

PRINCÍPIOS E DIRETRIZES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA: SISTEMATIZAÇÃO DO MARCO LEGAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA

PRINCIPLES AND GUIDELINES TO EARLY CHILDHOOD PUBLIC POLICIES: SYSTEMATIZATION OF THE LEGAL FRAMEWORK FOR EARLY CHILDHOOD

Elmer da Silva Marques*

SUMÁRIO. Introdução; 1 Caracterização da primeira infância e a curva de Heckman; 2 Princípios e diretrizes das políticas públicas para a primeira infância; 3 Prioridade absoluta do desenvolvimento integral da criança na primeira infância; 4 O direito de participação da criança na formulação de políticas públicas; 5 Intersetorialidade: princípio e diretriz da Política Nacional Integrada para a Primeira Infância; 6 Política Nacional Integrada para a Primeira Infância; 7 Políticas e programas de apoio à família; 8 Direito à educação e à cultura: a criança como produtora de cultura; Considerações Finais; Referências

RESUMO. O presente artigo tem por objetivo promover uma sistematização dos princípios e diretrizes do Marco Legal da Primeira Infância que configuram as políticas públicas para a primeira infância. Apresenta os fundamentos que levaram à necessidade de aprovação de um marco legal específico para a criança na primeira infância. Analisa os princípios fundamentais do microsistema de proteção à criança na primeira infância, a saber: a) a intersetorialidade; b) a atuação integrada entre os três níveis governamentais e a sociedade civil; e c) o reconhecimento da criança na primeira infância enquanto sujeito titular do direito de desenvolver-se integralmente como prioridade absoluta das políticas públicas. Sistematiza as diretrizes para a formulação da Política Nacional Integrada para a Primeira Infância e para as políticas e programas de apoio à família. Utilizou-se de metodologia descritiva-normativa, com a exposição das normas jurídicas que regulam o objeto de estudo, acompanhada das devidas propostas de sistematização normativa.

Palavras-chave. Criança. Primeira infância. Desenvolvimento integral.

ABSTRACT. This paper aims to promote a systematization of the principles and guidelines of the Early Childhood's Legal Framework for Early Childhood that shape public policies for early childhood. It presents the fundamentals that led to the need to approve a specific legal framework for children in early childhood. It analyzes the fundamental principles of the microsystem of child protection in early childhood, namely: a) intersectoriality; b) integrated action between the three government levels and civil society; and c) the recognition of children in early childhood as a

* Doutor em Direito pela Universidade Federal do Paraná. Mestre em Direito pela Universidade Estadual de Londrina. Bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Maringá. Professor Adjunto do curso de Direito da Universidade Estadual do Oeste do Paraná.

Artigo recebido em 16/06/2021 e aceito em 18/02/2022.

Como citar: MARQUES, Elmer da Silva. Princípios e diretrizes das políticas públicas para a primeira infância: sistematização do marco legal da primeira infância. **Revista de Estudos Jurídicos UNESP**, Franca, ano 25, n. 42, p. 223, jul./dez. 2021. Disponível em: <https://ojs.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/issue/archive>.

subjects with the right to develop fully as an absolute priority of public policies. It systematizes the guidelines for the formulation of the Integrated National Policy for Early Childhood and for family support policies and programs. A descriptive-normative methodology was used, presenting the legal norms that regulate the object of study, accompanied by the appropriate proposals for normative systematization.

Key-words. Children. Early childhood. Comprehensive development.

INTRODUÇÃO

As crianças constituem-se em um grupo de pessoas que não possuem atuação direta na esfera política: elas não podem votar nem ser eleitas. Constituem-se, portanto, em um grupo de pessoas literalmente sem atuação política própria, dependendo sempre da atuação dos adultos para que estes atuem no interesse daquelas. Se as crianças se constituem em um grupo vulnerável, a criança na primeira infância caracteriza-se pela hipervulnerabilidade, seja pela sua maior fragilidade, seja pela importância de que seus direitos sejam concretizados, pois disto dependerá todo o restante de sua evolução enquanto ser humano e cidadão.

A Lei nº 13.257/2016 (BRASIL, 2016) estabeleceu o chamado Marco Legal da Primeira Infância (doravante, para facilidade de exposição e leitura, denominado e referenciado como “MLPI”), dispondo sobre os princípios e diretrizes para a formulação e implementação de políticas públicas para a primeira infância.

O objetivo do presente artigo é promover uma análise sistematizada do MLPI, tendo em vista a dificuldade em se encontrar estudos da área jurídica destinados a realizar esta análise. Em geral, tem-se encontrado referências teóricas ao MLPI como capítulos ou partes de outros estudos referentes à criança e ao adolescente ou, na melhor das hipóteses, promovendo a análise teórica ou empírica de uma ou algumas das questões objetos do MLPI. É possível encontrar, com certa facilidade, manuais formulados por órgãos municipais, estaduais e federais sobre o MLPI, principalmente voltados para gestores públicos encarregados da formulação de políticas públicas para a primeira infância. Assim, o objetivo do presente estudo é promover uma sistematização do MLPI que permita um estudo mais compreensivo e abrangente, bem como que aborde questões específicas como a caracterização e/ou diferenciação entre princípios e diretrizes, a adoção da intersetorialidade como fundamento das políticas públicas para a primeira infância e o papel dos Comitês Intersetoriais para articulação daquelas políticas.

Com esse objetivo, ousamos dar nossa contribuição de modo a aumentar a oferta de conteúdo teórico-jurídico que facilite a compreensão e a problematização das questões referentes às políticas públicas para a primeira infância.

Ressalte-se, de início, que o MLPI não é um diploma que estabelece, prioritariamente, quais são os direitos da criança na primeira infância: estes direitos estão, primeiramente, estabelecidos na Constituição Federal, de forma ampla e pormenorizada no Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990) (doravante, para facilidade de exposição e leitura, denominado e referenciado “ECA”), bem como em outros diplomas legislativos (v. g., no Código Civil, no Código de Processo Penal e no Código de Defesa do Consumidor). O objetivo do MLPI é dispor “sobre as políticas públicas para a primeira infância”, conforme consta de sua epígrafe.

O objeto deste estudo, portanto, é a sistematização dos princípios e diretrizes estabelecidos pelo MLPI para configuração das políticas públicas para a primeira infância, conforme constam nos arts. 1º a 17 do MLPI. Os demais dispositivos do Marco Legal promoveram substanciais alterações em outros diplomas legislativos que, entretanto, não foram objeto deste estudo pois transbordam do corte metodológico realizado.

Utilizou-se de metodologia descritiva-normativa, com a exposição das normas jurídicas que regulam o objeto de estudo, acompanhada das devidas propostas de sistematização normativa (modelo normativo de proposição de soluções para as questões problemáticas abordadas).

As linhas aqui delineadas estão sujeitas à apreciação e crítica de todos aqueles que se interessem pela temática. Constituem-se, como acima afirmado, em uma contribuição para o estudo do marco legal estabelecido para a formulação e implementação das políticas públicas para a primeira infância.

1 CARACTERIZAÇÃO DA PRIMEIRA INFÂNCIA E A CURVA DE HECKMAN

Por primeira infância compreende-se a faixa etária desde o nascimento até os 6 (seis) anos completos, o correspondente a 72 (setenta e dois) meses (art. 2º do MLPI). A primeira infância abrange, portanto, metade da infância de uma criança: considera-se criança a pessoa desde o nascimento até os 12 (doze) anos incompletos (art. 2º do ECA). A primeira metade da infância corresponde à primeira infância.

Quando se refere aos termos “completo” ou “incompleto”, deve-se considerar, respectivamente, a data em que a criança atinge determinada idade (completo) ou o dia imediatamente anterior em que ela completa determinada idade (incompleto).

Assim, se por primeira infância compreende-se a faixa etária desde o nascimento até os 6 (seis) anos completos, a primeira infância estende-se até o exato dia em que a criança completa 6 (seis) anos de idade. Por sua vez, considera-se criança a pessoa desde o nascimento até os 12 (doze) anos incompletos, i. e., até o dia imediatamente anterior à data em que ela irá completar 12 (doze) anos.

Tabela 1: Caracterização da primeira infância

Criança	. do nascimento até 12 anos incompletos (até o dia imediatamente anterior à data de aniversário em que a criança irá completar 12 anos).
Primeira infância	. do nascimento até 6 anos completos (até o exato dia do aniversário no qual a criança completa 6 anos).
Adolescente	. entre 12 anos completos (desde o dia no qual o adolescente completa 12 anos) até 18 anos incompletos (até o dia imediatamente anterior à data em que a criança irá completar 18 anos).

Faz-se ainda menção à chamada primeiríssima infância, correspondente ao primeiro quarto de vida da criança ou metade da primeira infância: desde o nascimento até completar 3 anos completos. Nem o ECA nem o MLPI fazem referência à primeiríssima infância. Há, entretanto, dispositivos específicos à criança entre o nascimento e os três anos, como o art. 16, parágrafo único do MLPI e o art. 92, § 7º do ECA. Embora sem respaldo legal, a expressão vem ganhando força no meio doutrinário e nos Planos Municipais para a Primeira Infância.

O art. 1º do MLPI apresenta as razões pelas quais é necessário o estabelecimento de políticas públicas específicas para a faixa etária da primeira infância: sua necessidade decorre da especificidade e da relevância dos primeiros anos de vida no desenvolvimento infantil e no desenvolvimento do ser humano.

A especificidade e a relevância dos primeiros anos de vida no desenvolvimento infantil e no desenvolvimento do ser humano foram bens demonstrados por James Heckman no chamado *The Heckman Equation Project*.

James J. Heckman é professor de Economia na Universidade de Chicago e ganhador do Prêmio Nobel de Economia no ano 2000. Heckman,

juntamente com economistas, psicólogos, sociólogos, estatísticos e neurocientistas, demonstrou que a qualidade da primeira infância influencia fortemente a saúde, a economia e os resultados sociais do indivíduo e da sociedade em geral. Haveria, assim, grandes ganhos sociais e econômicos decorrentes dos investimentos feitos no desenvolvimento da primeira infância (HECKMAN, 2013, *online*).

Heckman elaborou um gráfico que passou a ser conhecido como “A curva de Heckman” (*The Heckman Curve*). O gráfico mostra os investimentos feitos na primeira infância proporcionalmente às maiores taxas de retorno econômico. O investimento no desenvolvimento da primeira infância ajudaria na criação de habilidades individuais iniciais que, por sua vez, são a base para a criação de novas habilidades, o que evitaria o surgimento de diferenças nos resultados alcançados entre os indivíduos, promovendo maior igualdade de renda por meio das habilidades e iniciativas pessoais (HECKMAN, 2013, *online*).

O gráfico “Quanto mais cedo o investimento, maior o retorno” (HECKMAN, 2013, *online*), procura demonstrar visualmente a taxa de retorno dos investimentos feitos no indivíduo de acordo com a faixa etária: a. pré-natal: atendimento pré-natal; b. 0-3 anos: programas direcionados aos primeiros anos; c. 4-5 anos: pré-escola; d. idade escolar: educação escolar; e. idade pós-escolar: educação profissional.

Gráfico 1: “Retorno anual para cada dólar investido” – A Curva de Heckman (HECKMAN, 2013, *online*)



O raciocínio é, de certa forma, simples: as habilidades adquiridas na primeira infância serão o fundamento que possibilita a aquisição

de habilidades mais complexas pelo indivíduo. Sem o desenvolvimento das habilidades fundamentais na primeira infância, diminui a possibilidade de o indivíduo desenvolver habilidades mais complexas que garantam seu pleno desenvolvimento, criando uma diferença de resultados alcançáveis entre ele e os demais indivíduos (HECKMAN, 2006, p. 1902).

Mas não se trata apenas de combater a situação de vulnerabilidade do indivíduo em si, mas sim de combater o círculo de herança de pobreza que se retroalimenta:

Crianças que nascem em situação de pobreza, vivem em condições de falta de saneamento, recebem pouco cuidado ou pouca estimulação mental e uma nutrição empobrecida nos primeiros anos de vida têm maior probabilidade que seus contemporâneos ricos de crescerem com defasagem corporal e mental. Estas crianças tendem a ter um desempenho fraco em sala de aula, repetir séries escolares e não alcançarem bons índices de desenvolvimento. No campo profissional, eles são capazes de desempenhar apenas trabalhos que requerem menos habilidades e obter salários mais baixos. Quando eles têm filhos, um ciclo de herança de pobreza recomeça – e isso se repete pelas gerações (YOUNG, 2016, p. 21).

Esta é, em apertada síntese, a especificidade e a relevância dos primeiros anos de vida no desenvolvimento infantil e no desenvolvimento do ser humano a que se refere o art. 1º do MLPI e que é o fundamento da aprovação deste marco legal. O MLPI estabelece princípios e diretrizes das políticas públicas para a primeira infância. Vejamos a seguir o que são aqueles princípios e diretrizes.

2 PRINCÍPIOS E DIRETRIZES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA

Segundo o art. 1º do MLPI, este Estatuto estabelece princípios e diretrizes para a formulação e a implementação de políticas públicas para a primeira infância.

O primeiro ponto a merecer atenção refere-se à necessidade de implementação das políticas públicas para a primeira infância. O dispositivo faz referência não só à “formulação”, mas também à “implementação” das políticas públicas para a primeira infância, a indicar a obrigatoriedade de se retirar a lei “do papel”, concretizando as políticas públicas elaboradas.

O segundo ponto a merecer atenção diz respeito à referência feita aos princípios e diretrizes que devem nortear a elaboração e implementação das políticas públicas para a primeira infância.

No âmbito jurídico, há uma variedade de conceitos para o termo “princípio”.¹ Mais recentemente, vem ganhando destaque o conceito alexyano de princípio como “mandado de otimização”, algo a ser obtido na maior medida do possível (ALEXY, 2015, p. 91-102). No confronto com outros princípios, faz-se necessário um exercício de ponderação, de modo que um princípio pode relativizar ou diminuir o âmbito de aplicação do outro princípio com o qual está em conflito.

Entretanto, no MLPI, entendemos que a referência a princípio adota o conceito de “norma fundamental de um sistema”.² Os princípios estabelecidos pelo MLPI são, portanto, as normas fundamentais que estruturam o microsistema jurídico de proteção à primeira infância. O MLPI não adotou, em nosso sentir, o conceito alexyano de princípio.

Por sua vez, diretriz é a norma jurídica que estabelece, em linhas gerais, um caminho a ser seguido, as direções, atitudes, condutas que o legislador espera sejam seguidas pelos administradores públicos.

Há de se considerar, ainda, que o legislador nem sempre elabora leis com a acuidade técnica devida. A título de exemplo, o art. 198 da Constituição Federal estabelece como diretriz do SUS a descentralização, o atendimento integral e a participação da comunidade. Por sua vez, a Lei nº 8.080/1990 estabelece que a descentralização, o atendimento integral e a participação da comunidade são princípios do SUS (MATTA, 2007, p. 63). Além da falta de tecnicidade, pode-se verificar uma sobreposição classificatória entre aqueles termos: por exemplo, uma norma fundamental do microsistema jurídico de proteção à primeira infância pode-se constituir, ao mesmo tempo, em uma diretriz. As classificações não são excludentes.

Assim, v. g., a determinação contida no art. 6º do MLPI de que “a Política Nacional Integrada para a primeira infância será formulada e implementada mediante abordagem e coordenação intersetorial que articule as diversas políticas setoriais a partir de uma visão abrangente de todos os

¹ Cf. SILVA, Virgílio Afonso da. Princípios e regras: mitos e equívocos acerca de uma distinção. *Revista latino-americana de estudos constitucionais*, Belo Horizonte, nº 1, p. 607-630, 2003.

² Princípio é, pois, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para exata compreensão e inteligência delas, exatamente porque define a lógica e a racionalidade do sistema normativo, conferindo-lhe a tônica que lhe dá sentido harmônico” (MELLO, 2009, p. 53).

direitos da criança na primeira infância”. Trata-se de diretriz determinando uma conduta ao administrador público: a criação de uma Política Nacional Integrada mediante abordagem e coordenação intersetorial. Por sua vez, a intersetorialidade é um princípio do microsistema jurídico de proteção à primeira infância: a determinação de intersetorialidade perpassa todo o MLPI, constituindo-se em norma fundamental do microsistema.

Feitas estas considerações, este estudo não se preocupa em estabelecer uma classificação de quais seriam os princípios e quais seriam as diretrizes das políticas públicas de proteção à primeira infância. Embora possuam conceitos diferentes, a falta de tecnicidade do legislador, bem como a possível sobreposição classificatória, torna desnecessária, para os fins aqui propostos, aquela diferenciação. Todavia, podemos identificar como normas jurídicas fundamentais do microsistema jurídico de proteção à criança na primeira infância: a) a intersetorialidade; b) a atuação integrada entre os três níveis governamentais e a sociedade civil; e c) o reconhecimento da criança na primeira infância enquanto sujeito titular do direito de desenvolver-se integralmente como prioridade absoluta das políticas públicas. Este último princípio é o objeto do próximo capítulo.

3 PRIORIDADE ABSOLUTA DO DESENVOLVIMENTO INTEGRAL DA CRIANÇA NA PRIMEIRA INFÂNCIA

A prioridade absoluta do desenvolvimento integral da criança e do adolescente é norma fundamental do microsistema de proteção à criança e ao adolescente. Da mesma forma, é norma fundamental do microsistema de proteção à criança na primeira infância. Vem prevista no art. 227 da CF, no art. 4º do ECA e no art. 3º do MLPI. Por este princípio – entendido como norma fundamental do microsistema – é dever da família, da sociedade e do Estado elevar o desenvolvimento integral da criança e do adolescente como prioridade absoluta de sua atuação:

Em verdade, o art. 227 representa o *metaprincípio da prioridade absoluta dos direitos da criança e do adolescente*, tendo como destinatários da norma a família, a sociedade e o Estado. Pretende, pois, que a família se responsabilize pela manutenção da integridade física e psíquica, a sociedade pela convivência coletiva harmônica, e o Estado pelo constante incentivo à criação de políticas públicas. Trata-se de uma responsabilidade que, para ser realizada, necessita de uma integração, de um conjunto devidamente articulado de

políticas públicas. Essa competência difusa, que responsabiliza uma diversidade de agentes pela promoção da política de atendimento à criança e ao adolescente, tem por objetivo ampliar o próprio alcance da proteção dos direitos infanto-juvenis (ROSSATO; LÉPORE; CUNHA, 2019, p. 47).

Por desenvolvimento integral entende-se que à criança na primeira infância (corte metodológico do presente estudo) devam ser dadas condições para que desenvolvam as habilidades necessárias para alcançarem pleno desenvolvimento nas mais variadas esferas da sua existência - desenvolvimento físico, mental, intelectual, profissional – de modo a permitir a sua constituição enquanto ser humano e garantir-lhe existência digna. O desenvolvimento integral deve garantir que a criança na primeira infância se desenvolva enquanto ser humano capaz de alcançar sua independência e liberdade para escolher e percorrer o melhor caminho para sua existência. Para isso é necessário que a criança na primeira infância tenha, desde a gestação, as garantias necessárias para que obtenha plena saúde física e mental, bem como os meios necessários para desenvolver suas habilidades intelectuais e profissionais, tudo visando a garantir a sua digna existência enquanto ser humano livre e senhor de si.³

Tanto a prioridade absoluta quanto o direito ao desenvolvimento integral são postos em posição central no microsistema jurídico de proteção à criança e ao adolescente e, portanto, também à criança na primeira infância, sendo considerados metaprincípios: extraídos dos dispositivos da Constituição Federal, a proteção integral e a prioridade absoluta, devido à sua posição axiológica (valorativa) e à densidade de conteúdo, “ocupam uma posição de destaque dentro dos princípios do direito da criança e do adolescente, denominando-se *metaprincípios*” (ROSSATO; LÉPORE; CUNHA, 2019, p. 51).

No âmbito familiar, a família deve sobrepor o desenvolvimento integral da criança na primeira infância acima dos interesses dos demais membros familiares: a família deve se organizar para agir de forma a garantir o desenvolvimento integral da criança na primeira infância acima dos demais interesses, alterando o destino da renda familiar, postergando ou cancelando outros projetos familiares (como viagem durante o período escolar), modificando hábitos sociais e culturais (modificação da audiência

³ Ver interessante análise da teoria do desenvolvimento como liberdade de Amartya Sen e sua interlocução com a primeira infância em ZILLOTTO, Bruna Antunes; FERRAZ, Miriam Olívia Knopik; MARQUES, Camila Salgueiro da Purificação. O Marco Legal da Primeira Infância como ferramenta fundamental ao alcance do desenvolvimento socioeconômico no Brasil. *Revista Jurídica Luso-Brasileira - RJLB*, ano 6, nº 3, p. 371-400.

a determinados programas televisivos, abstenção de participação em determinados eventos sociais não adequados à presença da criança na primeira infância), apenas para citarmos alguns exemplos.

No âmbito social, a sociedade civil deve adotar as práticas necessárias que visem ao desenvolvimento integral da criança na primeira infância como prioridade absoluta: as sociedades empresárias e civis devem permitir que as mães trabalhadoras promovam o aleitamento materno e que mães e pais trabalhadores possam acompanhar seus filhos a atendimento médico; familiares e vizinhos devem estar atento a qualquer sinal de violência física, psicológica, sexual ou econômica a que esteja submetida a criança na primeira infância, informando imediatamente o Conselho Tutelar (o art. 13 do ECA determina esta obrigação inclusive em casos de mera suspeita); comerciantes devem zelar para não venderem produtos cuja venda é proibida para crianças e adolescentes (o art. 81 do ECA, que estabelece os produtos cuja venda é proibida para crianças e adolescentes, é reflexo da prioridade absoluta do desenvolvimento integral da criança e do adolescente sobre o lucro do comerciante); o número de exemplos possíveis é indefinido.

De maneira inédita, o art. 12 do MLPI apresenta um rol exemplificativo das formas de participação da sociedade – enquanto obrigação solidária com a família e o Estado – especificamente para a proteção e promoção da criança na primeira infância:

- 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.

No âmbito público, o Estado deve priorizar a destinação de verbas para os programas voltados ao desenvolvimento integral da criança na primeira infância. É sabido que não há verbas públicas suficientes

para satisfação de todas as necessidades sociais (mormente em países de desenvolvimento tardio, como o Brasil, cujas mazelas sociais são profundas e amplamente disseminadas). No confronto entre as diversas necessidades sociais, as verbas orçamentárias devem ter destinação preferencial às políticas públicas voltadas ao desenvolvimento integral da criança na primeira infância. Trata-se de mandamento constitucional. Chega-se até mesmo a falar em limitação da discricionariedade do Poder Público pelo princípio da prioridade absoluta: “a discricionariedade do Poder Público também estará limitada na formulação e na execução das políticas sociais públicas, pois há determinação legal em se assegurar primazia para políticas públicas destinadas direta ou indiretamente à população infanto-juvenil” (AMIN, 2019, p. 78).

A prioridade do investimento público vem expressamente prevista no art. 4º, IV do MLPI, ao estabelecer que as políticas públicas voltadas ao atendimento dos direitos da criança na primeira infância serão elaboradas e executadas de forma a reduzir as desigualdades no acesso aos bens e serviços que atendam aos direitos da criança na primeira infância, priorizando o investimento público na promoção da justiça social, da equidade e da inclusão sem discriminação da criança.

A sociedade civil pode participar como garantidora da prioridade absoluta do orçamento público voltado ao desenvolvimento integral da criança e do adolescente de três formas:

a) mediante atuação política, votando em candidatos comprometidos com políticas públicas de proteção e promoção dos direitos da criança na primeira infância e, após as eleições, mediante atuação política ativa de cobrança dos eleitos para que cumpram o mandamento constitucional de prioridade absoluta;

b) mediante destinação de até 6% (seis por cento) do imposto sobre renda apurado pelas pessoas físicas em suas respectivas Declaração de Ajuste Anual, cujos valores serão doados aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente nacional, distrital, estaduais ou municipais; em se tratando de pessoas jurídica, o valor destinado é de até 1% do imposto sobre a renda devido desde que a tributação se dê com base no lucro real (ECA, art. 260). Trata-se de uma das maiores garantias de que o imposto recolhido será aplicado em políticas públicas de proteção e promoção dos direitos da criança e do adolescente, uma vez que o valor dos impostos irá diretamente para os Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente;

c) mediante controle social, pelo Ministério Público, pela Defensoria Pública e por associações que possuam como sua finalidade a defesa dos direitos da criança na primeira infância, de que o orçamento público está cumprindo com o dever de prioridade absoluta. Para viabilizar este controle social, estabelece o art. 11, § 2º do MLPI que a União deverá informar à sociedade a soma dos recursos aplicados anualmente no conjunto dos programas e serviços para a primeira infância e o percentual que os valores representam em relação ao respectivo orçamento realizado, bem como colherá informações sobre os valores aplicados pelos demais entes da Federação.

Em conjunto, a Constituição Federal, o Estatuto da Criança e do Adolescente e o Marco Legal da Primeira Infância estabelecem uma cultura do cuidado, envolvendo a família, a sociedade e o Estado como obrigados solidários a estabelecerem no país uma cultura voltada a garantir, como prioridade absoluta, o desenvolvimento integral da criança na primeira infância.

O titular do direito ao desenvolvimento integral é a criança na primeira infância. Nada mais justo e lógico que os titulares de um direito sejam ouvidos e possam influenciar na elaboração e implementação das políticas públicas que visam a concretizar um direito que lhes pertence. Neste sentido é que o MLPI estabeleceu o direito de participação da criança na formulação de políticas públicas. Vejamos como foi estabelecido este direito a seguir.

4 O DIREITO DE PARTICIPAÇÃO DA CRIANÇA NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O art. 4º do MLPI estabelece que as políticas públicas voltadas ao atendimento dos direitos da criança na primeira infância serão elaboradas e executadas de forma a incluir a participação da criança na definição das ações que lhe digam respeito, em conformidade com suas características etárias e de desenvolvimento. Este dispositivo está em consonância com a Convenção sobre os Direitos da Criança da Organização das Nações Unidas - ONU, cujo art. 12 estabelece o direito da criança e do adolescente de serem ouvidos e participarem das decisões que lhes digam respeito de acordo com a sua idade e maturidade (ONU, 1990, *online*).

O dispositivo visa ao combate daquilo que a historiografia da infância denomina de invisibilização política da criança: a criança foi

excluída do mundo dos adultos e confinada a um espaço social condicionado e controlado pelos adultos, privando, dentre outras consequências, as crianças do exercício de poderes políticos. As crianças constituem-se o único grupo social verdadeiramente excluído de direitos políticos expressos (SARMENTO; FERNANDES; TOMÁS, 2007, p. 184).

Os dispositivos legais referem-se expressamente ao direito de a criança e o adolescente serem ouvidos, de forma que a criança – até 12 anos incompletos - deve ter possibilidade de participação na formulação das políticas públicas que lhe são destinadas, de acordo com sua idade e maturidade.

Poder-se-ia perguntar como a criança na primeira infância poderia participar na formulação de políticas públicas. Professores do Instituto de Estudos da Criança da Universidade do Minho em Braga, Portugal, apresentam três âmbitos relevantes de ação política das crianças: a participação em movimentos sociais que envolvam crianças (como exemplo, apresentam o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, do Brasil), a intervenção no espaço local (e exemplificam com a iniciativa denominada “Rede Social”, desenvolvida na cidade de Braga, Portugal) e a ação político-educacional na escola pública (e apresentam as ações desenvolvidas na Escola do Ensino Básico de Abação, Paraíso nº 1, em Guimarães, Portugal) (SARMENTO; FERNANDES; TOMÁS, 2007, p. 183-206). Não seria cabível a descrição das atividades exemplificadas pelos Autores portugueses neste artigo, razão pela qual remetemos o leitor ao estudo original referenciado ao final, mas pode-se afirmar que aquela participação deve ocorrer mediante instrumentos apropriados à idade e à maturidade da criança.

Deve-se atentar para que não seja promovida uma mera escuta simbólica: a participação da criança deve ser efetiva, suas ideias e anseios devem ser levados em séria consideração. Nesse sentido:

Depreende-se dos documentos citados que os responsáveis pelo planejamento e pela gestão das políticas públicas, aí incluídos os membros dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, devem estar preparados para fazer uma escuta qualificada e para estabelecer uma nova forma de diálogo com as crianças e os adolescentes. Coloca-se aqui um instigante desafio conceitual e prático de desenvolvimento de um processo de ação comunicativa intergeracional, que agregue valor às políticas públicas e ao processo de democracia participativa. Para tanto, os adultos deverão ter capacidade de descentração relativa em relação aos seus próprios interesses e convicções, abrindo mão do egocentrismo ou da onisciência, para tentar compreender

interesses e posicionamentos expressos por crianças e adolescentes. Esse modo de interação comunicativa não pode ser exercido de maneira vertical, na qual o agente busca apenas convencer ou persuadir seu interlocutor, ou no qual a assimetria das relações de poder gera, na melhor hipótese, uma relação paternalista, mas deve ser exercida de forma horizontal, buscando-se entendimentos compartilhados e formação de consensos (RIBAS, 2017, *online*).

Cuide-se, a propósito, que “a participação política das crianças não pode ser pensada através de modos de imitação ‘macaqueada’ dos comportados adultos”, da mesma forma que se deve evitar que a “tentação da colonização das crianças em determinadas ações políticas se exprime frequentemente em formas não infantis de ação” (SARMENTO; FERNANDES; TOMÁS, 2007, p. 204).

A escuta participativa da criança vem - dentre outras consequências benéficas – auxiliar a cumprir com os objetivos previstos no art. 4º do MLPI, promovendo o respeito à individualidade da criança, os ritmos de seu desenvolvimento, bem como valorizar a diversidade da infância brasileira e as diferenças entre as crianças em seus diferentes contextos sociais e culturais. Ninguém melhor que a própria criança para externalizar sua individualidade, expressar as especificidades de seu contexto social e cultural.

Vimos que as políticas públicas para a primeira infância devem ser elaboradas e concretizadas com prioridade absoluta, de forma a garantir o desenvolvimento integral da criança na primeira infância. O MLPI estabelece diretrizes de como aquelas políticas públicas devem ser estruturadas. Entre a principal diretriz - e que também se configura como norma fundamental do microsistema - está a intersetorialidade. No próximo capítulo, procuramos demonstrar seus fundamentos e como a intersetorialidade foi pensada pelo MLPI.

5 INTERSETORIALIDADE: PRINCÍPIO E DIRETRIZ DA POLÍTICA NACIONAL INTEGRADA PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA

O MLPI, art. 6º, determina a formulação de uma Política Nacional Integrada para a Primeira Infância. Sua formulação e implementação devem seguir as seguintes diretrizes:

- a. abordagem e coordenação intersetorial;
- b. articulação das diversas políticas setoriais;

c. visão abrangente de todos os direitos da criança na primeira infância.

A intersetorialidade é uma das grandes balizas do MLPI, constituindo-se em princípio do microssistema de proteção à primeira infância, mas constitui-se igualmente em diretriz daquele microssistema, constituindo-se em diretriz a ser seguida pelo gestor público. Mas o que é a intersetorialidade?

Vimos anteriormente que a criança na primeira infância deve ter garantida, como prioridade absoluta, o seu desenvolvimento integral. A integralidade do desenvolvimento demanda ações nas áreas da saúde física e mental, da educação, da segurança, do desenvolvimento profissional, da cultura, da moradia etc.

Como decorrência da tradição da ciência moderna, houve uma especialização e fragmentação do conhecimento: este passou a ser dividido em diversos ramos separados, compartimentados, cada um deles promovendo o aprofundamento de sua respectiva área. Esta fragmentação pode ser vista na divisão temática das secretarias e ministérios: saúde, educação, meio ambiente, esporte, turismo, cultura, economia, desenvolvimento social etc., diversas áreas separadas e com pouca comunicação entre si, atuando separadamente no combate aos problemas sociais.

A intersetorialidade promove uma nova visão na forma de as políticas públicas lidarem com os problemas sociais: os problemas passam a ser analisados a partir de uma apreciação global, elaborando-se estratégias que envolvem diversos setores e áreas de conhecimento para que, em uma ação conjunta - portanto, não fragmentada - possam-se executar políticas de enfrentamento mais eficazes. Nesse sentido:

Com base neste entendimento, identifica-se que um dos grandes desafios é romper com a tradição da ciência moderna, que opera com uma lógica parcializada de organização e produção do saber, tendo como consequência uma intensa especialização disciplinar e práticas sociais fragmentadas. Nesta direção, diversos autores assinalam a importância de buscar no paradigma da interdisciplinaridade uma análise global dos problemas e na estratégia de gestão intersetorial a promoção de práticas sociais mais eficazes em relação à questão social atual (MONNERAT; SOUZA, 2009, p. 203).

A situação de vulnerabilidade da criança na primeira infância, a título de exemplo, é analisada de forma integral: saúde, educação,

moradia, violência física, psicológica, sexual etc. Não raramente, estes problemas estão interligados: violência, pobreza, doenças, subnutrição, evasão escolar, frequentemente formam um cenário complexo com diversos e profundos pontos de contato. A intersetorialidade permite a construção de uma visão global da complexidade dos problemas. Mas a intersetorialidade não significa um simples acúmulo de saberes fragmentados: não se trata de apenas somar um saber ao outro, mas sim de construir uma proposta de atuação diferente, complexa, global, integral, em tudo diferente de uma mera soma de propostas setoriais. Desta forma, “o ponto forte da proposta de intersetorialidade é a possibilidade de se construir uma visão de complexidade dos problemas tendo como requisito o aporte de diferentes acúmulos setoriais”, objetivando “construir objeto e objetivos comuns, o que difere das propostas que se traduzem na mera sobreposição ou justaposição de ações setoriais” (MONNERAT; SOUZA, 2009, p. 208).

Os órgãos públicos – v. g., por meio de suas secretarias municipais e estaduais, ministérios no âmbito do governo federal – não devem agir de forma isolada: a Política Nacional Integrada para a Primeira Infância deve ser formulada de forma conjunta e integrada pelos diversos âmbitos de atuação estatal. A qualidade de vida da criança, plural e complexa, demanda, portanto, uma visão integrada dos problemas sociais que dificultam a concretização dos direitos que lhe são próprios:

A qualidade de vida demanda uma visão integrada dos problemas sociais. A ação intersetorial surge como uma nova possibilidade para resolver esses problemas que incidem sobre uma população que ocupa determinado território. Essa é uma perspectiva importante porque aponta para uma visão integrada dos problemas sociais e de suas soluções. Com isso, busca-se otimizar os recursos escassos procurando soluções integradas, pois a complexidade da realidade social exige um olhar que não se esgota no âmbito de uma única política social (JUNQUEIRA, 2004, p. 27).

A intersetorialidade convoca as áreas da educação, da saúde, da cultura, do esporte, da segurança, da economia, da moradia, dentre outras, a atuarem de forma conjunta na elaboração de uma única política voltada para a primeira infância de forma a:

a) evitar sobreposição na atuação (v. g., secretarias da educação e da cultura atuando no mesmo problema, quando ambas poderiam agir em conjunto de forma mais eficaz e econômica);

b) evitar lacunas na atuação (v. g., a secretaria do desenvolvimento social não atua em um determinado problema pois concluiu que seria atuação da secretaria da educação, mas esta não atuou para a solução do problema pois concluiu que a secretaria do desenvolvimento social estaria tratando do assunto);

c) economia na gestão das verbas públicas e de recursos humanos;

d) compartilhamento de ideias entre as diferentes secretarias.

A diretriz da intersetorialidade determina que ministérios, secretarias, órgãos públicos, atuem conjuntamente para promover o desenvolvimento integral da criança e do adolescente. Não cabe ao município possuir diversos planos setoriais para a primeira infância (um plano da saúde para a primeira infância, um plano da educação para a primeira infância, um plano de combate à violência contra a primeira infância etc.). As secretarias de um município devem se unir para, conjuntamente, elaborar e concretizar um único Plano Municipal Integrado para a Primeira Infância, com a atuação conjunta de todas as secretarias municipais.

Constata-se, assim, como a intersetorialidade liga-se ao conceito de rede, que, por sua vez, “emergiu como uma nova concepção de gestão contrária à setorização e à especialização, propondo, por outro lado, integração, articulação dos saberes e dos serviços ou mesmo a formação de redes de parcerias entre os sujeitos coletivos no atendimento às demandas dos cidadãos” (PEREIRA; TEIXEIRA, 2013, p. 121).

É nesse sentido que o art. 7º do MLPI possibilita à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios instituir, nos respectivos âmbitos, um Comitê Intersetorial de Políticas Públicas para a Primeira Infância. É neste comitê que participarão, em conjunto, os diversos secretários municipais, estaduais ou ministros do governo federal (em seus respectivos âmbitos, pessoalmente ou mediante seus representantes), para assegurar a articulação das ações voltadas à proteção e à promoção dos direitos da criança na primeira infância. Haverá, portanto:

a) para cada município, um Plano Municipal para a Primeira Infância - PMPI - elaborado, articulado e supervisionado pelo Comitê Municipal de Políticas Públicas para a Primeira Infância;

b) para cada estado, um Plano Estadual para a Primeira Infância - PEPI - elaborado, articulado e supervisionado pelo Comitê Estadual de Políticas Públicas para a Primeira Infância;

c) para o Distrito Federal, um Plano Distrital para a Primeira Infância - PDPI - elaborado, articulado e supervisionado pelo Comitê Distrital de Políticas Públicas para a Primeira Infância;

d) em âmbito nacional, um Plano Nacional para a Primeira Infância - PNPI - elaborado, articulado e supervisionado pelo Comitê Federal de Políticas Públicas para a Primeira Infância.

Os comitês intersetoriais de políticas públicas para a primeira infância são constituídos com a finalidade de articular as ações dos diversos setores envolvidos com a concretização dos direitos da primeira infância (saúde, educação, esporte, alimentação, moradia etc.). São constituídos por representantes governamentais (secretários, outros servidores) e de participação social (esta participação se dá por meio dos conselhos de direitos, no âmbito municipal, por intermédio do CMDCA ou de outros conselhos existentes, conforme lei instituidora). Embora não haja previsão legal, entendemos ser possível e salutar a participação de representantes do poder legislativo, o que dependerá da indicação de seus membros aos respectivos comitês.

Para melhor organização do comitê intersetorial, o Poder Executivo - União, Estados, Distrito Federal e Municípios, cada um em seu respectivo âmbito - nomeará o órgão responsável pela coordenação do comitê intersetorial (MLPI, art. 7º, § 1º). Assim, *v. g.*, o Prefeito Municipal poderá designar a Secretaria de Saúde para coordenação do comitê setorial de um determinado município. Sua função é de coordenar a atuação do comitê intersetorial que, como vimos anteriormente, contará com a participação de diversas secretarias, representantes do poder legislativo e da sociedade civil.

O dever legal de concretização integral dos direitos da criança na primeira infância é solidário entre os entes da Federação (União, Estados, DF e Municípios), devendo ser instituído um regime de colaboração entre aqueles entes. Por este motivo, os comitês intersetoriais devem ser instituídos nos âmbitos federal, estaduais e municipais. Esta exigência decorre da solidariedade entre todos os entes da Federação.

A solidariedade estabelecida entre os entes da Federação e a necessidade de articulá-los é um dos principais objetivos do Comitê Federal de Políticas Públicas para a Primeira Infância, que tem por finalidade (MLPI, art. 7º, § 2º e art. 8º):

a. promover a articulação entre os comitês intersetoriais estaduais e municipais;

b. complementar as ações dos comitês estaduais e municipais quando necessário;

c. buscar a adesão dos Estados e Municípios para que estes promovam a concretização dos direitos da criança na primeira infância a partir de abordagens multi e intersetorial;

d. oferecer assistência técnica aos comitês estaduais e municipais.

Ressalte-se, oportunamente, que o Comitê Municipal de Políticas Públicas para a Primeira Infância – CMPI não se confunde com o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA. Vejamos:

Tabela 2: Diferenças entre o CMPI e o CMDCA (autoria própria)

Comitê Municipal de Políticas Públicas para a Primeira Infância – CMPI	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA
. instituído pelo Marco Legal da Primeira Infância	. instituído pelo ECA
. voltado apenas para a primeira infância	. voltado para a infância e a adolescência
. órgão articulador de políticas públicas multisetoriais	. órgão consultivo, deliberativo e fiscalizador

Conforme abordamos anteriormente neste estudo, a intersetorialidade é uma das características mais marcantes da Política Nacional Integrada para a Primeira Infância, por isso a consideramos como princípio – no sentido de norma fundamental - e diretriz - no sentido de modo de agir - do MLPI: além de se constituir em uma norma fundamental do microsistema de proteção da primeira infância, constitui-se, ao mesmo tempo, em diretriz determinando uma conduta do administrador público, a saber, a criação de uma Política Nacional Integrada mediante abordagem e coordenação intersetorial. Esta política é o objeto do próximo capítulo.

6 POLÍTICA NACIONAL INTEGRADA PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA

O MLPI estabelece a obrigatoriedade de se estabelecer uma Política Pública para a Primeira Infância nos três níveis governamentais, federal, estatal (e distrital) e municipal. Trata-se da chamada Política Nacional Integrada para a Primeira Infância.

Vimos no capítulo anterior que a Política Nacional Integrada para a Primeira Infância tem como uma de suas principais características a intersetorialidade, o que garante uma visão abrangente de todos os direitos da criança na primeira infância (MLPI, art. 6º).

Para articular as ações dos diversos setores – saúde, educação, esporte, segurança, moradia etc. – cada âmbito governamental poderá criar seus respectivos Comitês Intersetoriais de Políticas Públicas para a Primeira Infância (MLPI, art. 7º, *caput*).

Em cada um dos níveis governamentais - federal, estatal, distrital e municipal – cada Comitê instituirá um Plano Intersetorial para a Primeira Infância: um para cada município, um para cada estado, um para o Distrito Federal e um plano federal.

O MLPI institui um conjunto de diretrizes para a formulação dos Planos Intersetoriais para a Primeira Infância. Procuramos realizar uma síntese daquelas diretrizes, de modo a formular um panorama para a formulação dos Planos Intersetoriais:

a) articulação com as instituições de formação profissional (MLPI, art. 9º): as instituições de formação profissional (Sistema S (Sesc, Senac, Senai, Sest Senat), universidades, escolas técnicas etc.) devem adequar seus cursos de modo a formar profissionais qualificados para a prestação de serviços voltados à criança na primeira infância;

b) acesso garantido e prioritário à qualificação dos profissionais que atuam nos diferentes ambientes de execução das políticas públicas e programas destinados à criança na primeira infância (MLPI, art. 10): visa-se à formação continuada do profissional que atua na execução de políticas públicas destinadas à criança na primeira infância; como se trata de formação continuada, o dispositivo legal refere-se à oferta de cursos de especialização e atualização, oferecidos, portanto, para o profissional que já tenha concluído um curso de graduação universitária; os programas dos cursos deverão contemplar, entre outros temas, a especificidade da primeira infância, a estratégia da intersetorialidade na promoção do desenvolvimento integral e a prevenção e a proteção contra toda forma de violência contra a criança;

c) obrigatoriedade de monitoramento, coleta sistemática de dados, avaliação periódica e divulgação dos resultados (MLPI, art. 11): as políticas públicas da primeira infância devem contar com monitoramento e coleta sistemática de dados, de modo a embasar a atuação dos Comitês Intersetoriais de Política Pública para a Primeira Infância, e promover a avaliação periódica dos serviços fornecidos à criança na primeira infância. Para viabilizar o controle de qualidade e eficácia dos serviços públicos oferecidos à criança na primeira infância, o MLPI estabelece duas disposições complementares:

c.1) registro individual dos dados: cada criança na primeira infância deve ter um registro individual no qual constem os dados de seu crescimento e desenvolvimento (MLPI, art. 11, § 1º);

c.2) informação sobre a soma dos recursos públicos aplicados anualmente: de modo a permitir a fiscalização pela sociedade civil e órgãos de fiscalização (CMDCA, Ministério Público, Defensoria Pública etc.), a União deverá informar à sociedade os recursos aplicados em políticas públicas para a primeira infância. Esta informação deve abranger os recursos aplicados pela União, pelos Estados e pelos Municípios (MLPI, art. 11, § 2º);

d) participação da sociedade civil por meio de suas organizações representativas (MLPI, art. 12).

Como exemplo de programa que bem retrata a Política Nacional Integrada para a Primeira Infância, o Decreto Presidencial nº 9.579/2018, nos arts. 96 a 108, estabeleceu o programa Criança Feliz.⁴ O programa Criança Feliz possui nítido caráter intersetorial (como determina o MLPI), implementado “a partir da articulação entre as políticas de assistência social, saúde, educação, cultura, direitos humanos, direitos das crianças e dos adolescentes, entre outras” (BRASIL, Decreto Presidencial nº 9.579/2018, art. 101). O programa igualmente obedece à diretriz de colaboração entre os três níveis governamentais e a sociedade civil, ao estabelecer que as ações do Programa Criança Feliz “serão executadas de forma descentralizada e integrada, por meio da conjugação de esforços entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, observada a intersetorialidade, as especificidades das políticas públicas setoriais, a participação da sociedade civil e o controle social” (BRASIL, Decreto Presidencial nº 9.579/2018, art. 103).

Outros programas, anteriores à aprovação do MLPI, retratam a intersetorialidade desejada na proteção e concretização dos direitos da criança: trata-se do programa Bolsa Família. O programa Bolsa Família constitui-se em programa de transferência condicional de renda para famílias pobres, desde que a família cumpra com determinadas condições referentes à saúde e à educação das crianças e adolescentes membros da família. Dentre as condicionantes da área da saúde, exige-se da família beneficiária: a realização do pré-natal, acompanhamento pós-natal, atividades de educação sobre saúde e nutrição para as mães, cumprimento

⁴O Programa Criança Feliz, coordenado pelo Ministério da Cidadania do Governo Federal foi um dos ganhadores do prêmio Wise 2019, premiação concedida pela Qatar Foundation, organização sem fins lucrativos estabelecida em Doha (QATAR FOUNDATION. 2019 *Wise Awards*. 2019, *online*).

do esquema vacinal completo da criança, rotina de acompanhamento médico para crianças menores de sete anos (RASELLA *et all*, 2013, p. 57;62). Segundo estudo publicado na revista *The Lancet*, os resultados do programa Bolsa Família evidenciam que uma abordagem multisetorial, combinado com um programa de transferência condicional de renda, diminuíram substancialmente a mortalidade infantil em decorrência de situações de pobreza no Brasil.⁵

Personagem importante e indispensável na proteção da criança na primeira infância é a família, pois é nela que a criança está, primeira e diretamente, inserida. O MLPI, reconhecendo a importância da proteção da família enquanto fundamento da proteção da criança na primeira instância, estabeleceu diretrizes para a formulação e execução de políticas públicas e programas voltados para o apoio à família. Vejamos quais são estas diretrizes.

7 POLÍTICAS E PROGRAMAS DE APOIO À FAMÍLIA

É direito da criança e do adolescente ser criado e educado no seio de uma família. Esta família pode ser a sua família natural ou, excepcionalmente, em família substituta (por guarda, tutela ou adoção) (ECA, art. 19).

Além de convivência familiar, à criança e ao adolescente é garantida a possibilidade de convivência comunitária (ECA, art. 19): a família está inserida em uma comunidade da qual a criança e o adolescente fazem parte; seu desenvolvimento integral depende não apenas de estar inserido em uma família, mas da possibilidade de fazer parte de uma comunidade na qual possa desenvolver suas habilidades de interação social:

A criança e o adolescente, com o passar dos anos, ampliam os seus relacionamentos e passam a viver experiências próprias fora do âmbito familiar que lhe auxiliarão no incremento da personalidade e do caráter. Neste ponto, a convivência escolar, religiosa e recreativa deve ser incentivada e facilitada pelos pais. Estes espaços complementares do ambiente doméstico constituem pontos de identificação importantes, inclusive para a proteção e o amparo do infante, mormente quando perdido o referencial familiar. Na comunidade,

⁵“The results of our study provide evidence that a multisectoral approach, combining a large-scale conditional cash transfer programme, with the potential to act on important social health determinants, and effective primary health care, capable of attending basic health demands of the same population and of attending conditions imposed by the conditional cash transfer programme, can substantially reduce childhood mortality from poverty-related causes in a large middleincome country such as Brazil” (RASELLA *et all*, 2013, p. 64).

ainda, a criança e o adolescente poderão desenvolver os seus direitos como cidadãos (MACIEL, 2019, p. 181).

Com base no direito da criança e do adolescente à convivência familiar e comunitária é que o MLPI estabeleceu uma série de dispositivos instituindo uma política pública de apoio à família, visando garantir o desenvolvimento integral da criança na primeira infância:

a) participação das famílias em rede de proteção e cuidado à criança na primeira infância (MLPI, art. 13): novamente, o MLPI estabelece uma diretriz direcionada ao envolvimento da sociedade civil e, para tanto, não poderia faltar a atuação da família, na qual espera-se que a criança na primeira infância esteja inserida; o dispositivo visa ao fortalecimento dos vínculos familiares (o fortalecimento da família gera, por si só, maior proteção à criança) e dos vínculos comunitários (a criança não está inserida apenas na família, mas também em uma determinada comunidade). Para tanto, estabelece o art. 14 do MLPI que as políticas públicas deverão contar com:

a.1) políticas e programas governamentais de apoio às famílias que deverão incluir visitas domiciliares; e

a.2) programas de promoção da paternidade e maternidade responsáveis;

b) articulação intersetorial: por força da diretriz da intersetorialidade, o art. 14 do MLPI determina que estes programas “buscarão a articulação das áreas de saúde, nutrição, educação, assistência social, cultura, trabalho, habitação, meio ambiente e direitos humanos, entre outras, com vistas ao desenvolvimento integral da criança”;

c) fortalecimento da família no exercício do cuidado e educação da criança na primeira infância (MLPI, art. 14, § 1º);

d) prioridade de atenção às famílias em situação de vulnerabilidade: terão prioridade no atendimento pelas políticas públicas as famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade e de risco ou com direitos violados para exercer seu papel protetivo de cuidado e educação da criança na primeira infância, bem como as que têm crianças com indicadores de risco ou deficiência, conforme forem identificadas nas redes de saúde, educação e assistência social e nos órgãos do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente que terão prioridade nas políticas sociais públicas (MLPI, art. 14, § 2º);

e) orientação e formação sobre maternidade e paternidade responsáveis: de modo a favorecer a formação e a consolidação de vínculos

afetivos e estimular o desenvolvimento integral na primeira infância, as gestantes e as famílias com crianças na primeira infância deverão receber orientação e formação sobre (MLPI, art. 14, § 3º):

- e.1) maternidade e paternidade responsáveis;
- e.2) aleitamento materno;
- e.3) alimentação complementar saudável;
- e.4) crescimento e desenvolvimento infantil integral;
- e.5) prevenção de acidentes;
- e.6) educação sem uso de castigos físicos.

f) programas e ações de visita domiciliar (MLPI, art. 14, §§ 4º e 5º): os programas e ações de visita domiciliar devem sempre estar vinculados a políticas públicas sociais e avaliadas por uma equipe profissional responsável; devem, ainda, contar com profissionais qualificados, assegurando-lhes sua permanência e formação continuada.

De forma a ilustrar ações de concretização das diretrizes para políticas e programas de apoio à família, novamente fazemos referência ao programa Criança Feliz, considerado um dos maiores projetos de visita familiar do mundo (QATAR FOUNDATION. 2019 *Wise Awards*. 2019, *online*), tendo como público alvo prioritário as famílias em situação de vulnerabilidade, assim consideradas aquelas que possuem gestantes ou crianças na primeira infância, priorizando-se: a) gestantes, crianças de até três anos e suas famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família; b) crianças de até seis anos e suas famílias beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada; c) crianças de até seis anos afastadas do convívio familiar em razão da aplicação de medida de proteção prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente, e suas famílias (Decreto Presidencial nº 9.579/2018, art. 98).

Por fim, como forma de reforçar a figura da criança como titular de direito (e não mero objeto da legislação), o MLPI estabeleceu diretrizes que promovam a concretização do direito da criança na primeira infância de acesso à educação e à cultura. Estas diretrizes estão sistematizadas no próximo capítulo.

8 DIREITO À EDUCAÇÃO E À CULTURA: A CRIANÇA COMO PRODUTORA DE CULTURA

Por fim, o MLPI estabelece um conjunto de dispositivos acerca do direito de acesso à educação e à cultura pela criança na primeira infância. Estes direitos podem ser sistematizados da seguinte forma (MLPI, arts. 15 a 17):

a) direito de acesso da criança na primeira infância à produção cultural;

b) direito de reconhecimento da criança na primeira infância como produtora de cultura;

c) expansão da educação infantil, assegurados:

c.1) qualidade da oferta;

c.2) instalações e equipamentos que obedçam a padrões de infraestrutura estabelecidos pelo Ministério da Educação;

c.3) profissionais qualificados conforme a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional;

c.4) currículo e materiais pedagógicos adequados à proposta pedagógica.

d) criação de espaços lúdicos para crianças na primeira infância, tanto em locais públicos quanto em locais privados em que haja circulação de crianças, de modo a proporcionar-lhes o bem-estar, o brincar e o exercício da criatividade;

e) a existência de ambientes livres e seguros em suas comunidades.

Mais que conferir à criança direito de acesso à cultura e à educação, o MLPI confere à criança na primeira idade o direito de produzir sua própria cultura, de expressar sua visão de mundo, de expressar sua individualidade e de comunicar ao mundo adulto formas alternativas de compreensão e expressão da sua realidade. Parte do reconhecimento de que a visão de mundo da criança difere da visão de mundo do adulto, gerando produtos culturais diferenciados:

A existência de culturas próprias, formas de ser, pensar e sentir específicas da infância, necessariamente distintas das do adulto - embora também interdependentes dessas - é um aspecto que exige olhar por outra ótica a criança e a infância. A criança não imita ou copia de forma simples e direta o mundo dos adultos, mas sim o transforma, modifica, contesta, amplia, confirma - enfim, ela pensa e elabora ideias próprias sobre esse mundo, revelando necessidades, interesses, conhecimentos e desejos (PORTILHO; TOSATTO, 2014, p. 742).

A criança não é, portanto, um mero agente passivo da cultura criada pelo adulto: ela atua ativamente na ressignificação, na (re)formulação, na modificação da cultura recebida do mundo adulto. O MLPI vem estatuir, juridicamente, que seja garantido à criança um livre espaço de manifestação da sua subjetividade, o direito de que possa livremente compreender e ressignificar o mundo de acordo com suas limitações e possibilidades.

Este direito visa a garantir que a criança possa livremente interagir com os elementos culturais à sua disposição, sem excessivo direcionamento que reproduzem a forma adulta de relacionamento com a cultura. Mas sob outra perspectiva, visa a proteger a criança contra elementos culturais inadequados às características de sua idade e à posição de vulnerabilidade frente a técnicas e mecanismos de publicidade abusiva e enganosa. A criança não pode, livremente, interagir com elementos culturais cujo significado não possui ainda condições de compreensão devido ao estágio peculiar de seu desenvolvimento. A criança deve ser protegida contra técnicas e métodos de propaganda abusiva que se valem da ingenuidade infantil para iludi-la, enganá-la e criar falsas necessidades que a criança não pode, ainda, identificar e compreender; deve ainda ser protegida contra produtos culturais não adequados à sua idade (violentos, sexualizados, aterrorizantes).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Procuramos, neste estudo, sistematizar os princípios e as diretrizes que devem configurar as políticas públicas para a primeira infância, conforme estabelecidos pelo MLPI.

Verificou-se a existência de princípios e diretrizes altamente impactantes na configuração que o legislador pretendeu conferir às políticas públicas para a primeira infância, a saber: a) a intersetorialidade; b) a atuação integrada entre os três níveis governamentais e a sociedade civil; e c) o reconhecimento da criança na primeira infância enquanto sujeito titular do direito de desenvolver-se integralmente como prioridade absoluta das políticas públicas. Estas são, em nosso entender, as três grandes vértebras sobre as quais devem se assentar as políticas públicas para a primeira infância.

O MLPI tem como principal característica o estabelecimento de uma Política Nacional para a Primeira Infância caracterizada pela intersetorialidade e integração entre os três níveis governamentais e a sociedade civil, visando à concretização do direito ao desenvolvimento integral da criança na primeira infância considerada prioridade absoluta pelo texto constitucional.

O MLPI mantém a concepção jurídica – adotada a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 – de que a criança e o adolescente são sujeitos dos direitos a eles garantidos, e não mero objetos de proteção legal.

Os direitos da criança na primeira infância estão, antes de tudo, previstos na Constituição Federal, seja em dispositivos específicos (arts. 226 e 227), seja mediante aplicação de direitos direcionados ao cidadão em geral (como os direitos fundamentais previstos no art. 5º). Além de dispositivos previstos em diversos diplomas legislativos (como o Código Civil, o Código de Processo Penal e o Código de Defesa do Consumidor), o grande rol de direitos da criança na primeira infância é aquele previsto para crianças de todas as idades e para os adolescentes: o Estatuto da Criança e do Adolescente. É neste diploma legal que se encontra o mais importante conjunto de direitos de que é titular a criança na primeira infância.

O Marco Legal da Primeira Infância possui, em nosso sentir: uma finalidade simbólica e uma finalidade pragmática:

a) simbolicamente, o Marco Legal da Primeira Infância constitui, como seu próprio nome indica, um marco, um referencial histórico, um momento no tempo de evolução dos direitos da criança na primeira infância; o MLPI estabelece um marco de visibilidade da luta pelos direitos da criança na primeira infância, um referencial jurídico-político-histórico específico para as crianças na primeira infância que possuem necessidade de proteção e políticas públicas diferenciadas daquelas destinadas à criança que tenha ultrapassado o período da primeira infância e ao adolescente;

b) pragmaticamente, o Marco Legal da Primeira Infância estabelece um conjunto de determinações ao poder público e à sociedade civil para que seja instituído um conjunto integrado de políticas públicas, nas três esferas governamentais, de atuação prática para proteção da criança na primeira infância.

Nesse sentido, encerramos este estudo com referência ao art. 1º do MLPI, no qual consta a disposição que, em grande extensão, pode se constituir na mais importante determinação de seu texto: a referência de que as políticas públicas para a primeira infância deverão não apenas serem formuladas de acordo com os princípios e diretrizes apresentados pelo Marco Legal da Primeira Infância, mas principalmente que as políticas públicas sejam implementadas, i. e., concretizadas.

O Marco Legal não pode ser visto apenas como marco simbólico: ele deve ser visto, principalmente, como um marco na mudança de vida das crianças na primeira infância.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

AMIN, Andrea Rodrigues. Princípios orientadores do direito da criança e do adolescente. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (Coord). **Curso de Direito da Criança e do Adolescente: aspectos teóricos e práticos**. São Paulo: Saraiva Educação, p. 70-86, 2019.

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

BRASIL. Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância [...]. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 8 mar. 2016.

BRASIL. Decreto Presidencial nº 9.579/2018. “Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo federal que dispõem sobre a temática do lactente, da criança e do adolescente e do aprendiz, e sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente e os programas federais da criança e do adolescente, e dá outras providências”. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 nov. 2018.

HECKMAN EQUATION PROJECT. **James Heckman changes the equation for American prosperity**, 2013. Disponível em: https://heckmanequation.org/www/assets/2014/05/F_Heckman_Brochure_041515.pdf. Acesso em: 25 mar. 2020.

HECKMAN, James J. Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. **Science**, v. 312, p. 1900-1902, jun. 2006.

JUNQUEIRA, Luciano Antonio Prates. A gestão intersetorial das políticas setoriais e o terceiro setor. **Saúde e Sociedade**, v. 13, n. 1, p. 25-36, jan.-abr. 2004.

MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade. Direito fundamental à convivência familiar. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (Coord). **Curso de Direito da Criança e do Adolescente: aspectos teóricos e práticos**. São Paulo: Saraiva Educação, p. 170-188, 2019.

MATTA, Gustavo Corrêa. Princípios e Diretrizes do Sistema Único de Saúde. In: Gustavo Correa Matta; Ana Lúcia de Moura Pontes. (Org.). **Políticas de Saúde: Organização e operacionalização do Sistema Único de Saúde**. Rio de Janeiro: EPSJV/FIOCRUZ, v. 3, p. 61-80, 2007.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MONNERAT, Giselle Lavinias; SOUZA, Rosimary Gonçalves de. Política social e intersectorialidade: consenso teóricos e desafios práticos. **Ser Social**, Brasília, v. 12, n. 26, jan./jun. 2009.

ONU – Organização das Nações Unidas. Convenção sobre os direitos da criança. Adotada pela Assembleia Geral da ONU em 20 de novembro de 1989. Aprovada pelo Congresso Nacional pelo Decreto Legislativo nº 28/1990 e promulgada pelo Decreto Presidencial nº 99.710/1990. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 nov. 1990.

PEREIRA, Karine Yanne de Lima; TEIXEIRA, Solange Maria. Redes e intersectorialidade nas políticas sociais: reflexões sobre sua concepção na política de assistência social. **Textos & Contextos**, v. 12, n. 1, p. 114-127, jan.-jun. 2013.

PORTILHO, Evelise Maria Labatut; TOSATTO, Carla Cristina. A criança e o brincar como experiência de cultura. **Revista Diálogo Educacional**, v. 14, n. 43, p. 737-758, set./dez. 2014.

QATAR FOUNDATION. **2019 Wise Awards**. 2019, *online*. Disponível em: <https://www.wise-qatar.org/project/happy-child-program-ministry-citizenship-brazil/#>. Acesso: em 8 abr. 2020.

RIBAS, Fábio. Participação de crianças e adolescentes na definição e controle de políticas públicas. **Prattein**: articulando ideias, viabilizando ações, 2017, *online*. Disponível em: http://prattein.com.br/home/index.php?option=com_content&view=article&id=863:participacao-de-criancas-e-adolescentes-na-definicao-e-controle-de-politicas-publicas&catid=72:legislacao-e-politicas-publicas&Itemid=161. Acesso em: 25 mar. 2020.

RASELLA, Davide; AQUINO, Rosana; SANTOS, Carlos A. T.; PAES-SOUSA, Rômulo; BARRETO, Maurício L. Effect of a conditional cash transfer programme on childhood mortality: a nationwide analysis of Brazilian municipalities. **The Lancet**, v. 382, jul. 2013, p. 57-64.

ROSSATO, Luciano Alves; LÉPORE, Paulo Eduardo; CUNHA, Rogério Sanches. **Estatuto da Criança e do Adolescente: Lei nº 8.080/90** – comentado artigo por artigo. 11ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

SARMENTO, Manuel Jacinto; FERNANDES, Natália; TOMÁS, Catarina. Políticas Públicas e Participação Infantil. **Educação, Sociedade e Cultura**, nº 25, p. 183-206, 2007.

SILVA, Virgílio Afonso da. Princípios e regras: mitos e equívocos acerca de uma distinção. **Revista latino-americana de estudos constitucionais**, Belo Horizonte, nº 1, p. 607-630, 2003.

YOUNG, Mary. Por que investir na primeira infância. In: BRASIL. Câmara dos Deputados. Centro de Estudos e Debates Estratégicos. **Primeira Infância: Avanços do Marco Legal da Primeira Infância**. Cadernos de Trabalhos e Debates. Brasília: Câmara dos Deputados, p. 21-23, 2016.

ZILLOTTO, Bruna Antunes; FERRAZ, Miriam Olivia Knopik; MARQUES, Camila Salgueiro da Purificação. O Marco Legal da Primeira Infância como ferramenta fundamental ao alcance do desenvolvimento socioeconômico no Brasil. **Revista Jurídica Luso-Brasileira - RJLB**, ano 6, nº 3, p. 371-400, 2020.