira infância (RNPI, 2020) (UNICEF, 2021). Do ponto de vista conceitual, a leitura em rede também se apoia na teoria ecológica do desenvolvimento, que destaca a influência de múltiplos sistemas sobre a criança e, portanto, a necessidade de coordenação entre instituições (Bronfenbrenner, 1989).

A questão 2 levantou o município de atuação principal para permitir leituras comparativas por contextos urbano-metropolitanos e interioranos. As respostas foram padronizadas, variações de “Goiânia” unificadas; “Aparecida de Goiânia” tratada separadamente; registros não estritamente municipais agrupados como “Abrangência estadual”, “Abrangência regional - múltiplas comarcas” e “Fora de Goiás” seguem boas práticas de organização territorial de dados em guias de PMPI, que recomendam nomenclaturas consistentes para garantir comparabilidade entre territórios (UNICEF, 2021) (RNPI, 2020) e dialogam com as orientações operacionais locais para leitura territorial do PMPI (MPGO, 2024).

A distribuição é fortemente metropolitana. Goiânia concentra 61,4% das respostas; somando Aparecida de Goiânia, Trindade, Guapó e Hidrolândia, o bloco metropolitano alcança 69,3%. Há interface com o Entorno do Distrito Federal, Santo Antônio do Descoberto, Cidade Ocidental e Luziânia somam 5,4% e presença pulverizada no interior Porangatu, Rio Verde, Catalão, Niquelândia, Caldas Novas, entre outros. Registros de abrangência estadual e regional, além de casos residuais fora de Goiás, indicam atuações itinerantes e cooperações que extrapolam o escopo municipal. Para evitar generalizações indevidas, as análises seguintes usam recortes entre capital, região metropolitana, Entorno do DF e interior. A literatura e os relatórios setoriais sugerem que recortes regionais são necessários para evitar generalizações indevidas e para compreender como capacidade institucional e rede de serviços variam por contexto (CNJ; PNUD, 2022)

Quadro 8: Município de atuação principal no Pacto Nacional da Primeira Infância (questão 2; n=166)

Município (agrupado)	n.	%
Goiânia	102	61,4
Aparecida de Goiânia	6	3,6
Santo Antônio do Descoberto	5	3,0
Anápolis	3	1,8
Guapó	3	1,8
Hidrolândia	3	1,8
Porangatu	3	1,8
Caiapônia	2	1,2

Cidade Ocidental	2	1,2
Fora de Goiás	2	1,2
Goiatuba	2	1,2
Luziânia	2	1,2
Piracanjuba	2	1,2
Rio Verde	2	1,2
Rubiataba	2	1,2

Fonte: Elaborado pela autora.

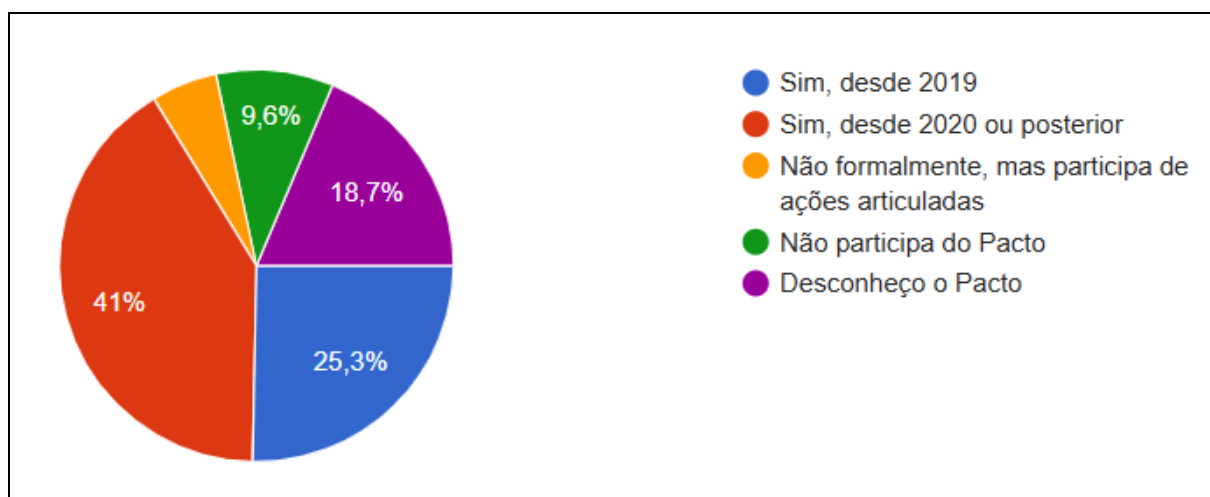
Nos demais municípios, houve uma resposta em cada caso. São eles: Abadiânia, Abrangência estadual, Abrangência regional, múltiplas comarcas, Aruanã, Cachoeira Alta, Caldas Novas, Catalão, Cavalcante, Caçu, Goianésia, Inhumas, Iporá, Itajá, Itumbiara, Jussara, Mozarlândia, Nazário, Niquelândia, Orizona, Paraúna, Pirenópolis, Santa Terezinha de Goiás, Silvânia, São Luís de Montes Belos e Trindade. A apresentação agregada desses registros preserva a comparabilidade territorial e segue recomendações de padronização e leitura regional em planos municipais da primeira infância, que orientam a organizar respostas por capital, região metropolitana, interior e abrangências supra-municipais, com nomenclatura consistente para análise e monitoramento (RNPI, 2020; UNICEF, 2021; MPMGO, 2024).

Como a cobertura do questionário se concentra na capital e no bloco metropolitano, e inclui participação menor no Entorno do DF e no interior, a leitura dos resultados ganha precisão quando é contextualizada por indicadores que expressem as condições estruturais de cada recorte territorial. Para isso, é possível cruzar a distribuição das respostas e dos achados do questionário com medidas como IDH-M, PIB per capita, taxa de pobreza e cobertura de serviços essenciais, por exemplo, creche, atenção básica e assistência social, de modo a qualificar a hipótese de que a atuação do TJGO tende a produzir efeitos distintos conforme a capacidade instalada dos municípios. Esse procedimento não tem a finalidade de “provar” causalidade com base em poucos casos, mas de fundamentar, com evidência territorial verificável, por que a Região Metropolitana de Goiânia, o Entorno do DF e áreas mais vulneráveis do estado respondem de forma diferente às mesmas diretrizes do Pacto, reforçando o argumento central de que desigualdades regionais condicionam a implementação e, ao mesmo tempo, delimitam onde a coordenação institucional pode mitigar assimetrias.

Na questão 3, os participantes foram questionados se a instituição do respondente está vinculada ao Pacto Nacional pela Primeira Infância. O objetivo foi captar adesão formal, participação articulada sem formalização e desconhecimento no universo analisado, alinhando o instrumento às diretrizes de monitoramento de engajamento institucional e cooperação intersetorial sugeridas em materiais de referência do Pacto e dos planos municipais (CNJ;

PNUD, 2022; UNICEF, 2021; RNPI, 2020). As 166 respostas foram organizadas em cinco categorias — “Sim, desde 2019”, “Sim, desde 2020 ou posterior”, “Não participa do Pacto”, “Não formalmente, mas participa de ações articuladas” e “Desconheço o Pacto” em consonância com o marco temporal de implementação do Pacto e com recomendações de classificação de vínculos e arranjos de cooperação interinstitucional (CNJ, 2020; CNJ; PNUD, 2022).

Gráfico 1: Vinculação institucional ao Pacto Nacional pela Primeira Infância (questão 3; n=166).



Fonte: Elaborado pela autora.

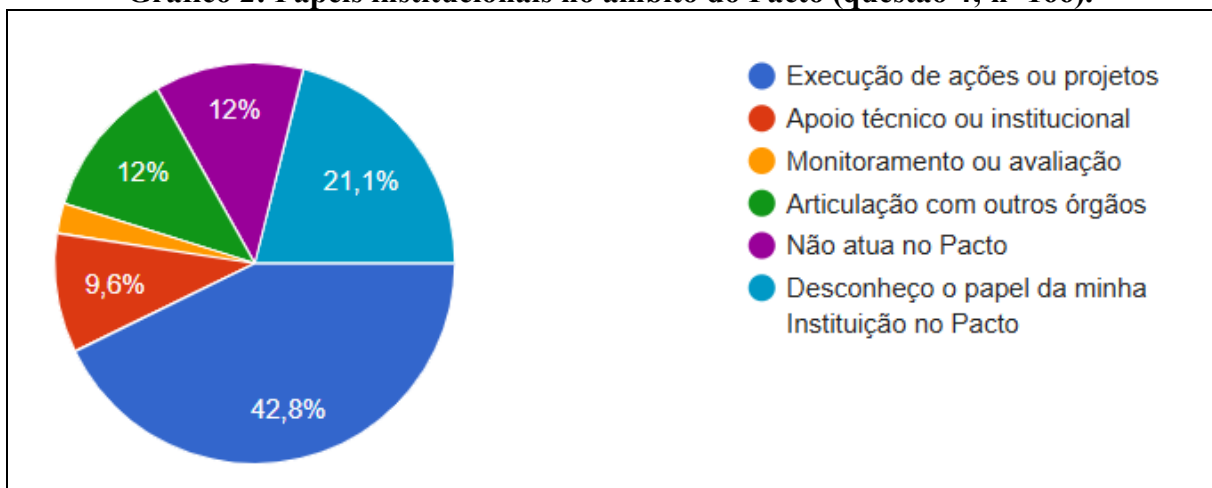
A distribuição aponta adesão majoritária ao Pacto, 66,3% dos repondentes informam vínculo formal, sendo 25,3% desde 2019 e 41,0% a partir de 2020. Esse predomínio sugere exposição ampla a rotinas e fluxos intersetoriais, com maturidade ainda desigual entre unidades pelo peso das adesões mais recentes.

No outro extremo, 18,7% declaram desconhecer o Pacto, sinal de falhas de comunicação e de formação contínua. Outros 9,6% não participam, compondo um grupo de referência externo para comparar percepções sobre articulação, fluxos e resultados. Há ainda 5,4% de participação não formal, mas articulada, revelando cooperações que funcionam na prática e podem ser formalizadas com suporte de governança. Para as análises seguintes, recomenda-se organizar os achados em três blocos vinculados formalmente, participação informal e não vinculados/desconhecem a fim de separar efeitos de institucionalização de condicionantes contextuais como liderança local, capacidades organizacionais e capilaridade territorial.

A questão 4 encerra a caracterização ao identificar os papéis efetivamente exercidos

pelas instituições no âmbito do Pacto. Predomina “execução de ações ou projetos” (42,8%), sinal de protagonismo das equipes de linha de frente. Em seguida, chama atenção o volume de “desconheço o papel da minha instituição no Pacto” (21,1%), indicativo de difusão e comunicação ainda incompletas. “Articulação com outros órgãos” e “não atua no Pacto” aparecem empatadas (12,0% cada), sugerindo redes ativas, mas também bolsões sem participação. “Apoio técnico ou institucional” fica em 9,6% e “monitoramento ou avaliação” em 2,4%, o que expõe a fragilidade da função de M&A no arranjo atual. Em termos de gestão, o retrato combina capacidade de execução com lacunas de clareza de papéis e de mensuração de resultados, observe o gráfico abaixo:

Gráfico 2: Papéis institucionais no âmbito do Pacto (questão 4; n=166).



Fonte: Elaborado pela autora.

A predominância da execução indica capacidade operacional instalada e aderência a entregas de curto e médio prazo. A baixa incidência de monitoramento e avaliação, porém, reduz a retroalimentação com evidências e enfraquece a institucionalização do aprendizado.

O empate entre articulação e não atuação revela um quadro misto: parte das instituições circula em redes cooperativas, enquanto outra permanece fora do arranjo. O grupo que declara desconhecer o próprio papel expõe uma fronteira de gestão. Sem clareza funcional, a cooperação tende a depender de esforços individuais e iniciativas pontuais. Nas próximas seções, as análises serão estratificadas por função, execução, apoio técnico, articulação, monitoramento, não atuação e desconhecimento, para distinguir efeitos de maturidade institucional de fatores contextuais e verificar se a força executiva se converte em resultados quando cotejada com indicadores de avaliação.

Ao cruzar os quatro elementos de base, forma-se o retrato de uma rede liderada e

operacionalizada pelo Judiciário, com forte concentração na capital e na região metropolitana e adesão formal ao Pacto acima de dois terços entre os respondentes, sobretudo no âmbito do TJGO. Esse pano de fundo ajuda a entender a centralidade da execução na questão 4, marcada por analistas, serventuários e assessorias. Educação e secretarias municipais ou estaduais aparecem com maior proporção de “não atua” e “desconheço o papel”, em linha com respostas de “não participa” e “desconheço o Pacto” fora do núcleo judiciário.

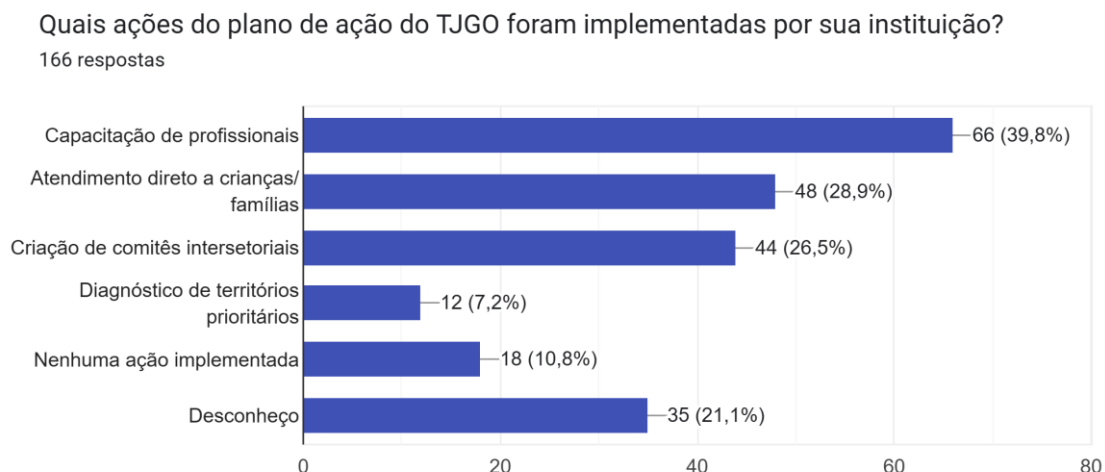
No território, a capital tende a apresentar maior institucionalização de fluxos e, por consequência, maior incidência de execução direta. No interior, a presença é mais dispersa, com peso relativo maior de articulação e de participação não formal. Em conjunto, os dados apontam assimetria de informação e de capacidades: onde há núcleo executor e vínculo formal consolidado, prevalecem execução e rotinas estáveis; fora dele, multiplicam-se respostas de desconhecimento e a função de monitoramento segue residual. As comparações adiante considerarão cortes por vínculo institucional x papel e por território x vinculação para testar a consistência dessas inferências.

4.3 IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DE AÇÃO DO TJGO

A implementação do Plano de Ação da Política Judiciária da Primeira Infância pelo Tribunal de Justiça do Estado de Goiás mostra um quadro com avanços reais e limites importantes. Os dados do questionário aplicado às instituições parceiras ajudam a enxergar como o Pacto Nacional vem sendo traduzido na rotina dos municípios e até que ponto essa tradução se aproxima do que a literatura indica como necessário para o desenvolvimento infantil e para a redução de desigualdades entre regiões. A leitura dos resultados dialoga, sobretudo, com os estudos de Heckman (2006; 2011), com análises sobre território e infância (Kappel, 2007; Oliveira *et al.*, 2024; Gomes *et al.*, 2024) e com autores que relacionam Primeira Infância e desenvolvimento regional (Almeida *et al.*, 2025; Marques; Caruso; Jesus, 2025).

A primeira questão observada diz respeito às ações efetivamente realizadas pelas instituições após a adesão ao Pacto. Os respondentes indicam que a capacitação de profissionais é a iniciativa mais frequente, seguida pelo atendimento direto a crianças e famílias e pela criação de comitês intersetoriais.

Gráfico 3: Ações do plano de ação do TJGO implementadas pelas instituições parceiras



A ênfase em formação se aproxima das diretrizes do Marco Legal da Primeira Infância e do próprio plano do TJGO, que colocam a qualificação de equipes como condição básica para qualquer mudança. Estudos sobre desenvolvimento infantil mostram que o resultado das políticas depende, em grande parte, da qualidade das interações entre profissionais e crianças (Oliveira *et al.*, 2024; Núcleo Ciência Pela Infância, 2014). A economia do desenvolvimento reforça essa ideia ao tratar a Primeira Infância como etapa em que investimentos em capital humano geram os maiores retornos sociais (Heckman, 2006; 2011). Quando o plano do TJGO prioriza formação, coloca-se próximo dessa evidência, municípios com equipes mais preparadas tendem a lidar melhor com situações de violência, negligência, atraso no desenvolvimento e violações de direitos.

O dado sobre atendimento direto a crianças e famílias indica que, em parte das instituições, o Pacto não ficou restrito a reuniões ou normas internas. Houve ampliação de serviços, visitas, grupos de apoio e outras formas de aproximação com as famílias. Contudo, a distribuição dessas ações é desigual. Respostas vindas do Entorno do Distrito Federal e do Norte goiano mencionam falta de equipes, alta demanda e dificuldade de manter serviços contínuos. Já municípios da Região Metropolitana de Goiânia relatam maior presença de equipes técnicas e maior oferta de atividades. Essa diferença lembra o que Kappel (2007) descreve ao tratar da distribuição desigual da educação infantil no país e o que Gomes *et al.* (2024) apontam sobre o acesso desbalanceado a creches nas capitais brasileiras, localidade com melhor estrutura tende a concentrar mais iniciativas, enquanto regiões periféricas seguem com oferta limitada.

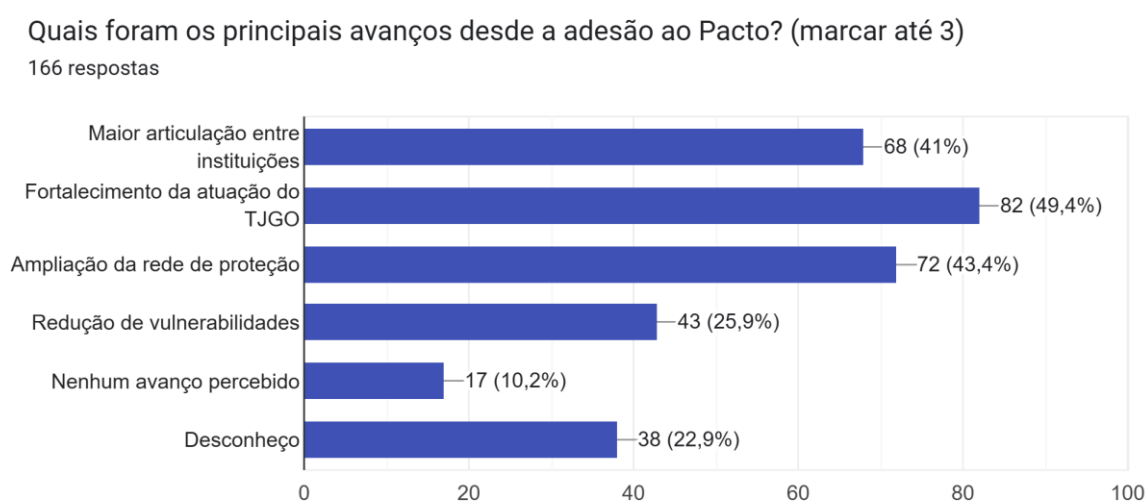
A criação de comitês intersetoriais aparece em boa parte das respostas, mas os relatos

qualitativos mostram que muitos funcionam de forma irregular, reuniões esporádicas, ausência de atas, pouca continuidade entre um encontro e outro. A literatura que discute intersetorialidade, como Marques, Caruso e Jesus (2025), mostra que apenas instalar um comitê não é suficiente. É preciso rotina, pauta definida e acompanhamento de metas. O Diagnóstico Nacional da Primeira Infância (CNJ, 2022) chega à mesma conclusão ao identificar, em diversos estados, instâncias formais que não conseguem orientar o trabalho da rede de proteção no dia a dia. Em Goiás, os dados da pesquisa indicam quadro semelhante, a figura institucional existe, mas o peso real na organização das ações varia bastante entre os territórios.

Outro ponto relevante é o grupo de respondentes que desconhece quais ações foram implementadas. Esse dado sugere fragilidade de comunicação interna e mostra que o Plano de Ação ainda não foi incorporado por todos os segmentos da rede. Veronese e Souza (2020) insistem que políticas para a infância exigem clareza de atribuições e circulação de informação; quando parte da rede não sabe o que está sendo feito, a chance de duplicidade, omissão e lacunas aumenta.

Quando se passa à análise dos avanços percebidos após a adesão ao Pacto, os participantes destacam três movimentos principais, fortalecimento da atuação do TJGO, ampliação da rede de proteção e melhora na articulação entre instituições.

Gráfico 4: Principais avanços percebidos após a adesão ao Pacto



A leitura desses dados pode ser feita em diálogo com os Objetivos de

Desenvolvimento Sustentável. O ODS 16 ressalta o papel de instituições que funcionam com previsibilidade, transparência e capacidade de coordenação. Ao indicar que o TJGO passou a ter atuação mais organizada em relação à Primeira Infância, os respondentes sugerem que o Tribunal assumiu lugar mais claro na rede de proteção, com normas, planos, ações de formação e indução de parcerias. Autores que tratam do Pacto Nacional, como Veronese e Ribeiro (2019) e Marques, Caruso e Jesus (2025), mostram que a atuação do Judiciário é decisiva para dar sustentação jurídica e política a iniciativas municipais. Os resultados do questionário caminham na mesma direção, a adesão ao Pacto parece ter ajudado o TJGO a se reposicionar, inclusive fora de Goiânia.

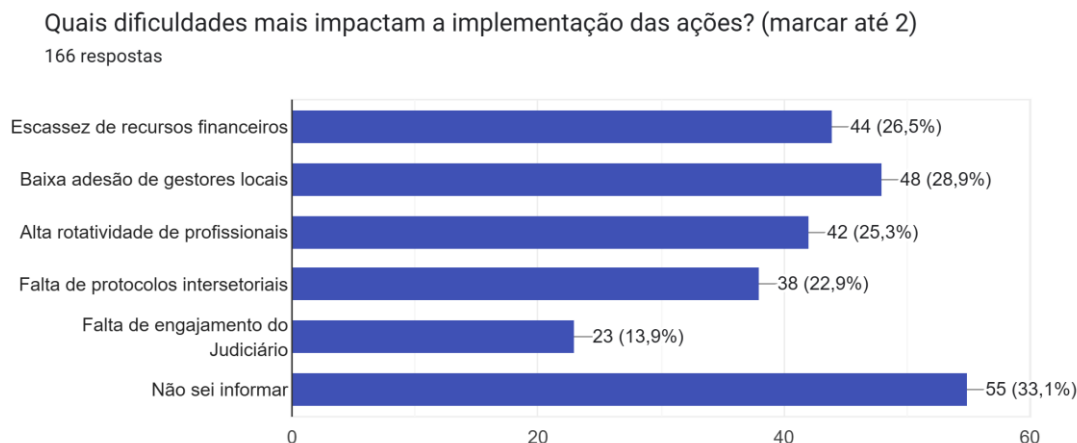
A ampliação da rede de proteção, relatada por boa parte dos participantes, também encontra apoio na literatura. Estudos recentes indicam que municípios que integram educação, saúde, assistência social e justiça tendem a reduzir atrasos no desenvolvimento infantil e a responder mais rápido a situações de risco (Almeida et al., 2025; Oliveira *et al.*, 2024). Bronfenbrenner (1979) já apontava que o desenvolvimento das crianças depende do conjunto de sistemas em que elas circulam; quando esses sistemas se aproximam, as chances de proteção aumentam. No caso de Goiás, os dados sugerem que o Plano de Ação cumpriu um papel de aproximação institucional, ainda que com intensidade desigual entre comarcas.

As políticas voltadas à primeira infância assumem o potencial de reconfigurar a divisão social do trabalho e de fortalecer o vínculo entre proteção social e desenvolvimento local. Ao liberar tempo para a atividade produtiva e assegurar o direito das crianças à educação, tais políticas geram efeitos multiplicadores, que se estendem à economia doméstica, às relações comunitárias e às oportunidades de mobilidade social. (Almeida *et al.*, 2025, p.25)

Por outro lado, o número de respondentes que não percebe avanços ou declara não saber avaliá-los revela que benefícios do Pacto não alcançaram todos os territórios na mesma medida. As regiões mais afastadas de Goiânia, especialmente o Norte goiano e comarcas pequenas, relatam maior dificuldade para participar de formações, acessar informações e estabelecer fluxos estáveis com o Tribunal. Essa leitura reforça a tese de que políticas nacionais, ao chegarem aos estados e municípios, tendem a se espriar de modo desigual, favorecendo áreas que já dispõem de mais recursos humanos e administrativos.

A terceira frente de análise reúne as dificuldades encontradas para implementar as ações do plano. As respostas destacam, sobretudo, a baixa adesão de gestores locais, a escassez de recursos financeiros, a alta rotatividade de profissionais e a falta de protocolos intersetoriais.

Gráfico 5: Dificuldades que mais impactam a implementação das ações



Esses obstáculos dialogam com debates clássicos sobre capacidade estatal. Marques, Caruso e Jesus (2025) mostram que políticas para a Primeira Infância dependem de continuidade e que mudanças frequentes de prefeitos, secretários e equipes técnicas interrompem processos de formação, planejamento e acompanhamento. Na pesquisa realizada em Goiás, essa dinâmica aparece de forma nítida, em muitos municípios, o Pacto é retomado a cada mudança de gestão, com perda de memória institucional.

A escassez de recursos financeiros merece atenção específica. A maior parte das instituições indica que não há dotação orçamentária exclusiva para ações de Primeira Infância. Sem recursos reservados, a política fica sujeita a cortes a cada contingenciamento, o que leva à interrupção de atividades de acompanhamento familiar, visitas domiciliares e formação continuada. O Diagnóstico Nacional da Primeira Infância (CNJ, 2022) já havia apontado esse ponto como um dos principais entraves à consolidação da política em nível nacional. Do ponto de vista da economia do desenvolvimento, a falta de investimento inicial contraria o que demonstram Heckman (2006) e The Lancet (2016), atrasar gastos na Primeira Infância significa aceitar perdas duradouras em escolaridade, produtividade e renda, especialmente em regiões mais pobres.

Outro elemento recorrente nas respostas é a rotatividade de profissionais nas áreas de assistência social, saúde e educação, o que afeta diretamente a continuidade de ações pactuadas com o TJGO. Oliveira *et al.* (2024) mostram que a troca constante de equipes rompe vínculos com as famílias e dificulta o acompanhamento de casos complexos. No questionário, essa percepção aparece em vários relatos que mencionam a necessidade de recomeçar fluxos a cada novo gestor ou a cada mudança de equipe técnica, o que esvazia

parte dos esforços de formação realizados pelo Tribunal.

O funcionamento dos comitês gestores municipais também aparece como ponto sensível. Em muitos lugares, eles existem apenas no papel ou se reúnem apenas quando provocados pelo juiz ou por recomendação do Ministério Público. Quando isso ocorre, a intersectorialidade perde força, não há plano anual, não há metas, não há acompanhamento. A crítica de Marques, Caruso e Jesus (2025) à “intersectorialidade de baixa intensidade” se encaixa nesse quadro. Em Goiás, os dados indicam que esse tipo de funcionamento ainda é frequente, sobretudo em municípios menores e em regiões mais distantes de Goiânia.

Por fim, a leitura territorial dos resultados reforça as desigualdades internas do estado. A Região Metropolitana de Goiânia concentra mais ações, mais formações, maior articulação entre redes e presença mais intensa do TJGO. O Entorno do Distrito Federal, marcado por crescimento populacional rápido e vulnerabilidade social, apresenta maior dificuldade para absorver e manter as ações pactuadas. O Norte goiano enfrenta barreiras adicionais ligadas à distância entre os centros urbanos, à infraestrutura precária e ao número reduzido de profissionais, o que repercute diretamente na rede de creches, pré-escolas e serviços de saúde infantil. Almeida *et al.* (2025) mostram que, quando a educação infantil não se consolida como infraestrutura social básica do território, perdem-se oportunidades de formação de capital humano qualificado e de ativação de efeitos positivos sobre o desenvolvimento regional.

Em paralelo, os dados de pobreza infantil analisados por Nalin, Messias e Cavalcanti (2022) evidenciam que quase metade das crianças brasileiras vive abaixo da linha de pobreza, com maior concentração justamente em famílias dependentes de programas de transferência de renda. Nesse cruzamento entre baixa oferta de serviços e alta vulnerabilidade socioeconômica, torna-se mais provável que as crianças do Norte goiano acumulem desvantagens educacionais e materiais que se prolongam pela vida adulta, alimentando um ciclo de desigualdades que limita o próprio potencial de desenvolvimento regional.

Em conjunto, os resultados indicam que o Plano de Ação do TJGO contribuiu para reorganizar práticas, formar profissionais e aproximar instituições em várias regiões de Goiás. Ao mesmo tempo, revelam que orçamento insuficiente, rotatividade de equipes, funcionamento irregular dos comitês gestores e diferenças estruturais entre comarcas limitam o alcance da política. Quando confrontados com a literatura, os achados confirmam que o Tribunal atua como agente relevante de indução de políticas, mas mostram que, para que o Pacto se torne um vetor efetivo de desenvolvimento regional, será necessário avançar em quatro frentes, financiamento estável, formação específica para magistrados e membros do

Ministério Público, fortalecimento da governança intersetorial nos municípios e estratégias diferenciadas para regiões mais vulneráveis do estado. Essas condições definem se a prioridade absoluta da Primeira Infância permanecerá como compromisso formal ou se será incorporada à organização cotidiana dos territórios goianos.

4.4 ARTICULAÇÃO INTERSETORIAL E COORDENAÇÃO INSTITUCIONAL

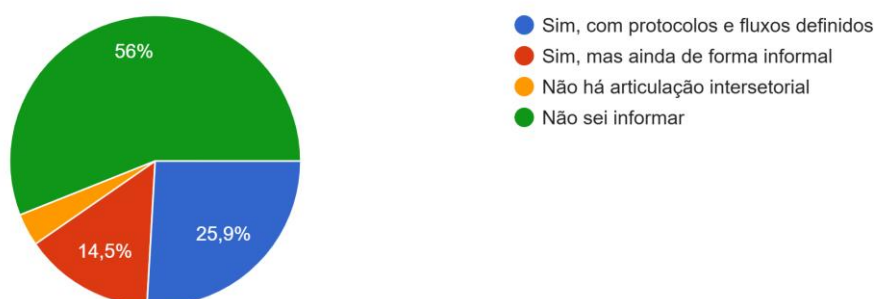
A articulação entre políticas e instituições é um dos pilares do Pacto Nacional pela Primeira Infância. Os guias da RNPI e do UNICEF apontam que a efetividade dessa agenda depende de rotinas estáveis entre justiça, assistência social, saúde e educação, organizadas em comitês capazes de decidir, registrar e acompanhar casos (RNPI, 2020; UNICEF, 2021). O Diagnóstico Nacional da Primeira Infância do CNJ (2022) reforça essa direção ao recomendar protocolos escritos, definição de responsáveis e canais claros de comunicação. A pesquisa buscou verificar em que medida esse desenho aparece no cotidiano dos territórios goianos e qual é o lugar ocupado pelo TJGO nessa coordenação.

A questão 8 tratou da existência de articulação intersetorial estruturada. O Gráfico abaixo mostra que 25,9% dos respondentes afirmam trabalhar em territórios com protocolos e fluxos definidos entre as instituições, enquanto 14,5% relatam cooperação ainda apoiada em acordos informais. Apenas pequena parcela indica ausência de articulação intersetorial, mas a maioria absoluta (56%) assinala “não sei informar”.

Gráfico 6: Existência de articulação intersetorial estruturada no território

Há articulação intersetorial estruturada no seu território?

166 respostas



Esse resultado revela que a intersetorialidade prevista em leis e planos ainda não se converteu em referência nítida para boa parte das equipes. Em muitos municípios, comitês

existem, mas sua atuação não é percebida como rotina que organiza o trabalho da rede. Marques, Caruso e Jesus (2025) descrevem fenômeno semelhante ao analisar a integração entre o Pacto e os ODS: conselhos e comissões são criados, porém sem calendário regular, sem plano de ação e sem devolutiva sistemática às unidades de base. O alto índice de “não sei informar” sugere exatamente essa situação: há estruturas formais, mas pouco visíveis para quem atua na ponta.

Esse padrão também pode ser lido pela chave analítica entre judicialização clássica e justiça dialógica. Quando a articulação se apoia em acordos informais, ou quando a maioria das equipes não consegue identificar a existência de protocolos e fluxos, tende a prevalecer uma dinâmica mais reativa, na qual o sistema de justiça entra “caso a caso”, sem que o território reconheça um arranjo estável de governança.

Já os percentuais que indicam protocolos definidos e cooperação estruturada apontam para sinais de migração ainda parcial em direção a práticas dialógicas, porque pressupõem rotina compartilhada, responsabilidades distribuídas e algum nível de coordenação que ultrapassa a solução individual do conflito. Assim, o dado não serve apenas para medir “se existe intersectorialidade”, mas para qualificar em que medida as práticas relatadas se aproximam de um modelo dialógico em que quanto mais previsíveis e institucionalizados forem os fluxos, comitês com funcionamento regular, protocolos escritos, devolutivas e acompanhamento, maior a evidência de que a atuação não se limita à resposta pontual, e passa a operar como indução de capacidades no território.

A literatura sobre desenvolvimento infantil ajuda a dimensionar o impacto dessa lacuna. Bronfenbrenner (1989) destaca que o desenvolvimento depende da estabilidade das relações entre os sistemas que cercam a criança. Quando escola, unidade de saúde, assistência social e justiça não operam com fluxos previsíveis, as respostas a situações de risco tendem a ser fragmentadas. Oliveira *et al.* (2024) mostram que territórios com arranjos intersectoriais claros conseguem identificar precocemente sinais de negligência e violência, o que se traduz em trajetórias escolares e de saúde mais favoráveis. No caso de Goiás, a pesquisa indica que essa condição ainda está restrita a uma parte dos territórios, o que se soma às desigualdades já apontadas no capítulo anterior entre região metropolitana, Entorno do Distrito Federal e Norte goiano (Kappel, 2007; Gomes *et al.*, 2024).

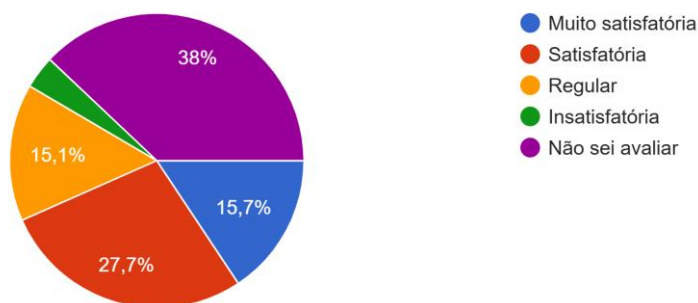
A coordenação exercida pelo TJGO foi analisada na questão 9. O Gráfico 7 evidencia que 15,7% consideram a atuação do Tribunal “muito satisfatória” e 27,7% a classificam como “satisfatória”. Outros 15,1% enxergam desempenho “regular” e parcela pequena a avalia como “insatisfatória”. Novamente, o grupo mais numeroso é o que não se sente em condições

de opinar: 38% marcaram “não sei avaliar”.

Gráfico 7: Avaliação da atuação do TJGO na coordenação do plano de ação da Primeira Infância

Como você avalia a atuação do TJGO na coordenação do plano de ação da Primeira Infância?

166 respostas



Entre os que acompanham mais diretamente o Pacto, prevalece visão positiva sobre o papel do Tribunal, o que dialoga com análises que apontam o Judiciário como ator relevante na implementação do Marco Legal da Primeira Infância e na proteção de direitos sociais (Veronese; Ribeiro, 2019; Barroso, 2012). O CNJ (2022) também identifica tribunais estaduais como instâncias que podem tensionar gestores locais, induzir planos municipais e apoiar a criação de comitês intersetoriais. As respostas favoráveis parecem refletir esse movimento em Goiás: normativas internas, ações de formação e iniciativas de sensibilização foram reconhecidas por parte expressiva dos participantes.

Ao mesmo tempo, a elevada proporção de respostas “não sei avaliar” aproxima esse resultado do que aparece na questão 8. Se muitos profissionais não conseguem dizer como o TJGO coordena o plano ou quais instrumentos estão disponíveis quando surge uma situação envolvendo crianças pequenas, isso indica que os mecanismos de governança não chegam de forma homogênea às diferentes regiões e políticas setoriais. Os dados de pobreza infantil apresentados por Nalin, Messias e Cavalcanti (2022), ao evidenciar que quase metade das crianças brasileiras vive abaixo da linha de pobreza, ajudam a compreender por que essa lacuna tende a ser mais aguda em territórios marcados por vulnerabilidade socioeconômica, como o Norte do estado e o Entorno do DF. Nessas áreas, a própria rede de proteção creches, pré-escolas, equipes de saúde, assistência social é mais rarefeita, o que dificulta tanto o acesso aos serviços quanto a circulação de informações sobre o papel do Judiciário.

Almeida *et al.* (2025) argumentam que, quando a educação infantil e as políticas para a Primeira Infância não se consolidam como infraestrutura social básica, a capacidade de coordenação intersetorial e de difusão de políticas no território fica comprometida. Em termos práticos, isso significa que a presença do Tribunal tende a ser percebida com mais nitidez em contextos de maior densidade institucional, como a capital e a região metropolitana, do que em comarcas pequenas e áreas de alta pobreza infantil, justamente onde a prioridade absoluta da infância deveria se materializar com mais força.

Essa leitura permite articular dados, normas e teoria. De um lado, o desenho do Pacto e os estudos sobre desenvolvimento humano sustentam que a proteção na primeira infância depende de redes articuladas, com coordenação clara e presença ativa do Judiciário na defesa de direitos (RNPI, 2020; UNICEF, 2021; Heckman, 2006; The Lancet, 2016). De outro, os resultados empíricos mostram que essa coordenação é reconhecida por parte da rede, mas ainda não se torna referência compartilhada em todo o território goiano. Onde comissões funcionam, fluxos são conhecidos e o TJGO é percebido como parceiro, há maior chance de que as ações de primeira infância se conectem a projetos de desenvolvimento local. Onde predominam respostas de desconhecimento, a política tende a depender de iniciativas isoladas e a reproduzir desigualdades.

Assim, as questões 8 e 9 indicam que o desafio atual não é apenas instituir comitês e planos, mas torná-los legíveis e utilizáveis para conselhos tutelares, secretarias municipais e equipes de base. A consolidação da política em Goiás passa por fortalecer a comunicação, oferecer apoio técnico contínuo às comarcas e simplificar protocolos de articulação, de modo que os fluxos sejam compreendidos também em municípios pequenos e regiões mais vulneráveis. A triangulação entre questionário, documentos do CNJ e literatura sobre primeira infância e desenvolvimento regional aponta que, sem esse passo, o potencial do TJGO como indutor do Pacto permanece parcial e os ganhos em termos de redução de desigualdades infantis tendem a concentrar-se onde a rede já é mais estruturada.

4.5 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

O monitoramento e a avaliação das ações vinculadas ao Pacto Nacional pela Primeira Infância aparecem, nas respostas ao questionário, como um dos pontos mais frágeis da política em Goiás. A questão 10 buscou identificar se as instituições dispõem de mecanismos formais para acompanhar o andamento das ações, enquanto a questão 11 indagou se os participantes percebem efeitos concretos do Pacto nos territórios em que atuam. Juntas, as

duas questões permitem observar se o Plano de Ação do TJGO produz apenas atividade ou também gera informação sistematizada capaz de orientar decisões e reduzir desigualdades regionais.

De forma geral, os respondentes indicam que o monitoramento ainda é incipiente. Parte expressiva da amostra informa não dispor de indicadores específicos para a Primeira Infância ou de rotinas regulares de acompanhamento das ações. Entre os que indicam a existência de algum tipo de monitoramento, predominam registros administrativos básicos listas de presença em formações, atas de reuniões, relatórios descritivos e planilhas de atendimento.

Organiza essas respostas em três blocos principais: instituições que afirmam possuir monitoramento estruturado, instituições que registram apenas informações básicas e instituições que declaram não ter qualquer mecanismo específico para acompanhar o plano. A maior parte se concentra no segundo grupo, evidenciando um acompanhamento mais voltado à prestação de contas do que à análise de resultados.

Esse retrato dialoga com a literatura sobre avaliação de políticas públicas e com os próprios materiais de referência dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Costa (2018) mostra que a agenda dos ODS depende da construção de sistemas de indicadores capazes de conectar metas globais a realidades locais. No caso brasileiro, o IPEA (2018) destaca que o monitoramento de metas associadas à infância em especial ODS 3, 4 e 16 exige dados desagregados por território, faixa etária e condição socioeconômica. Quando o acompanhamento se limita a registros administrativos fragmentados, perde-se a possibilidade de verificar se a atuação do TJGO e dos parceiros atinge as crianças mais vulneráveis e se contribui, de fato, para reduzir assimetrias entre regiões.

Os relatos abertos ajudam a diferenciar o que os participantes chamam de monitoramento. Em alguns municípios, há comissões que acompanham planos municipais da Primeira Infância e registram metas, prazos e responsáveis. Em outros, o acompanhamento se resume à conferência de participação em oficinas e à contagem de atendimentos, sem análise sistemática sobre a qualidade das respostas oferecidas ou sobre seus efeitos na vida das crianças. Para sintetizar essas variações, apresenta-se o quadro a seguir.

Monitoramento por indicadores formais

- *Descrição:* uso de metas e indicadores definidos em planos municipais ou em relatórios periódicos do Pacto (número de crianças atendidas, expansão de vagas, redução de filas, ampliação de visitas domiciliares).

- *Limitações apontadas*: indicadores pouco integrados entre setores; ausência de desagregação por bairro, zona rural e grupos mais vulneráveis; dificuldade de atualização regular.

Monitoramento administrativo básico

- *Descrição*: registros de participação em capacitações, atas de comitês, relatórios de atividades e planilhas de atendimento produzidas pelos serviços de saúde, educação, assistência social ou equipes judiciais.
- *Limitações apontadas*: informações dispersas, sem consolidação em um sistema único; uso restrito a prestações de contas ou relatórios formais, sem retorno sistemático para o planejamento.

Ausência de monitoramento específico

- *Descrição*: instituições que declaram não possuir qualquer rotina voltada à Primeira Infância, ainda que executem ações relacionadas ao Pacto.
- *Limitações apontadas*: decisões baseadas em percepções individuais; dificuldade para demonstrar resultados; invisibilidade de desigualdades internas ao município e entre comarcas.

Esse quadro reforça que parte da rede associa monitoramento à mera existência de registros, e não a um processo estruturado de análise e uso de informações para reorientar estratégias. Marques, Caruso e Jesus (2025) argumentam que o Pacto só cumpre seu papel quando vincula ações a metas verificáveis e a indicadores que permitam acompanhar, ao longo do tempo, se as crianças estão de fato melhorando suas condições de vida. Sem essa vinculação, a política tende a se diluir em iniciativas pontuais, ainda que bem-intencionadas.

A questão 11 avançou nessa direção ao indagar se os respondentes percebem efeitos concretos das ações do Pacto nos territórios. As respostas se distribuem em quatro grupos: aqueles que enxergam melhorias pontuais em serviços e fluxos de atendimento; aqueles que avaliam que ainda é cedo para identificar mudanças; aqueles que não percebem qualquer alteração relevante; e aqueles que afirmam não saber responder.

As respostas mostram que as avaliações positivas se concentram, sobretudo, entre respondentes de Goiânia e da Região Metropolitana, que mencionam ampliação da articulação entre órgãos, maior visibilidade do tema e melhorias em rotinas de encaminhamento e acompanhamento de casos. Essa concentração em territórios com maior oferta de serviços e presença mais estruturada do Poder Público converge com a análise de Almeida *et al.* (2025), para quem a educação infantil e as políticas para a Primeira Infância funcionam como

infraestrutura social básica, capaz de ativar efeitos em cascata sobre escolarização, empregabilidade e coesão comunitária. Ao mesmo tempo, dialoga com os achados de Oliveira *et al.* (2024), que mostram, a partir da perspectiva das próprias crianças, que a combinação entre equipamentos públicos, redes de vizinhança, segurança e condições físicas do bairro é decisiva para atenuar os efeitos da pobreza e da violência sobre o desenvolvimento infantil. Nesse quadro, faz sentido que o Plano do TJGO seja melhor avaliado justamente onde a densidade institucional e a qualidade do território já favorecem a circulação de informações, a presença de serviços e o protagonismo das crianças e de suas famílias.

Em regiões como o Entorno do Distrito Federal e o Norte goiano, predominam respostas que apontam avanços pontuais ou a dificuldade de perceber mudanças claras. Os relatos mencionam alta rotatividade de gestores, falta de equipes especializadas e ausência de dados consolidados sobre crianças pequenas. Essa assimetria interna ecoa o diagnóstico de Nalin, Messias e Cavalcanti (2022) sobre a concentração de pobreza entre crianças e sobre a dificuldade de os municípios com menor estrutura administrativa transformarem agendas nacionais em melhorias efetivas para a população infantil.

A presença significativa de respostas do tipo “ainda é cedo para avaliar” e “não sei responder” revela outro aspecto importante: a distância entre a execução das ações e a cultura de avaliação. Parte dos participantes relata que não dispõe de informações sistematizadas sobre crianças, famílias e territórios que permita comparar antes e depois da adesão ao Pacto. Outra parte indica que até houve alguma melhoria, mas sem dados que sustentem essa impressão. A literatura sobre desenvolvimento regional e ODS alerta que políticas sem mecanismos claros de acompanhamento tendem a reforçar inércias: elas consomem recursos e energia institucional, porém mantêm desigualdades históricas porque não conseguem direcionar esforços para os pontos de maior vulnerabilidade (Costa, 2018; IPEA, 2018).

Do ponto de vista da Primeira Infância, a fragilidade do monitoramento contraria as evidências acumuladas por pesquisas econômicas e de saúde. Estudos sintetizados pelo Núcleo Ciência Pela Infância (2014) e pelas séries publicadas pela *The Lancet* (2016) mostram que investimentos nessa etapa geram retornos mais elevados quando se articulam a indicadores claros de cobertura, qualidade e equidade. Heckman (2012) insiste que, sem mensuração, políticas para a infância correm o risco de se limitar a discursos, enquanto crianças pobres seguem sem acesso a estímulos e serviços essenciais.

No caso de Goiás, os resultados do questionário indicam que o TJGO contribuiu para mobilizar ações, formar profissionais e criar instâncias de governança, mas que o acompanhamento sistemático ainda não se consolidou como eixo do Plano de Ação. A

ausência de dotação orçamentária específica para a Primeira Infância, apontada por vários respondentes em questões anteriores, também repercute aqui: sem recursos reservados, torna-se difícil manter equipes técnicas, sistemas de informação e rotinas permanentes de análise de dados.

Em síntese, o monitoramento e a avaliação aparecem como elo fraco da cadeia que liga o Pacto Nacional pela Primeira Infância ao desenvolvimento regional em Goiás. Há registros dispersos, percepções positivas em parte dos territórios e avanços visíveis na capital e na região metropolitana, mas falta um sistema de indicadores capaz de mostrar, com clareza, se as ações induzidas pelo TJGO estão reduzindo filas de creche, prevenindo violações de direitos, ampliando o acesso a serviços e diminuindo desigualdades entre comarcas. Sem enfrentar esse ponto, o compromisso com a prioridade absoluta da Primeira Infância corre o risco de permanecer restrito ao plano normativo, enquanto crianças de regiões mais vulneráveis seguem recebendo menos proteção e menos oportunidades do que aquelas que vivem em áreas com maior capacidade institucional.

4.6 CONTRIBUIÇÕES AO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

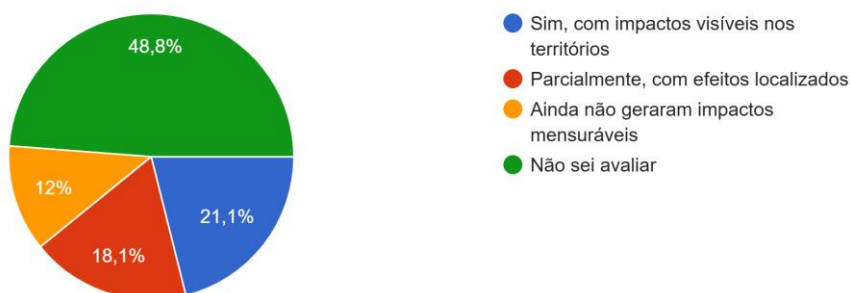
No Brasil, Almeida *et al.* (2025) identificam que municípios com redes mais estruturadas de educação infantil tendem a registrar melhores indicadores de renda e de participação feminina no mercado de trabalho, enquanto estudos da Fundação Maria Cecília Souto Vidigal (2024) e do movimento Todos Pela Educação (2025) apontam que a expansão qualificada da educação infantil se associa a ganhos de mobilidade social e à redução de desigualdades educacionais ao longo do ciclo de vida. A questão que orienta este tópico é em que medida as ações vinculadas ao Pacto, tal como vêm sendo conduzidas em Goiás com a participação do TJGO, se aproximam desse padrão de políticas capazes de articular Primeira Infância e desenvolvimento regional.

A pergunta dirigida aos participantes foi direta: “As ações do Pacto têm contribuído para o desenvolvimento regional?”. O gráfico mostra que 21,1% responderam “sim, com impactos visíveis nos territórios”, 18,1% apontaram contribuições “parciais, com efeitos localizados”, 12% avaliaram que “ainda não geraram impactos mensuráveis” e 48,8% assinalaram “não sei avaliar”.

Gráfico 8: Percepção sobre contribuições do Pacto para o desenvolvimento regional

As ações do Pacto têm contribuído para o desenvolvimento regional?

166 respostas



Os números permitem algumas leituras. Há um grupo que identifica mudanças concretas, outro que percebe avanços restritos a certas experiências e um terceiro que não enxerga transformação. Quase metade da amostra, porém, declara não ter elementos para julgar a relação entre o Pacto e o desenvolvimento regional. Isso revela distância entre a execução das ações e a capacidade de situá-las em processos mais amplos de mudança territorial, o que dialoga com as fragilidades de monitoramento discutidas no item 4.5 (Costa, 2018; IPEA, 2018).

As respostas também variam conforme o lugar de atuação. Nos relatos provenientes de Goiânia, Aparecida de Goiânia e Anápolis aparecem referências a maior integração entre órgãos, ganho de agilidade em fluxos de atendimento e ampliação de serviços voltados às crianças pequenas. Esses municípios reúnem melhores condições de infraestrutura, maior presença do Estado e maior cobertura de educação infantil, conforme apontam dados do IBGE (2024), do Anuário Brasileiro da Educação Básica (Todos Pela Educação, 2025) e do painel Primeira Infância Primeiro – Goiás (Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, 2024). Nesses contextos, as ações do Pacto tendem a se articular a um conjunto prévio de políticas já em funcionamento, o que favorece a percepção de impacto.

Em regiões como o Entorno do Distrito Federal e o Norte goiano, o quadro é distinto. O levantamento do GAEPE-GO indica que 52% dos municípios do estado mantêm filas de espera por vaga em creche (GAEPE-GO, 2023), e os dados da Fundação Maria Cecília Souto Vidigal mostram grande concentração de pobreza e atraso em indicadores de desenvolvimento infantil nesses territórios (Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, 2024). Nos questionários, respondentes dessas áreas relatam dificuldades para manter equipes,

carência de serviços básicos e baixa presença de formações continuadas. Nesses casos, o Pacto aparece mais como oportunidade futura do que como força já capaz de alterar o cenário local, o que ajuda a explicar respostas que falam em ausência de impacto ou impossibilidade de avaliar.

Autores que analisam a relação entre infância, território e políticas públicas mostram que a implementação de diretrizes nacionais tende a produzir efeitos desiguais entre os espaços. No estudo de Oliveira *et al.* (2024), por exemplo, as próprias crianças de Salvador descrevem o bairro onde vivem a partir de marcas muito concretas pobreza, violência, precariedade da estrutura urbana, falta de vagas em escolas e longas filas nos serviços de saúde e vinculam qualquer possibilidade de mudança a uma atuação mais presente e efetiva do poder público no território. Ao organizar essas percepções nas dimensões física, socioeconômica, de serviços, rede social e governança, as autoras evidenciam que decisões inscritas em planos e normas nacionais só se traduzem em oportunidades reais quando encontram redes locais minimamente estruturadas.

Em Goiás, os resultados do questionário acompanham essa lógica. Nos contextos em que existe uma rede de serviços minimamente organizada, o Pacto se articula com ações já em curso na educação, na saúde e na assistência social e passa a ser percebido como indutor de mudanças. Nos territórios em que faltam creches, equipes completas e comitês atuantes, o efeito das ações permanece mais difuso, confirmando que a mesma política nacional tende a produzir trajetórias desiguais conforme a capacidade institucional dos municípios e regiões.

Para organizar essas diferenças, o quadro seguinte resume os tipos de contribuição referentes ao desenvolvimento regional encontrados nas respostas.

Quadro 9: Tipos de contribuição das ações do Pacto para o desenvolvimento regional

Categoria da resposta	Características principais	Relações com evidências externas
Impactos visíveis (21,1%)	Relatos de melhora em fluxos intersetoriais, expansão de ações voltadas à Primeira Infância e maior presença do TJGO em pautas locais. Mais frequente em municípios metropolitanos.	Municípios com maior cobertura de educação infantil e maior oferta de serviços apresentam melhores índices de desenvolvimento infantil (Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, 2024; Todos Pela Educação, 2025).
Efeitos localizados (18,1%)	Mudanças associadas a projetos específicos, como criação de comitês, formação pontual de equipes ou expansão de um serviço em determinada região.	A literatura sobre projetos de Primeira Infância mostra que experiências bem sucedidas permanecem restritas quando não se conectam a políticas estruturantes (Naudeau <i>et al.</i> , 2011; Evans; Kosec, 2011).
Sem impactos mensuráveis (12%)	Profissionais dizem não perceber alteração nas condições de vida das crianças ou na organização dos serviços, apesar da existência de atividades ligadas ao Pacto.	Estudos sobre pobreza infantil destacam que ações fragmentadas têm pouca capacidade de alterar indicadores em contextos de vulnerabilidade intensa (Nalin; Messias; Cavalcanti, 2022).

Não sei avaliar (48,8%)	Ausência de dados, de indicadores e de cultura de avaliação; parte dos respondentes atua longe dos espaços de decisão do Pacto ou não associa as ações a processos de desenvolvimento regional.	Os desafios de mensuração dos ODS em nível local aparecem de forma recorrente na literatura de avaliação (Costa, 2018; IPEA, 2018).
-------------------------	---	---

Fonte: Elaborado pela autora.

Esse quadro reforça uma conclusão: o impacto regional das ações do Pacto depende tanto do desenho institucional quanto das condições de base de cada território. Estudos de economia do desenvolvimento, como os de Heckman (2006, 2013) e de seus interlocutores no contexto brasileiro (Araújo, 2011; Lima, 2019; Saballa, 2016; Viana, 2012), mostram que investimentos precoces em crianças pobres produzem maior retorno quando combinados com continuidade, foco territorial e articulação com outras políticas. Na ausência desses elementos, o investimento tende a ser diluído por contextos marcados por pobreza, instabilidade institucional e baixa oferta de serviços.

Em Goiás, os resultados da pesquisa indicam que o TJGO contribuiu para introduzir a Primeira Infância na agenda pública, apoiar formações e incentivar planos municipais. Entretanto, a capacidade de transformar essa atuação em mudanças consistentes nos indicadores regionais ainda é limitada pela desigual distribuição de serviços, pela fragilidade de monitoramento e pela pouca conexão entre Pacto e processos de planejamento territorial. Enquanto isso persistir, crianças de regiões com maior estrutura seguirão acessando mais oportunidades, e as que vivem em municípios com menor capacidade estatal continuarão expostas a riscos que comprometem habilidades cognitivas e socioemocionais justamente no período em que, segundo Heckman e Cunha, o retorno social dos investimentos é mais elevado (Cunha *et al.*, 2006; Cunha; Heckman, 2007).

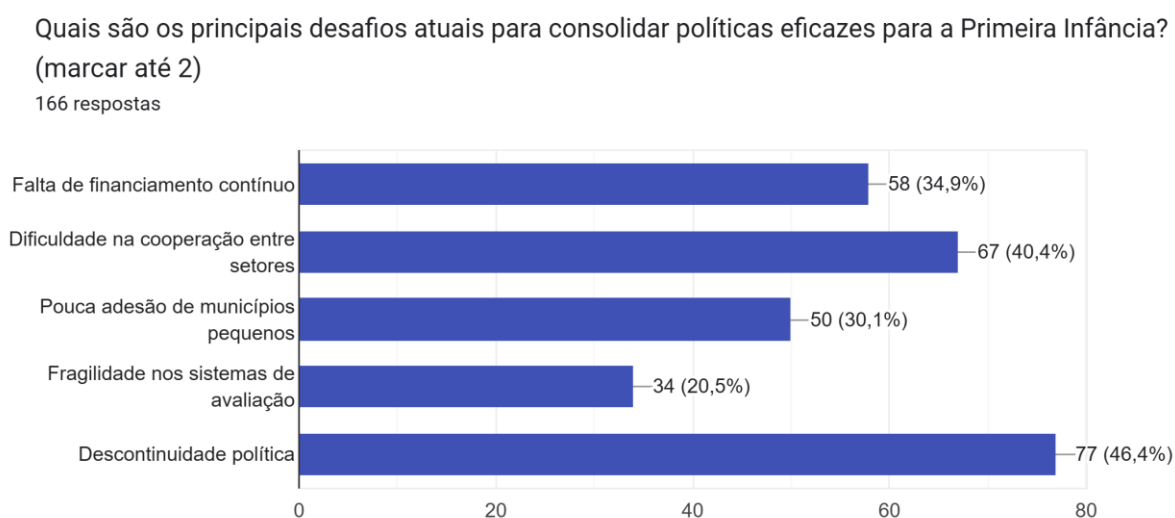
Assim, as respostas à questão sobre desenvolvimento regional não são apenas opiniões dispersas. Elas revelam um estado de transição: há territórios em que o Pacto já se conecta a um conjunto mais amplo de políticas e passa a influenciar trajetórias locais; há outros em que ele ainda não conseguiu atravessar a distância entre normativas, formações e a vida concreta das crianças. A forma como o TJGO e os demais atores lidarem com essa assimetria — especialmente nas regiões com maior concentração de pobreza infantil — será decisiva para definir se a Primeira Infância em Goiás permanecerá como nicho de inovação em alguns municípios ou se se tornará eixo estruturante da própria agenda de desenvolvimento do estado.

4.7 DESAFIOS E PERSPECTIVAS

A consolidação de políticas para a Primeira Infância em Goiás depende de uma combinação de fatores institucionais, financeiros e territoriais. O questionário aplicado buscou identificar quais obstáculos são percebidos pelos profissionais que atuam diretamente nas políticas públicas e nas redes de atendimento. As respostas permitem situar os desafios estaduais dentro de tendências já identificadas na literatura nacional e internacional sobre a área.

O gráfico a seguir apresenta os principais entraves mencionados pelos respondentes:

Gráfico 9: Desafios para consolidar políticas eficazes de Primeira Infância (n = 166)



A descontinuidade política aparece como o desafio mais citado (46,4%). Esse resultado dialoga com pesquisas que mostram a vulnerabilidade das ações voltadas à Primeira Infância quando dependem de ciclos eleitorais curtos ou de mudanças frequentes de gestão (Melo, 2020; Lima, 2022). O problema é particularmente sensível em municípios pequenos, onde a alternância de governo costuma implicar substituição integral de equipes, ruptura de fluxos de atendimento e revisão de prioridades. Em contextos assim, mesmo ações com efeitos positivos tendem a perder força, comprometendo a regularidade das políticas e reduzindo a capacidade de alcançar crianças em situações de maior risco.

A dificuldade de cooperação entre setores, indicada por 40,4% dos participantes, reforça achados do Diagnóstico Nacional da Primeira Infância (CNJ, 2022), que aponta fragmentação crônica entre saúde, educação, assistência social e Judiciário. Essa falta de integração repercute diretamente sobre a criança, que passa a depender de fluxos paralelos e desarticulados. Estudos sobre desenvolvimento infantil destacam que a efetividade das

intervenções depende de redes estáveis e de ações coordenadas (Oliveira *et al.*, 2024; Veronese; Souza, 2020), o que explica a centralidade atribuída pelos respondentes às interações intersetoriais.

A insuficiência de financiamento contínuo também se destaca, com 34,9% das respostas. A experiência brasileira indica que políticas bem desenhadas tendem a enfrentar dificuldades quando não dispõem de previsibilidade orçamentária (Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, 2024). A literatura econômica sobre Primeira Infância demonstra que investimentos de longo prazo produzem retornos mais elevados, sobretudo entre crianças pobres mas apenas quando são mantidos com regularidade (Heckman, 2006; Cunha; Heckman, 2007). No caso de Goiás, a combinação entre orçamento municipal limitado e aumento da demanda por creche, já identificado por GAEPE-GO (2023), torna o financiamento um ponto crítico para a continuidade das políticas.

Outro desafio refere-se à baixa adesão de municípios pequenos, apontada por 30,1% dos respondentes. Essa dificuldade encontra correspondência com pesquisas territoriais que mostram como municípios de menor porte enfrentam barreiras administrativas, carência de profissionais e menor capacidade de implementação (Gomes *et al.*, 2024; Almeida *et al.*, 2025). Nessas localidades, a execução do Plano de Ação depende de apoio técnico permanente, formação continuada e presença ativa do TJGO e de seus parceiros elementos que nem sempre estão disponíveis de forma sistemática.

A fragilidade dos sistemas de avaliação, mencionada por 20,5%, fecha o conjunto dos entraves mais relevantes. Como discutido no item 4.5, programas sem indicadores claros acabam diluindo seus efeitos e dificultam o acompanhamento das desigualdades internas do estado. A ausência de métricas consistentes também limita a capacidade de monitorar se as crianças das regiões mais vulneráveis especialmente Entorno do Distrito Federal e Norte goiano — estão sendo alcançadas, ponto frequentemente sublinhado por autores que analisam políticas sociais em contextos desiguais (Costa, 2018; IPEA, 2018).

Para organizar esses desafios e suas implicações, apresenta-se o quadro a seguir.

Quadro 10: Síntese dos principais desafios e suas repercussões para a Primeira Infância em Goiás

Desafio identificado	Implicações práticas	Relações com a literatura
Descontinuidade política	Ruptura de equipes e interrupção de ações; perda de memória institucional; fragilidade nos fluxos de atendimento.	Melo (2020) e Lima (2022) analisam como mudanças de gestão afetam políticas de infância.
Cooperação intersetorial limitada	Fragmentação de fluxos; lentidão em encaminhamentos; dificuldade de construir respostas integradas.	CNJ (2022); Oliveira <i>et al.</i> (2024); Veronese; Souza (2020).

Falta de financiamento contínuo	Redução de oferta; instabilidade de programas; impossibilidade de planejar expansão de serviços.	Heckman (2006); Fundação Maria Cecília Souto Vidigal (2024).
Baixa adesão de municípios pequenos	Dificuldade de implementar formações; menor estrutura de governança; dependência de apoios externos.	Almeida <i>et al.</i> (2025); Gomes <i>et al.</i> (2024).
Fragilidade dos sistemas de avaliação	Invisibilidade dos resultados; dificuldade de ajustar políticas; impossibilidade de monitorar desigualdades regionais.	Costa (2018); IPEA (2018).

Fonte: Elaborado pela autora.

Os desafios apontados convergem para um mesmo núcleo: políticas para a Primeira Infância só se consolidam quando combinam continuidade, governança colaborativa, financiamento adequado e capacidade de monitoramento. Esses elementos não são periféricos; são estruturantes. A economia da educação já demonstrou que quanto mais vulnerável é o território, maior a necessidade de políticas estáveis e multissetoriais nos primeiros anos de vida (Heckman, 2006; Araújo, 2011).

Nesse sentido, a perspectiva para Goiás depende de três movimentos: fortalecer mecanismos que garantam permanência das ações independentemente de ciclos eleitorais; ampliar a atuação regionalizada do TJGO e das redes locais, especialmente nos territórios com menor capacidade administrativa; e consolidar sistemas de monitoramento que permitam acompanhar desigualdades e orientar decisões.

Se esses pontos avançarem, a política estadual tende a se aproximar do que a literatura considera boas práticas internacionais: combinação entre investimentos precoces, integração institucional e acompanhamento contínuo. Se permanecerem como gargalos, os ganhos obtidos até aqui se concentrarão nos municípios maiores, enquanto regiões vulneráveis continuarão distantes das oportunidades essenciais para o desenvolvimento de suas crianças.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A investigação confirmou que o Pacto Nacional pela Primeira Infância opera, em Goiás, como vetor de articulação entre políticas públicas e estratégias de desenvolvimento regional. A experiência do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, ancorada no Plano de Ação da Política Judiciária para a Primeira Infância, evidenciou ganhos institucionais mensuráveis na cooperação intersetorial, na qualificação de profissionais e no alinhamento entre justiça, saúde, educação e assistência social, com efeitos sobre o bem-estar das crianças e sobre a capacidade dos territórios de responder de modo mais equitativo às suas demandas. Esses achados sustentam a prioridade absoluta da infância como condição estruturante do desenvolvimento regional e orientam o desenho de políticas com base em evidências e em governança colaborativa.

A pergunta que orientou o estudo, como o TJGO mobiliza seus instrumentos para implementar o Pacto Nacional pela Primeira Infância e, ao fazê-lo, enfrenta desigualdades territoriais e contribui para o desenvolvimento regional encontra resposta na combinação de ações institucionais que o Tribunal consolidou nos últimos anos. Normas internas, planos de ação, comissões, formações e parcerias foram acionados para dar forma a uma política voltada à infância que alcança as comarcas de maneira gradativa. Esses instrumentos ampliaram a capacidade de organização das unidades judiciárias e favoreceram a aproximação com órgãos da rede de proteção. Um resultado especial do Pacto foi a mobilização da participação dos Tribunais de Contas, que no caso dos correspondentes órgãos de Goiás passaram inclusive a ter um protagonismo nacional e uma atuação conjunta com o TJGO, inclusive junto ao Plano de Ação da Política Judiciária para a Primeira Infância do TJGO. Mesmo assim, o alcance dessas medidas varia conforme a estrutura administrativa e a oferta local de serviços, o que revela que a atuação judicial tem força indutora, mas depende da capacidade dos municípios para produzir efeitos mais amplos.

O capítulo 1 consolidou o marco teórico sobre desenvolvimento infantil e sua relação com produtividade, coesão social e redução de desigualdades, articulando perspectivas psicológicas, cognitivas, ecológicas e econômicas; mapeou ainda o arcabouço constitucional e infraconstitucional que fundamenta a prioridade da infância. Objetivo alcançado, oferecer base conceitual e normativa para interpretar a primeira infância como alavanca de desenvolvimento regional.

Foram descritos os instrumentos de indução institucional, os arranjos de cooperação e os parâmetros de monitoramento associados ao Pacto, situando a Política Judiciária Nacional

(Res. CNJ nº 470/2022) e seus desdobramentos em planos de ação. Objetivo alcançado: explicitar como o Pacto estrutura capacidades estatais e integra políticas setoriais nos territórios.

Definiu-se a estratégia de pesquisa, com questionário aplicado a atores do sistema de justiça e instituições parceiras, procedimentos de padronização territorial e recortes analíticos por vínculo institucional, capital, região metropolitana, Entorno do DF e interior. Objetivo alcançado: garantir desenho metodológico capaz de distinguir percepções internas ao TJGO daquelas de instituições parceiras, preservando comparabilidade e permitindo triangulação.

A análise parcial dos dados apontou reconhecimento do potencial transformador das políticas para a primeira infância e evidenciou assimetrias na execução, mais agudas em municípios com menor estrutura administrativa; onde há cooperação efetiva entre órgãos públicos e sociedade civil, observam-se maior continuidade, padronização de rotinas e melhor aderência a marcos normativos e a metas associadas aos ODS (especialmente ODS 4, 10 e 16). Objetivo parcialmente alcançado: identificar resultados, gargalos e condicionantes de implementação, com ampliação prevista nas seções subsequentes do capítulo.

No primeiro objetivo específico, o estudo reuniu o conjunto de normas nacionais, estaduais e internacionais que estruturam a proteção da Primeira Infância, o Marco Legal, a Política Judiciária Nacional e os instrumentos do Pacto, situando a infância como componente do desenvolvimento regional em Goiás. O segundo objetivo foi atendido ao descrever o funcionamento das ações do TJGO seus planos, comissões, atividades formativas e rotinas internas e ao mostrar como essas iniciativas deram maior coesão à agenda institucional da primeira infância. O terceiro objetivo foi contemplado ao analisar as respostas de magistradas, magistrados e instituições parceiras, que reconhecem avanços no Tribunal, mas também indicam que desigualdades territoriais e limitações administrativas locais condicionam o alcance do Pacto.

Os resultados reforçam o papel indutor do Poder Judiciário: para além da aplicação de normas, o sistema de justiça catalisa redes intersetoriais, qualifica decisões com parâmetros técnico-científicos e acelera fluxos processuais em matérias que incidem diretamente sobre o desenvolvimento infantil. A combinação entre formação continuada, protocolos de cooperação e monitoramento institucional reduz custos de coordenação, mitiga fragmentações e amplia a responsividade das políticas locais. Em termos de desenvolvimento regional, investir na primeira infância mostrou-se estratégia de alto retorno, com impactos sobre escolarização, produtividade futura e coesão social fundamentos de trajetórias territoriais mais inclusivas e sustentáveis.

O percentual de respondentes que declarou “não sei avaliar” a coordenação do plano de ação pelo TJGO (38%) deve ser tratado como um achado relevante, porque indica que a coordenação não se torna visível para uma parte expressiva de quem atua na execução ou na interface com a rede. Em políticas intersetoriais, esse tipo de resposta costuma aparecer quando a condução existe no plano formal, mas não se traduz, de modo uniforme, em rotinas reconhecíveis na ponta. Isso ocorre, por exemplo, quando faltam fluxos divulgados, pontos focais claramente identificados, devolutivas periódicas e mecanismos de acompanhamento capazes de circular com regularidade entre comarcas e municípios.

Esse resultado também qualifica a distinção entre judicialização clássica e justiça dialógica. No modelo dialógico, a coordenação tende a ser percebida como prática continuada de pactuação e corresponsabilização, com canais definidos, procedimentos compartilhados e retorno institucional sobre encaminhamentos e resultados. Quando uma parcela expressiva não consegue avaliar, a evidência empírica sugere que a coordenação ainda não foi plenamente apropriada pela base, o que aproxima a implementação de uma dinâmica fragmentada e dependente de iniciativas localizadas. Assim, além de registrar ações, a pesquisa aponta que avançar para um padrão mais dialógico exige tornar a coordenação inteligível e rastreável para toda a rede, de modo que ela seja reconhecida no cotidiano como referência efetiva de integração e monitoramento.

As análises até aqui se baseiam em recortes já processados do questionário e em documentação normativa. A distribuição da amostra, com predominância de respondentes vinculados ao TJGO, favorece a identificação de processos e gargalos sob o olhar de quem opera o serviço, mas exige cautela para evitar generalizações ao conjunto do sistema de justiça. A própria heterogeneidade municipal em capacidade administrativa, cobertura de serviços e infraestrutura pode afetar a comparabilidade. Essas salvaguardas foram enfrentadas por padronizações toponímicas, recortes territoriais e distinção sistemática de vínculos institucionais, a serem mantidos nas etapas seguintes de análise.

A partir desses achados, torna-se pertinente propor a criação, dentro do TJGO, de uma instância permanente dedicada à Primeira Infância e à Educação. Essa estrutura poderia reunir representantes de unidades judiciárias, da escola judicial, da coordenação da infância e juventude e de setores de estatística, formando um espaço capaz de acompanhar dados, apoiar decisões e organizar a interlocução com municípios e demais órgãos da rede de proteção.

Por fim, a pesquisa abre caminhos para novas investigações. Estudos comparativos entre tribunais signatários do Pacto podem revelar arranjos distintos de implementação e diferentes efeitos territoriais. Pesquisas focadas em regiões de maior vulnerabilidade também

podem aprofundar a compreensão sobre a relação entre capacidade estatal, proteção da infância e desenvolvimento regional.

Outra necessidade identificada é a revisão do Plano de Ação da Política Judiciária para a Primeira Infância, com definição de metas que considerem as características dos diferentes grupos de municípios, bem como indicadores que permitam acompanhar resultados ao longo do tempo. Estratégias diferenciadas para capital, região metropolitana, Entorno do DF e interior tendem a tornar a política mais aderente às condições reais de cada território e a evitar que exigências iguais produzam efeitos desiguais.

Os dados também apontam a importância de priorizar municípios com menor capacidade administrativa e maiores restrições de serviços. Nesses locais, o apoio técnico continuado, a oferta de formação direcionada e a definição de procedimentos simplificados podem fortalecer o trabalho cotidiano e criar condições mais estáveis de articulação com justiça, educação, saúde e assistência social.

Por fim, a pesquisa abre caminhos para novas investigações. Estudos comparativos entre tribunais signatários do Pacto podem revelar arranjos distintos de implementação e diferentes efeitos territoriais. Pesquisas focadas em regiões de maior vulnerabilidade também podem aprofundar a compreensão sobre a relação entre capacidade estatal, proteção da infância e desenvolvimento regional.

Os achados desta pesquisa permitem avançar para além da análise descritiva da atuação do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás no âmbito do Pacto Nacional pela Primeira Infância, apontando implicações institucionais diretamente relacionadas à garantia do direito à educação na Primeira Infância. À luz do artigo 227 da Constituição Federal, do artigo 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente e do Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016), a educação infantil configura-se como expressão concreta da prioridade absoluta assegurada às crianças de 0 a 6 anos. Os resultados evidenciaram, contudo, que a efetividade desse direito permanece condicionada à capacidade de coordenação entre instituições e à superação de falhas estruturais no sistema de escolarização, o que projeta o Poder Judiciário para além da solução de conflitos individuais, inserindo-o no debate sobre a qualidade e a organização das políticas públicas educacionais e ações coletivas.

A análise empírica indicou que as demandas educacionais envolvendo a Primeira Infância, frequentemente judicializadas por meio de ações propostas pelo Ministério Público e pela Defensoria Pública, não decorrem da negativa formal do direito à educação, uma vez que o Estado brasileiro mantém estrutura normativa e financiamento mínimo obrigatório para esse setor. As controvérsias observadas concentram-se, sobretudo, em problemas de eficiência

administrativa, cobertura insuficiente, ausência de planejamento territorial e fragilidade na articulação entre políticas setoriais. Esses elementos caracterizam um cenário típico de falha organizacional, que se aproxima mais da lógica dos processos estruturais do que das ações de interesse público estrito, exigindo respostas institucionais capazes de enfrentar causas sistêmicas e não apenas efeitos pontuais.

Nesse contexto, os resultados reforçam a necessidade de distinguir, no âmbito da atuação judicial, os processos destinados ao simples reforço da legalidade daqueles voltados à reorganização de comportamentos institucionais que perpetuam a violação de direitos fundamentais. A literatura sobre processo civil estrutural demonstra que, em situações dessa natureza, a intervenção judicial mais adequada não consiste em substituir o gestor público ou definir políticas específicas, mas em induzir a Administração à elaboração e execução de planos de ação, com definição de responsabilidades, prazos e mecanismos de acompanhamento. Essa atuação encontra respaldo nos limites estabelecidos pelo Supremo Tribunal Federal, notadamente no Tema 698, que reconhece a possibilidade de controle judicial de políticas públicas sem autorizar a ingerência direta na esfera discricionária do Poder Executivo.

A partir dessa compreensão, a pesquisa indica que a justiça dialógica constitui o método mais compatível com a complexidade das demandas educacionais da Primeira Infância. Ao privilegiar o diálogo institucional, a escuta qualificada dos gestores e a consideração das consequências jurídicas e administrativas das decisões, conforme orientam os artigos 20 e 22 da LINDB, esse modelo de atuação permite ao Judiciário contribuir para a superação da inércia administrativa sem comprometer a separação de poderes. Os resultados do estudo revelaram que a ausência de espaços permanentes de diálogo e coordenação no campo educacional dificulta a construção de soluções estruturadas, reforçando a fragmentação das respostas públicas nos territórios.

É nesse ponto que se insere, como desdobramento direto dos achados empíricos, a proposição de criação de uma Câmara ou Comissão Permanente de Educação e Primeira Infância no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. Tal instância é concebida como mecanismo institucional de governança colaborativa, voltado à capacitação de magistradas e magistrados, à padronização de fluxos decisórios e ao fortalecimento do diálogo entre o Judiciário, os gestores da educação e os demais integrantes da rede de proteção. A proposta não implica transferência de competências nem substituição do Executivo, mas a criação de condições institucionais para que processos civis estruturais sejam adequadamente reconhecidos e manejados, com maior racionalidade e efetividade.

A viabilidade dessa proposição encontra respaldo no próprio Planejamento Estratégico do TJGO 2021–2026, que estabelece como diretriz o fortalecimento da relação institucional do Judiciário com a sociedade e a adoção de práticas de gestão orientadas à eficiência, à governança e à efetividade da prestação jurisdicional. A experiência já consolidada no campo da saúde, por meio de comitês interinstitucionais vinculados ao Judiciário, demonstra que arranjos dessa natureza podem contribuir para a qualificação das decisões judiciais, a redução de litígios repetitivos e o aprimoramento das políticas públicas, sem extrapolar os limites constitucionais da atuação judicial.

Dessa forma, a proposta apresentada configura-se como produto aplicado desta pesquisa, coerente com os resultados obtidos e com o perfil de um mestrado profissional em Desenvolvimento Regional. Ao estruturar um espaço permanente de coordenação no campo educacional, o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás pode ampliar sua contribuição para a redução das desigualdades territoriais, fortalecer a intersetorialidade e promover a efetivação do direito à educação na Primeira Infância como elemento estruturante do desenvolvimento regional no estado.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Karla Rocha; BATISTA, Renata de Moraes Silva; PURIFICAÇÃO, Marcelo Máximo; BIGARELLA, Nadia. A importância da educação infantil para crianças, mulheres e desenvolvimento regional. *Revista de Geopolítica*, [S. l.], v. 16, n. 5, p. e965, 2025. DOI: 10.56238/revgeov16n5-146. Disponível em: <https://revistageo.com.br/revista/article/view/965>. Acesso em: 8 dez. 2025.

ARAÚJO, A. *Aprendizagem infantil: uma abordagem da neurociência, economia e psicologia cognitiva*. Rio de Janeiro: Academia Brasileira de Ciências, 2011.

BATISTA NETO, José Benedito dos Santos et al. O ciclo da primeira infância do desenvolvimento humano: um relato de caso. *Revista de Educação, Saúde e Ciências do Xingu*, v. 1, n. 4, 2021. Disponível em: <https://periodicos.uepa.br/index.php/rescx/article/view/3954>. Acesso em: 16 out. 2024.

BOAVENTURA, Igor Davi da Silva; BENTES, Natalia Mascarenhas Simões. Pacto Nacional pela Primeira Infância: uma análise à luz dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável número 4 e da jurisprudência da Corte Interamericana sobre o direito à educação. *Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas, Pouso Alegre*, v. 39, n. 2, p. 541-566, jul./dez. 2023. Disponível em: <https://revista.fdsu.edu.br/index.php/revistafdsu/article/view/657>. Acesso em: 9 dez. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Saúde. Resolução n. 510, de 7 de abril de 2016. Dispõe sobre as normas aplicáveis a pesquisas em Ciências Humanas e Sociais. Brasília, DF, 2016.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. *O financiamento da primeira infância no orçamento federal: ano base 2023: agenda transversal e multissetorial da primeira infância*. Brasília: Secretaria de Orçamento Federal/Ministério do Planejamento e Orçamento, 2024.

BRASIL. Lei n. 13.257, de 8 de março de 2016. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância. Brasília, DF, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm. Acesso em: 16 out. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Diagnóstico nacional da primeira infância*. Brasília, DF: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/pacto-nacional-pela-primeira-infancia/diagnostico/>. Acesso em: 16 out. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Pacto Nacional pela Primeira Infância*. Brasília, DF: CNJ, 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/7d20f0d5ebd003ffba4f768b4ebb09de.pdf>. Acesso em: 16 out. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Pacto Nacional pela Primeira Infância: seminários regionais*. Brasília, DF: CNJ, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/pacto-nacional-pela-primeira-infancia/seminarios-regionais/>. Acesso em: 2 jan. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça começa na infância: histórico e objetivos do projeto*. Brasília, DF: CNJ, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e->

acoes/infancia-e-juventude/historico-e-projeto-justica-comeca-na-infancia/. Acesso em: 2 jan. 2026.

COSTA, Melissa Andrade. Como avaliar o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: desafios e possibilidades para a agenda global de avaliação. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*, v. 3, n. 1, p. 100-123, jun. 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/rppi/article/view/38472>. Acesso em: 16 out. 2024.

CRESWELL, John W. *Research design: qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. 4. ed. Thousand Oaks: Sage, 2014.

CUNHA, F. et al. Interpreting the evidence on life cycle skill formation. In: HANUSHEK, E. A.; WELCH, F. (org.). *Handbook of the economics of education*. Amsterdam: North-Holland, 2006.

CUNHA, F.; HECKMAN, J. J. The technology of skill formation. *American Economic Review*, v. 97, n. 2, p. 31–47, 2007.

CUNHA, F.; HECKMAN, J. J. Capital humano. In: ARAÚJO, A. (coord.). *Aprendizagem infantil: uma abordagem da neurociência, economia e psicologia cognitiva*. Rio de Janeiro: Academia Brasileira de Ciências, 2011.

DUQUE, Celeste. *Desenvolvimento humano na primeira infância: perspectiva de René Spitz*. [S. l.: s. n.], [20–]. Disponível em: <https://cliqueapostilas.com/Content/apostilas/1bad1188676ebd69307ca7410332db79.pdf>. Acesso em: 16 out. 2024.

EVANS, D. K.; KOSEC, K. *Educação infantil: programas para a geração mais importante do Brasil*. Washington, DC: The World Bank; São Paulo: Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, 2011.

FERNANDES, J. C.; MELO, S. R. de. Relação entre pobreza e desenvolvimento cerebral na infância. *Arquivos do MUDI, Maringá*, v. 23, n. 3, p. 443–454, dez. 2019. DOI: <https://doi.org/10.4025/arqmudi.v23i3.51569>. Disponível em: <https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/ArqMudi/article/view/51569>. Acesso em: 2 jan. 2026.

FLICK, Uwe. *Introdução à pesquisa qualitativa*. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FONTANELLA, Bruno J. B.; RICAS, Janete; TURATO, Egberto R. Amostragem por saturação em pesquisas qualitativas em saúde: contribuições teóricas. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, p. 17–27, 2008.

FOX, S. E.; LEVITT, P.; NELSON, C. A. III. How the timing and quality of early experiences influence the development of brain architecture. *Child Development*, Oxford, v. 81, n. 1, p. 28–40, 2010. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-8624.2009.01380.x>. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1467-8624.2009.01380.x>. Acesso em: 2 jan. 2026.

FUNDAÇÃO MARIA CECÍLIA SOUTO VIDIGAL. *Primeira infância primeiro – Goiás*. São Paulo, 2024. Disponível em: <https://primeirainfanciaprimeiro.fmcsv.org.br/estado/goias/>.

GARCIA, M. L. Estado democrático de direito e a reforma da Constituição: retrocessos de direitos fundamentais e a sala de máquinas do constitucionalismo latino-americano. Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos, Florianópolis, v. 44, n. 95, e98123, 2023. DOI: 10.5007/2177-7055.2023.e98123.

GAEPE-GO. TCE-GO: GAEPE-GO revela que 52% dos municípios goianos possuem crianças em fila de espera por creche. Atricon, 2024. Disponível em: <https://atrimon.org.br/tce-go-gaepe-go-revela-que-52-dos-municipios-goianos-possuem-criancas-em-fila-de-espera-por-creche/>.

GARGARELLA, Roberto. A sala de máquinas da Constituição: dois séculos de constitucionalismo na América Latina (1810–2010). Tradução de Daniel Wunder Hachem. São Paulo: Boitempo, 2016.

GOMES, Pedro Henrique Matias Marques et al. Equidade e informação: o desafio do acesso à educação infantil nas capitais brasileiras. Cadernos de Educação, Tecnologia e Sociedade, Inhumas, v. 17, n. 4, p. 1513-1533, 2024. DOI: 10.14571/brajets.v17.n4.1513-1533.

GUSSON, Júlia Fortunato da Silva. A atuação do Poder Judiciário como meio de efetivação de direitos fundamentais. Revista da Faculdade de Direito de Franca, Franca, v. 7, n. 1, p. —, 2022. Disponível em: <https://revista.direitofranca.br/index.php/icfdf/article/view/1379>. Acesso em: 2 jan. 2026.

HECKMAN, J. J. Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. Science, v. 312, n. 5782, p. 1900–1902, 2006.

HECKMAN, J. J. Beyond Pre-K: rethinking the conventional wisdom on educational intervention. Education Week, v. 26, n. 28, p. 40, 2007.

HECKMAN, J. J. The economics, technology and neuroscience of human capability formation. Proceedings of the National Academy of Sciences, v. 104, n. 33, p. 13250-13255, 2007.

HECKMAN, J. J. Testimonios frente al Comité Económico Conjunto del Congreso de EEUU. Washington, DC, 23 jun. 2007.

HECKMAN, J. J. Schools, skills and synapses. Economic Inquiry, v. 46, n. 3, p. 289–324, 2008.

HECKMAN, J. J. Giving kids a fair chance. Cambridge: MIT Press, 2013.

HECKMAN, J. J. The economics of human potential. Chicago: University of Chicago Press, 2013.

INSTITUTO ARTICULE; GABINETE DE ARTICULAÇÃO PARA A EFETIVIDADE DA POLÍTICA DA EDUCAÇÃO EM GOIÁS (GAEPE-GO). Levantamento de dados sobre creche e pré-escola em Goiás. Goiás, 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Cidades@: Goiás. Rio de Janeiro, 2024.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). ODS – metas nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: Agenda 2030. Brasília, DF: Ipea, 2018. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br>. Acesso em: 16 out. 2024.

KAPPEL, Dolores Bombardelli. Índice de desenvolvimento infantil no Brasil: uma análise regional. Revista Brasileira de Educação, Rio de Janeiro, v. 12, n. 35, p. 232-240, maio/ago. 2007.

LINHARES, Maria Beatriz Martins. Investir na primeira infância é como uma vacina para o desenvolvimento humano. Jornal da USP, São Paulo, 26 abr. 2021. Disponível em: <https://jornal.usp.br/universidade/investir-na-primeira-infancia-e-como-uma-vacina-para-o-desenvolvimento-humano-diz-pesquisadora-da-usp/>. Acesso em: 16 out. 2024.

LIMA, D. P. A curva de Heckman: um panorama dos investimentos públicos brasileiros em educação. In: CONGRESSO NACIONAL DE PESQUISA E ENSINO EM CIÊNCIAS (CONAPESC). Anais [...]. Campina Grande, 2019.

LIMA, Lucinete de Sousa. Marco legal da primeira infância: a construção da trama na relação com as políticas públicas (2016-2022). 2022. 275 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2022.

LIMA, Melina Medeiros de Miranda; SANTOS, Maria Betânia dos. Desenvolvimento na primeira infância: a importância dos primeiros anos de vida. 2019. Monografia (Pós-graduação em Neuropsicologia) – Faculdade Pernambucana de Saúde, Recife, 2019.

MARQUEZ, C. G. O Banco Mundial e a educação infantil no Brasil. 2006. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2006.

MARQUES, Joselaine Alves Carvalho; CARUSO, Sérgio; JESUS, Edna Maria de. Integração entre o Pacto Nacional pela Primeira Infância e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Revista Aracê, São José dos Pinhais, v. 7, n. 2, p. 8187-8203, 2025. DOI: 10.56238/arev7n2-212.

MELO, T. de. Plano Nacional pela Primeira Infância. Brasília, DF: Rede Nacional Primeira Infância, 2020. Disponível em: <http://primeirainfancia.org.br/wp-content/uploads/2020/10/PNPI.pdf>. Acesso em: 20 set. 2024.

MENDES, P. N. Cuidado e intersetorialidade nos estudos sobre a Primeira Infância: uma revisão integrativa. 2022. Dissertação (Mestrado em Saúde Coletiva) – IFF/Fiocruz, Rio de Janeiro, 2022.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde. 12. ed. São Paulo: Hucitec, 2010.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS. Avaliação do conteúdo dos PMPIs: Instrução Técnica n. 029/2024. Goiânia, 2024.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS. Roteiro para atuação institucional: estratégias de implementação do Plano Municipal pela Primeira Infância. Goiânia, 2024.

MOREIRA, D. C. da S. Políticas públicas para a Primeira Infância em Sorocaba (SP). 2022. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de São Carlos, Sorocaba, 2022.

NALIN, C.; MESSIAS, L.; CAVALCANTI, G. Quase metade das crianças vive na pobreza, maior nível da série no país. O Globo, Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2022/12/percentual-de-criancas-que-vivem-abaixo-da-pobreza-salta-para-462percent-maior-nivel-da-serie.ghtml> . Acesso em: 16 out. 2024.

NADEAU, S. et al. Como investir na primeira infância: um guia para a discussão de políticas e a preparação de projetos de desenvolvimento da primeira infância. São Paulo: Fundação Maria Cecília Souto Vidigal; Washington, DC: Banco Mundial, 2011.

NELSON, C. A.; ZEANAH, C. H.; FOX, N. A. How early experience shapes human development: The case of psychosocial deprivation. *Neural Plasticity*, v. 2019, p. 1–18, 2019. DOI:<https://doi.org/10.1155/2019/1676285> Disponível em: <https://www.hindawi.com/journals/np/2019/1676285/> Acesso em: 2 jan. 2026.

NÚCLEO CIÊNCIA PELA INFÂNCIA. O impacto do desenvolvimento na primeira infância sobre a aprendizagem. São Paulo, 2014. Disponível em: <http://www.ncpi.org.br> . Acesso em: 16 out. 2024.

OLIVEIRA, Fernanda Anjos de; PALOMBO, Claudia Nery Teixeira; SILVA, Melissa Almeida; OLIVEIRA, Clariana Vitória Ramos de. Olhares da criança para o território: perspectivas para o desenvolvimento infantil. *Cogitare Enfermagem*, Curitiba, v. 29, e95825, 2024. DOI: 10.1590/ce.v29i0.95825.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Nova York: ONU, 2015. Disponível em: <https://sdgs.un.org/2030agenda> . Acesso em: 5 jan. 2025.

PAES, B. P. Avaliação de desenvolvimento de crianças que passaram a Primeira Infância em distanciamento social causada pelo COVID-19. 2024. Dissertação (Mestrado em Ciências do Desenvolvimento Humano) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2024.

PENN, H. Primeira infância: a visão do Banco Mundial. *Cadernos de Pesquisa*, n. 115, p. 7–24, 2002.

PESSONI, I. G. Cidades acolhedoras para a Primeira Infância: caminhos para o desenvolvimento sustentável – a experiência do município de São Paulo. 2023. Dissertação (Mestrado) – Universidade Nove de Julho, São Paulo, 2023.

PIAGET, J. The origins of intelligence in children. New York: International Universities Press, 1952.

REDE NACIONAL PRIMEIRA INFÂNCIA (RNPI). Plano Nacional pela Primeira Infância: 2010–2022 | 2020–2030. 2. ed. Brasília, DF: RNPI; ANDI, 2020.

SABALLA, R. O investimento na formação do cidadão do futuro: a aliança entre economia e

educação infantil como estratégia da governamentalidade contemporânea. *Educação em Revista*, v. 32, n. 2, 2016.

SANTANA, C. de P. X. de. O Marco Legal da Primeira Infância (Lei n. 13.257/2016) e a educação infantil no Brasil: ampliação de direitos ou desvalorização da área? 2022. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2022.

SANTOS, S. R. B. O. O trabalho colaborativo entre os profissionais das políticas intersetoriais na perspectiva da formação integral das crianças da Primeira Infância. 2024. Dissertação (Mestrado Profissional) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2024.

SCHIRMANN, J. K. et al. Fases de desenvolvimento humano segundo Jean Piaget. In: CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO – CONEDU, 2019, Maceió. Anais [...]. Campina Grande: Editora Realize, 2019. Disponível em: https://www.editorarealize.com.br/editora/anais/conedu/2019/TRABALHO_EV127_MD1_SA9_ID4743_27092019225225.pdf. Acesso em: 16 out. 2024.

SIMÃO, A. K.; ALBRECHT, A. R. M. A importância da primeira infância no desenvolvimento do ser humano. 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Pedagogia) – Centro Universitário Internacional Uninter, Curitiba, 2021. Disponível em: <https://repositorio.uninter.com/bitstream/handle/1/745/AIMPOR~1.PDF?sequence=1&isAlloved=y>. Acesso em: 16 out. 2024.

SOUZA, R. K.; SILVA, M. L. da. O papel do Poder Judiciário na concretização dos direitos fundamentais. *Brazilian Journal of Development*, v. 8, n. 5, p. 35320–35335, 2022. DOI: 10.34117/bjdv8n5-174.

SOUZA, A. M. de. Judicialização de políticas públicas de saúde: a atuação de instituição em redes organizacionais. *International Journal of Scientific Management and Tourism*, Curitiba, v. 10, n. 4, p. 1-21, 2024. DOI: 10.55905/ijsmtv10n4-032. Disponível em: <https://ojs.scientificmanagementjournal.com/ojs/index.php/smj/article/download/1066/826/2081>. Acesso em: 2 jan. 2026.

TCE-GO. Comitê Gestor traça plano de ação para política da primeira infância. Goiânia, 3 abr. 2024.

THE LANCET. Advancing Early Childhood Development: From Science to Scale – an executive summary for The Lancet's series. *The Lancet*, 2016. Disponível em: <https://www.thelancet.com/series/ECD2016>. Acesso em: 4 jan. 2025.

THE ECONOMIST. How AI is rewiring childhood: the technology presents dazzling opportunities – and ominous risks. London, 06 dez. 2025. Disponível em: <https://www.economist.com/leaders/2025/12/04/how-ai-is-rewiring-childhood>. Acesso em: 09 dez. 2025.

TJDFT. Servidora da CIJ/TJDFT fala sobre primeira infância no TJGO. Brasília, DF, 9 set. 2024.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. Anuário brasileiro da educação básica 2025: educação infantil. São Paulo, 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS. Comitê Goiano do Pacto Nacional da Primeira Infância. Goiânia, 2024. Disponível em: <https://portal.tce.go.gov.br/comite-goiano-do-pacto-nacional-da-primeira-infancia>. Acesso em: 2 jan. 2026.

UNICEF. Cartilha: Plano Municipal para a Primeira Infância – um passo a passo para a elaboração. Brasília, DF, 2021.

UNIFENAS – UNIVERSIDADE JOSÉ DO ROSÁRIO VELLANO. O Estatuto da Criança e do Adolescente e a Primeira Infância. Alfenas: Unifenas, 2021.

VENTURA, T. B. Políticas públicas de atenção à Primeira Infância: estudo comparado entre o Programa Criança Feliz e o Programa Primeira Infância Melhor. 2022. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão de Organizações Públicas) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2022.

VERONESE, J. R. P. Justiça da Criança e do Adolescente. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

VERONESE, J. R. P.; RIBEIRO, J. O Pacto Nacional pela Primeira Infância: instrumento de proteção às crianças e garantia de um futuro ao país. Revista CNJ, Brasília, DF, v. 3, n. 2, p. 36–47, jul./dez. 2019.

VERONESE, J. R. P.; SOUZA, C. M. de. Direitos humanos e vulnerabilidades. Florianópolis: Habitus, 2020.

VIANA, I. A. V. Investimento produtivo em educação no Brasil: educação infantil para crianças pobres. 2012. Dissertação (Mestrado em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais) – Escola Nacional de Ciências Estatísticas, IBGE, Rio de Janeiro, 2012.

VYGOTSKI, L. S. Pensamiento y lenguaje. In: VYGOTSKI, L. S. Obras escogidas II: problemas de psicología general. 2. ed. Madrid: Visor, 2001. p. 9–348. (Original de 1934).

YIN, Robert K. Estudo de caso: planejamento e métodos. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.