

*Rede Nacional Primeira Infância*



*Plano  
Nacional  
pela Primeira  
Infância*

# *Plano Nacional pela Primeira Infância*

*2010 - 2022 | 2020 - 2030*

*Elaborado pela Rede Nacional Primeira Infância  
Aprovado pelo CONANDA em dezembro de 2010  
Revisado e atualizado em 2020.*




*Brasília (DF), 20 de junho de 2020*

***“Não, não tenho caminho novo.  
O que tenho de novo é o jeito  
de caminhar”***

(Thiago de Mello)





***“As crianças, quando bem  
cuidadas, são uma semente  
de paz e esperança”***


(Zilda Arns Neumann: última conferência, Haiti, 2010)



*“A Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) recomenda que os Estados da região formulem e implementem uma Política Nacional para a Infância, orientada ao cumprimento efetivo das obrigações internacionais assumidas pelos Estados em matéria de direitos da infância, que conte com recursos previsíveis e suficientes e esteja baseada em um diagnóstico sólido e confiável da realidade”*

**(Relatório da OEA 2017: “Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes”)**

*“Os Serviços do Estado, gratuitos e de qualidade para o atendimento institucionalizado da criança pequena, adquirem centralidade nos dispositivos privilegiados para igualar oportunidades entre meninos e meninas provenientes de famílias de diferentes grupos sociais, ao somar recursos e habilidade aos quais estes se destinam durante seu crescimento”*



*Este Plano Nacional está tecido por uma defesa cabal dos direitos da primeira infância, por sólidas argumentações técnicas e por uma análise poliédrica elaborada por muitas organizações com ampla experiência na primeira infância. Mas, sobretudo, por um profundo amor pelas fontes e origens do ser humano e pela convicção de que cuidar da primeira infância é cuidar da sociedade no seu conjunto.*

*Zelar pelo hoje da primeira infância é oferecer um presente ao passado e ao futuro, um presente que muda a representação dos tempos pretéritos e amplia o horizonte do porvir.*

*Todas as crianças pequenas devem ser cuidadas e educadas em ambientes seguros, de sorte que cresçam saudáveis, vivazes, com amplas possibilidades de aprender. A última década forneceu mais evidências de que a boa qualidade dos programas de cuidados e de educação na primeira infância, na família e em programas mais estruturados tem impacto positivo sobre a sobrevivência, o crescimento, o desenvolvimento e o potencial de aprendizagem da criança.*

*Esses programas devem ser abrangentes e focar todas as necessidades da criança, inclusive as de saúde, nutrição e higiene, assim como seu desenvolvimento cognitivo e psicossocial. Devem ser oferecidos na língua materna da criança e identificar e aprimorar os cuidados e a educação das crianças com deficiências. Parcerias entre governos, ONGs, comunidades e famílias podem ajudar a garantir o provimento de programas de cuidados e educação de boa qualidade às crianças, principalmente àquelas em situações mais desfavoráveis, por meio de atividades centradas na criança, focadas na família, baseadas na comunidade e apoiadas por políticas nacionais, multissetoriais e com recursos adequados.*

*Os Governos [...] têm a responsabilidade primária de formular políticas de cuidado e educação para a primeira infância no contexto dos planos nacionais de Educação para Todos – EPT, mobilizando apoio político e popular, e promovendo programas flexíveis e adaptáveis para crianças pequenas, que sejam adequados para a sua idade e que não sejam simplesmente uma antecipação dos sistemas escolares formais.*

**(UNESCO: Plano de Ação – Dacar, 2000)**

# *Um Brasil para as Crianças*

*Em maio de 2002, a 27ª Sessão Especial da Assembleia das Nações Unidas aprovou o documento “Um Mundo para as Crianças”, no qual os Chefes de Estado e de Governo e representantes dos países participantes se comprometem a trabalhar para construir um mundo mais justo para as crianças. O Brasil também assinou o documento. O compromisso começa aqui: um Brasil mais justo para as suas crianças.*

*“Nós, Chefes de Estado e de Governo, estamos decididos a aproveitar esta oportunidade histórica para mudar o mundo para as crianças. Convocamos todos os membros da sociedade para juntarem-se a nós em um movimento mundial que contribua à criação de um mundo para as crianças, apoiando-nos nos compromissos com os princípios e objetivos seguintes:*

- 1. Colocar as crianças em primeiro lugar.*
- 2. Erradicar a pobreza – investir na infância.*
- 3. Não abandonar nenhuma criança.*
- 4. Cuidar de cada criança.*
- 5. Educar cada criança.*
- 6. Proteger as crianças da violência e da exploração.*
- 7. Proteger as crianças das guerras.*
- 8. Combater o HIV/Aids (proteger as crianças).*
- 9. Ouvir as crianças e assegurar a sua participação.*
- 10. Proteger a Terra para as crianças”.*

*A Rede Nacional Primeira Infância agradece à artista Anna Cunha pelo trabalho sensível e cuidadoso com os desenhos que ilustram este documento. As imagens, cedidas gentilmente pela artista mineira, entrelaçam a beleza do cuidado aos atos da política e agregam ternura ao olhar dos direitos, tecendo, como na vida, prosa e poesia.*

#### **FICHA TÉCNICA**

A revisão e a atualização deste Plano foram realizadas sob a coordenação da Secretaria Executiva da RNPI – Rede nacional Primeira Infância, coordenada pela ANDI – Comunicação e Direitos na gestão 2018-2021.

**Coordenação do processo de revisão, atualização e redação dos textos:**  
Vital Didonet

**Produção executiva – Secretaria Executiva da RNPI:**

Miriam Izabel Cordeiro - Pragita  
Ana Potyara Tavares  
Eduardo Schwarz - Chakora  
Luciana Abade  
Flávia Falcão

**Projeto gráfico e diagramação:**

Gisele Rodrigues

**Ilustrações:**

Anna Cunha

**Curadoria das ilustrações:**

Carlos Laredo

**Revisão ortográfica:**

Paulo Henrique de Castro e Faria

A realização dessa publicação é fruto de uma parceria com a Fundação Bernard van Leer e do patrocínio da Petrobras, no âmbito do projeto Primeira Infância é Prioridade.

#### **FICHA CATALOGRÁFICA**

Plano Nacional Primeira Infância: 2010 - 2022 | 2020 - 2030 / Rede Nacional Primeira Infância (RNPI); ANDI Comunicação e Direitos. - 2ª ed. ( revista e atualizada). - Brasília, DF: RNPI/ANDI, 2020.

260 p. : il.; Color.

Inclui referências.

ISBN 978-65-992607-0-4

1. Primeira Infância. 2. Direitos da Criança 3. Garantia dos direitos de criança e adolescentes. I. Rede Nacional Primeira Infância II. ANDI Comunicação e Direitos. III. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA).

CDD: 342.17



# SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO .....	10
INTRODUÇÃO .....	12
I. O DESAFIO DA MUDANÇA .....	15
II. CARACTERÍSTICAS DO PLANO NACIONAL PELA PRIMEIRA INFÂNCIA.....	23
III. PRINCÍPIOS E DIRETRIZES .....	26
IV. AÇÕES FINALÍSTICAS	
1. Crianças com saúde .....	32
2. Educação infantil .....	56
3. As famílias e as comunidades das crianças .....	68
4. Assistência social às famílias com crianças na primeira infância .....	75
5. Convivência familiar e comunitária às crianças vítimas de violação de direitos: acolhimento institucional, apadrinhamento afetivo, família acolhedora, adoção .....	85
6. Do direito de brincar ao brincar de todas as crianças .....	95
7. A criança e o espaço, a cidade e o meio ambiente .....	105
8. Crianças e infâncias diversas: políticas e ações para as diferentes infâncias ...	117
9. Enfrentando as violências contra as crianças .....	128
10. Assegurando o documento de cidadania a todas as crianças .....	138
11. Protegendo as crianças contra a pressão consumista .....	145
12. Evitando a exposição precoce das crianças aos meios de comunicação e ao uso de telas digitais .....	149
13. Evitando acidentes na primeira infância .....	163
14. A criança e a cultura .....	173
15. O sistema de justiça e a criança .....	180
16. Objetivos de desenvolvimento sustentável para e com as crianças .....	189
17. As empresas e a primeira infância .....	194
18. O direito à beleza .....	205
V. AÇÕES-MEIO: ESTRATÉGIAS PARA AS AÇÕES-FIM	
1. Formação de profissionais para a primeira infância .....	225
2. O papel estratégico da comunicação para os direitos da criança .....	230
3. Papel estratégico do poder legislativo para os direitos da criança .....	233
4. A pesquisa sobre a primeira infância .....	239
5. Planos estaduais, distrital e municipais pela primeira infância .....	245
VI. FINANCIAMENTO DAS AÇÕES PELA PRIMEIRA INFÂNCIA .....	247
VII. MONITORAMENTO DO PNPI .....	251
VIII. O PNPI EM FACE DA PANDEMIA DO NOVO CORONAVÍRUS .....	256

# Apresentação

O Plano Nacional pela Primeira Infância (PNPI) é um documento político e técnico que orienta decisões, investimentos e ações de proteção e de promoção dos direitos das crianças na primeira infância. O foco nos primeiros seis anos é coerente com o relevante significado desse período no conjunto da vida humana e é a forma de assegurar os direitos da criança com a necessária especificidade e com a prioridade que lhe atribui a Constituição Federal (art. 227).

A Rede Nacional Primeira Infância (RNPI) construiu este Plano entre 2009 e 2010, estendendo sua vigência até 2022. Justificou-se a escolha dessa data por ser o aniversário do bicentenário da Independência, ao qual se associava o seguinte desejo: quando o Brasil fosse comemorar 200 anos de nação independente, de governo autônomo, tendo poder e responsabilidade para dirigir seu próprio destino e cuidar do seu povo, deveria ter garantido os meios para cada uma das crianças viver sua infância com plenitude e desenvolver seu imensurável potencial humano.

Sentíamos, em 2010 – e, infelizmente, continuamos sentindo ainda hoje –, ser imperioso mudar a situação estrutural e as condições factuais de vida e desenvolvimento de milhões de crianças brasileiras; ser preciso olhar com zelo e responsabilidade para as infâncias desconhecidas ou ignoradas; promover a equidade de modo a reduzir as desigualdades no acesso à saúde, à alimentação, à educação, à cultura; proteger e valorizar suas vidas independentemente da condição econômica, da etnia ou da raça, do território em que estejam vivendo; proporcionar, a todas, saneamento básico e um meio ambiente saudável... Descurar, por omissão, ignorância ou displicência, o tempo da infância é um crime contra as crianças e contra a sociedade. Contra as crianças, porque lhes nega direitos fundamentais; contra a sociedade, porque mantém-lhe um rosto desfigurado pelas feridas sociais da mortalidade infantil, da fome, da violência, do abandono, da exclusão, do racismo, do desprezo ou da menor importância à vida de crianças com deficiência, das crianças negras, indígenas, quilombolas, do campo e das comunidades e povos tradicionais.

O PNPI foi elaborado num processo de ampla participação social, à luz da diretriz expressa no art. 227, § 7º, da Constituição Federal, que preconiza a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”. Participaram de sua elaboração as instituições que compõem a Rede Nacional Primeira Infância, outros institutos, fundações e centros de pesquisa, professores universitários, especialistas, técnicos e trabalhadores “de campo” nos diversos direitos da criança. Em 2010, a RNPI contava com 70 membros, integrantes de organizações da sociedade civil, do governo, do setor privado, de outras redes com capilaridade em todo o território nacional, além de organizações multilaterais das Nações Unidas (UNICEF, UNESCO e OPAS), que atuam na promoção da primeira infância. Atualmente, é integrada por mais de 250.

Aberto ao público na internet, o PNPI recebeu, ainda, considerável número de sugestões. Sua aprovação pelo CONANDA, em dezembro de 2010, colocou-o sob o “guarda-chuva” geral do Plano Decenal de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, como plano voltado para a especificidade da primeira infância.

Entre o segundo semestre de 2019 e o primeiro de 2020, ele foi revisto e atualizado, seguindo o processo participativo anterior, porém alargado, devido à maior amplitude da RNPI e pela inclusão do Poder Judiciário nos estudos, nos debates e nas proposições sobre a primeira infância, cujo processo culmina no Pacto Nacional pela Primeira Infância, promovido e coordenado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ). O capítulo “O Sistema de Justiça e a Criança” expressa essa participação. Aprofundou-se a análise e aportaram-se novas proposições sobre a criança e a cultura. Outro fator que trouxe maior amplitude e diversificação ao processo de participação social vem da inclusão expressa das crianças nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e do crescente interesse de empresas nos benefícios aos seus trabalhadores em vista do cuidado integral a seus filhos, da gestação ao parto e nos primeiros anos de vida.

A atualização do PNPI teve como referência e guia o Marco Legal da Primeira Infância (MLPI), como é mais conhecida a Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016. O PNPI antecedeu essa lei em seis anos e a experiência tanto na sua elaboração quanto na sua implementação inspirou muitos dos dispositivos do MLPI. No entanto, dado que o Marco Legal da Primeira Infância representa o estágio mais avançado na concepção das políticas públicas integradas e elaboradas intersetorialmente, almejando o cuidado integral e integrado da criança, esta atualização coloca o PNPI na altura das proposições do Marco Legal da Primeira Infância e se torna um desenho operacional dos seus dispositivos. Este entrecruzamento histórico os faz andarem lado a lado.

Este Plano atribui importância capital à concepção de criança e de infância na sua dimensão singular e na dimensão coletiva da infância, com o olhar aberto para a diversidade das crianças e para a diversidade de infâncias. Entender a criança como pessoa na sua inteira dignidade, como cidadã e sujeito de direitos, é a base para a definição das diretrizes, dos objetivos e das metas em cada um dos direitos constantes da Constituição Federal, da Convenção sobre os Direitos da Criança, do Estatuto da Criança e do Adolescente, do Marco Legal da Primeira Infância e das leis setoriais da educação, da saúde, da assistência, da cultura e de outros setores que lhe dizem respeito.

O Plano Nacional pela Primeira Infância se articula com – e, em muitos casos, complementa no tempo de duração ou em ações específicas da primeira infância – outros planos e programas. Entre eles estão: o Plano Nacional de Educação (2014-2024), o Plano Nacional de Saúde, o Plano Nacional de Assistência Social, o Plano Nacional de Cultura, o Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária e o Plano de Ação para Implementação da Agenda 2030 (ODS).

## Introdução

Tornou-se lugar comum afirmar que as crianças são o futuro da nação e que a forma mais inteligente de promover o desenvolvimento de um país é investir na primeira infância, protegendo e desenvolvendo o potencial das crianças nos primeiros anos de vida. Defende-se a mesma ideia de forma inversa: o país que não cuida de suas crianças não terá um futuro melhor do que o presente. Se essas afirmações fazem parte do discurso corrente, é porque as constatações das pesquisas e dos estudos acadêmicos foram absorvidas pelos políticos, pelos gestores, pelos profissionais da primeira infância e por grande parte da população. Já não há mais dúvida de que investir na infância, garantindo a todas as crianças condições dignas de vida e equidade social, gera ganhos sociais e econômicos superiores aos produzidos por quaisquer outros investimentos, além de sedimentar as bases de uma sociedade democrática.

No entanto, para as crianças, mais importante do que preparar o futuro é viver o presente. Elas precisam viver agora e na forma mais justa, plena e feliz. Se a infância é “*o tempo das silenciosas preparações*”, no verso de Péguy <sup>(1)</sup>, uma vez que “*a criança é o pai do homem*” <sup>(2)</sup>,

ela é, igualmente, o agora, como poeticamente pregou Gabriela Mistral <sup>(3)</sup>: “*Para elas não podemos dizer ‘amanhã’: seu nome é ‘hoje’*”.

A ambivalência da infância – presente e futuro – exige que cuidemos dela agora pelo valor da vida presente e, simultaneamente, mantenhamos o olhar na perspectiva do seu desenvolvimento rumo à plenitude de seu projeto de existência.

Em que pese ser a criança projeto, preparação da vida adulta, anúncio de futuro – e embora esse sentido de crescimento exerça fascínio, embase esperanças e arregimente investimentos na primeira infância –, é necessário, também, ver na criança um valor nela mesma, isto é, como criança. A infância constitui uma etapa da vida com sentido e conteúdo próprios. Não olhamos para as crianças na perspectiva do adulto que gostaríamos que elas fossem; olhamos para elas por serem crianças, sujeitos, cidadãs, com o direito de viver a infância o mais plenamente possível. Sabemos que a infância não se encerra em si mesma, pois está aberta para o crescimento e o desenvolvimento, mas se encomendamos o futuro como o ganho que mais importa, esvaziamos o presente do seu significado, num reducionismo que empobrece as possibilidades de ser e desenvolver-se.

Essa dupla dimensão – o em-si e o para-o-adiante – nos diz que a criança vive na infância uma

<sup>1</sup> Charles Péguy, poeta e escritor francês (1873-1914).

<sup>2</sup> William Wordsworth, poeta inglês (1770-1850). O verso foi retomado por Sigmund Freud (1856-1939) para explicar a relevância das experiências infantis, que marcam a vida adulta.

<sup>3</sup> Gabriela Mistral, pseudônimo de Lucila de María del Perpetuo Socorro Godoy Alcayaga, poetisa, professora e diplomata chilena (1889-1957), Prêmio Nobel de Literatura em 1945.

dinâmica existencial própria dessa idade, que só nessa pode ser vivida, e que está numa espiral de crescimento, que avança para a adolescência e, dessa, à juventude, e da juventude à vida adulta, e culmina na velhice. Adultos inteligentes, criativos, empreendedores, com ampla flexibilidade mental se constituem ao longo da vida, mas a base é feita na primeira infância.

Mais do que desenhar um cenário para o futuro – a Primeira Infância no Brasil no ano de 2030 –, este Plano define objetivos e metas para agora e para o tempo que vai seguindo e assinala compromissos políticos imediatos e sequenciais. Se, de uma parte, é confortante imaginarmos as crianças brasileiras vivendo uma infância plena e feliz num futuro ao alcance de nossa própria vida, de outra parte, é imperiosa a ação de construí-lo diariamente, persistentemente. Aquele sem esta é ficção, alienação e projeção irresponsável. Ao contrário, a ação-hoje, inserida na perspectiva de um cenário que tenha superado a vergonhosa desigualdade e construído oportunidades iguais no começo da vida, impregna de dignidade a nossa vida atual.

É para nós que este Plano se dirige. Para cada governante, político, técnico, profissional, cidadão que vive aqui e agora. Ninguém está isento de responsabilidade nem liberado desse compromisso. Sábia é nossa Constituição Federal (CF), que, no paradigmático artigo 227, atribui à família (e aí estão os pais, os irmãos, os parentes), à sociedade (e nela estão compreendidos todos os cidadãos e suas organizações representativas) e ao Estado (dirigido pelo governo, nas suas três esferas de poder: executiva, legislativa e judiciária) a responsabilidade perante os direitos da criança:

“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 fazer, 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”.

A *família*, por mais que esta tenha se modificado na sua estrutura, nas formas de exercer

suas funções e nos papéis intrafamiliares em relação à reprodução das condições materiais e culturais de sobrevivência e na função geracional, continua sendo a instituição primordial de cuidado e educação dos filhos, mormente nos seus primeiros anos de vida. Não lhe é facultado abdicar desse cuidado e dessa educação (art. 229 da CF e art. 22 do ECA, na redação que lhe deu o Marco Legal da Primeira Infância, em seu art. 26).

De uma parte, há o direito da família aos filhos. A pobreza não lhe retira esse direito, nem este pode ser confiscado pelo Estado por causa daquela. Antes, compete ao Estado garantir à família as condições para exercê-lo (ECA, art. 23; Marco Legal da Primeira Infância, art. 13 e art. 14). De outra parte, há o direito da criança à convivência familiar e à formação dos vínculos afetivos, essenciais para a constituição da personalidade infantil. Qualquer forma de substituição da convivência familiar nos anos iniciais da vida será parcial e deverá ser transitória.

Quanto à *sociedade*, por mais indefinido e difuso que pareça o que lhe compete fazer para garantir os direitos da criança, algumas áreas de atuação são claras:

a) participar, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações (de saúde – art. 198, inciso III; de assistência social – art. 204, inciso II; de educação – art. 213; de todos os direitos – art. 227, § 7º, da CF);

b) participar de conselhos paritários com representantes governamentais, como conselhos de educação, de saúde, de assistência social, de acompanhamento e controle social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), dos conselhos de defesa dos direitos da criança e do adolescente etc., que têm funções de planejamento, acompanhamento, controle social e avaliação;

c) assumir a execução de ações, na ausência do poder público ou em parceria com ele, podendo, nesse caso, o poder público repassar recursos ou autorizar, mediante lei e, se absolu-



tamente necessário, incentivos fiscais e isenção de impostos, taxas e serviços;

d) desenvolver programas, projetos e ações compreendidas no conceito de responsabilidade social e de investimento social privado;

e) realizar e patrocinar campanhas e ações que promovam o respeito à criança, seu acolhimento e o atendimento de seus direitos <sup>(4)</sup>.

O *Estado* é o garantidor jurídico e operativo dos direitos. Compete-lhe zelar para que toda criança esteja no gozo de todos os direitos reconhecidos e proclamados na Constituição Federal, nos acordos internacionais e nas leis. O Estado não pode eximir-se desse dever ou estabelecer metas tímidas sob o argumento de que não dispõe de recursos financeiros suficientes. A vontade política e as decisões governamentais criam, localizam e mobilizam os recursos existentes. Assim, se cumprirá a opção da sociedade e da nação

<sup>4</sup>Essas formas de participação da sociedade, aqui indicadas em 2010, foram literalmente assumidas pela Lei nº 13.257, de 2016 (Marco Legal da Primeira Infância), em seu art. 12.

brasileira, registrada em nossa Carta Magna, de que os direitos da criança (do adolescente e do jovem) devem ser assegurados com absoluta prioridade (art. 227). Essa prioridade, segundo o Estatuto da Criança e do Adolescente, compreende:

a) a primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;

b) a precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;

c) a preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas; e

d) a destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude (art. 4º, parágrafo único).

O Marco Legal da Primeira Infância acrescenta outro componente da prioridade absoluta na faixa etária de 0 a 6 anos: estabelecimento de políticas, planos, programas e serviços para a primeira infância que atendam às especificidades dessa faixa etária, visando a garantir seu desenvolvimento integral (art. 3º).

# O desafio da mudança

## 1. A realidade da primeira infância no Brasil

O Brasil tem aproximadamente 19 milhões de crianças com idades entre 0 e 6 anos, que constituem 8,91% da população total, que, em 2020, atingiu a cifra de 211 milhões de pessoas <sup>(1)</sup>. É uma população mais numerosa do que as de 133 dos 197 países do mundo; no entanto, cada uma dessas 19 milhões de crianças é única, insubstituível enquanto pessoa, com nome e uma dignidade que sob circunstância alguma pode ser vilipendiada ou negada. Cada uma dessas crianças é chamada para a vida de forma única e pessoal e tem um lugar na história da humanidade. Realizar o seu projeto de vida é um direito e uma condição de aportar à civilização a contribuição que só ela pode dar.

O dever da família, da sociedade e do Estado para com cada uma dessas crianças e para com a totalidade das 19 milhões é de absoluta prioridade. Desafio assombroso, mas irrecusável. O

objetivo primordial é que tenham vida plena. A plenitude de cada criança, como a plenitude da infância, é um conceito que se ajusta à dimensão pessoal de cada uma; não podemos delimitá-la, *a priori*, mas antes surpreender-nos diante do “infinito de cada criança”.

Há um ideal a ser alcançado, como utopia a guiar os passos da sociedade e do governo. Há uma realidade a ser modificada, sofrimentos a serem curados, perdas a recuperar, riscos a evitar, exclusões a serem convertidas em inclusão e participação, potenciais a serem desenvolvidos, uma beleza a ser esculpida. A distância entre o ideal e a realidade presente é o espaço das políticas públicas e das ações pessoais e profissionais.

Há vários diagnósticos e estudos sobre a situação da infância no Brasil <sup>(2)</sup>. A melhoria das estatísticas e dos estudos qualitativos obtida nos últimos anos possibilitou um conhecimento mais aproximado das reais condições de vida e do desenvolvimento das crianças. Este Plano não pretende repeti-los. Nesta seção do PNPI são feitos apenas alguns traços dessa realidade, uma vez que, nos diferentes capítulos temáticos, é apresentada uma análise da realidade, também ali sucinta, porém suficiente para estabelecer os pontos de partida para a definição dos objetivos e das metas a serem alcançados no horizonte de tempo deste Plano.

<sup>1</sup> IBGE. População. Projeção para 2020. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>>. Acesso em: 11 de maio de 2020.

<sup>2</sup> Alguns deles são citados nos capítulos sobre saúde, educação infantil e assistência social.

Cerca de 50 milhões de pessoas, em 2017, viviam na linha da pobreza, quantidade equivalente a 25% da população brasileira, dentre as quais 26,9 milhões na extrema pobreza <sup>(3)</sup>. No ano anterior, o rendimento médio *per capita* dos 20% dos domicílios com maiores rendimentos era 18,3 vezes maior que o rendimento médio dos 20% com menores rendimentos <sup>(4)</sup>.

A dimensão quantitativa da pobreza é agravada pela desigualdade entre ricos e pobres. O Brasil é um dos países mais desiguais do mundo. Essa desigualdade se reflete em todas as dimensões da vida das crianças: moradia, saneamento, água limpa, alimentação, saúde, educação, acesso às manifestações das artes, a praças e parques e a equipamentos sociais <sup>(5)</sup>. O começo da vida já vem marcado pela diferença nas chances de viver e de desenvolver seu potencial humano.

Outra face da desigualdade é a da cor/raça. Segundo o IBGE, em 2016, entre os 10% da população com os menores rendimentos, 78,5% eram pretos ou pardos. No outro extremo, ou seja, dentre os 10% da população com os maiores rendimentos, a porcentagem de pretos ou pardos era de 24,8%. A probabilidade de viver na pobreza é bem maior para as crianças negras, indígenas, quilombolas, do campo, de uma comunidade tradicional ou que vivem numa favela.

Políticas públicas de grande cobertura e boa focalização, isto é, com incidência direta nas famílias socioeconomicamente mais vulneráveis, provaram ser possível mudar o quadro da pobreza no Brasil. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) constatou que o Programa Bolsa Família (PBF) reduziu em 15% a taxa de pobreza e em 25% a taxa de extrema pobreza. “Em 2017, mais de 3,4 milhões de pessoas deixaram de viver em pobreza extrema

por causa do PBF, e 3,2 milhões foram elevadas acima da linha de pobreza” <sup>(6)</sup>.

A queda nos níveis de desigualdade de renda e de pobreza beneficia diretamente as crianças, que passam a ter melhor qualidade de vida e condições mais adequadas de desenvolvimento. Problemas e soluções no âmbito das famílias são problemas e soluções que dizem respeito aos direitos das crianças. Mas essa queda não vem acontecendo como a justiça e o direito à igualdade exigem. Se a pandemia do novo coronavírus (Covid-19) tende a aumentar o fosso entre ricos e pobres, mais vigor se requer das políticas públicas para reverter a curva da desigualdade e promover a equidade.

Se a desigualdade no geral da população brasileira é uma das maiores do mundo, entre as crianças ela se mostra ainda maior. O desenvolvimento da primeira infância no Brasil, portanto, se faz sob a marca da desigualdade.

A taxa de mortalidade infantil foi reduzida significativamente nos últimos anos: em 2010, estava em 17,2 por mil nascidos vivos, baixando para 12,4 em 2018. Entre os menores de cinco anos, também diminuiu: de 19,8, em 2010, para 14,4, em 2018. Mas é preciso registrar as desiguais chances de viver em nosso País: enquanto, no Espírito Santo, de cada mil nascidos vivos, 8,1 morrem antes de completar um ano e, no Paraná, 8,6, já no Maranhão, 19,4 não festejam sequer o aniversário de um ano e, no Amapá, ainda mais: 22,8 <sup>(7)</sup>. A meta brasileira 3.2 dos ODS (Saúde e Bem-Estar) é reduzir a mortalidade neonatal para no máximo 5 por mil nascidos vivos e a mortalidade de crianças menores de 5 anos para o máximo de 8 por mil nascidos vivos.

Dos óbitos de crianças menores de um ano por causas evitáveis, 56,3% poderiam ser evitados

<sup>3</sup> IBGE. Síntese dos Indicadores Sociais – Uma análise das condições de vida da população brasileira – 2017. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101459.pdf>>. Acesso em: 11 de maio de 2020.

<sup>4</sup> Idem. Tabela 2.10.

<sup>5</sup> Para exemplificar os extremos, 95,2% das crianças que nascem na Região Metropolitana de São Paulo têm acesso aos três serviços básicos de saneamento – água limpa distribuída pela rede, coleta de lixo e esgotamento sanitário –, ao passo que na Grande Teresina apenas 7,4% contam com esses serviços públicos.

<sup>6</sup> IPEA. Os Efeitos do Programa Bolsa Família sobre a Pobreza e a Desigualdade: Um balanço dos primeiros quinze anos – Textos para discussão 2499. Rio de Janeiro: IPEA, 2019. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_2499.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2499.pdf)>. Acesso em: 21 de maio de 2020.

<sup>7</sup> IBGE. Tábua Completa de Mortalidade para o Brasil – 2018: Breve análise da evolução da mortalidade no Brasil. Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <[https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3097/tcmb\\_2018.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3097/tcmb_2018.pdf)>. Acesso em: 11 de maio de 2020.

mediante a atenção à mulher na gestação, durante o parto ou ao recém-nascido, e mais 11% se fossem feitos o diagnóstico e o tratamento adequados ou fossem realizadas ações de promoção da saúde.

Também aqui, a desigualdade registra suas marcas: a probabilidade de morrer no início da vida entre crianças filhas de mães negras é cerca de 37% maior do que entre as filhas de mães brancas; entre as indígenas, chega a ser 138% mais alta do que entre as crianças brancas. Do total de crianças e adolescentes indígenas, 63% são crianças de até seis anos de idade que vivem em situação de pobreza.

A mortalidade materna é outro problema grave. O Brasil levou 25 anos (de 1990 a 2015) para reduzir de 143 para 62 óbitos maternos por 100 mil nascidos vivos<sup>(8)</sup>. A meta brasileira 3.1 dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (Saúde e Bem-Estar) é de 30 mortes por 100 mil nascidos vivos. Em países desenvolvidos, a taxa de mortalidade materna é de 12 por 100 mil nascidos vivos. O risco de mortalidade materna é mais alto para adolescentes menores de 15 anos. Já as complicações na gravidez e no parto são uma das principais causas de morte entre esse grupo em países em desenvolvimento<sup>(9)</sup>.

A gravidez na adolescência é um tema crucial na atenção à criança e à sua família. De cada cinco bebês que nascem no Brasil, um é filho de mãe adolescente; de cada dez mães adolescentes, sete são negras. Em 2018, 21.154 bebês nasceram de mães com menos de 15 anos de idade. O número de adolescentes entre 15 e 19 anos que engravidam no Brasil é 8 vezes maior do que na Alemanha e 10,5 vezes maior do que na França<sup>(10)</sup>. Essas crianças e essas mães

estão mais sujeitas a riscos de morte e dificuldades no desenvolvimento do que as demais: gravidez de risco, bebês prematuros, mortalidade materna, abandono da escola pela mãe adolescente, entre outros problemas.

A desnutrição é outro fator a considerar no panorama da infância brasileira. Na faixa de 0 a 5 anos de idade, os dados de 2017 indicavam que, considerando a relação peso-idade, 4,5% das crianças viviam em situação de desnutrição, com uma variação acentuada entre as Regiões Norte (6,4%) e Sul (3,1%). Se considerarmos a relação altura-idade, a desnutrição se manifestava em 12,9% das crianças, variando, entre essas mesmas regiões, de 18,7 para 9,1%<sup>(11)</sup>.

A obesidade vem preocupando, ultimamente, mais do que a desnutrição: 7,1% das crianças com idades entre 0 e 5 anos tinham peso elevado para a sua idade no ano de 2017, ou seja, mais de 330 mil crianças. A distribuição entre as regiões era bastante homogênea<sup>(12)</sup>.

A Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional é responsável pelo avanço na redução da fome no Brasil. No entanto, a insegurança alimentar e nutricional continua presente em certos grupos populacionais. O “Mapeamento da Insegurança Alimentar e Nutricional a partir da análise do CadÚnico e do SISVAN” constatou insegurança alimentar e nutricional em territórios onde residem grupos de populações tradicionais e específicos: entre os 3,5 milhões de crianças de 4 e 5 anos avaliados, 33,2% tinham déficit de altura para a idade, e 10,5%, déficit de peso para a idade, dados que são, respectivamente, 4,9 e 6 vezes maiores do que os da média nacional. Desses, 39,5% estavam na Região Norte, 31,7% no Nordeste, 10,8% no Sul, 7,2 no Sudeste e 4,8% no Centro-Oeste<sup>(13)</sup>.

<sup>8</sup> IBGE. **Taxa de Mortalidade Materna**. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6694#resultado>>. Acesso em: 11 de maio de 2020.

<sup>9</sup> OPAS Brasil. **Mortalidade Materna (2018)**. Disponível em: <[https://www.paho.org/bra/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5741:folha-informativa-mortalidade-materna&Itemid=820](https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=5741:folha-informativa-mortalidade-materna&Itemid=820)>. Acesso em: 12 de maio de 2020.

<sup>10</sup> Segundo o Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), o Brasil tem 65 gestações de meninas entre 15 e 19 anos, enquanto a Alemanha tem 8, e a França, 6. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/brasil-tem-setima-maior-taxa-de-gravidez-adolescente-da-america-do-sul/>>. Acesso em: 13 de maio de 2020.

<sup>11</sup> Fundação ABRINQ. **Cenário da Infância e Adolescência no Brasil 2019**. Disponível em: <<https://www.fadc.org.br/sites/default/files/2019-05/cenario-brasil-2019.pdf>>. Acesso em: 11 de maio de 2020.

<sup>12</sup> Idem.

<sup>13</sup> **Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional 2016-2019**. Brasília, 2016. Disponível em: <[https://issuu.com/informecaisan/docs/plansan\\_2016-19\\_10\\_05\\_2016\\_vers\\_o](https://issuu.com/informecaisan/docs/plansan_2016-19_10_05_2016_vers_o)>. Acesso em: 13 de maio de 2020.

A política de orientação, apoio e incentivo ao aleitamento materno vem conseguindo aumentar o aleitamento materno exclusivo nos primeiros meses de vida. Neste sentido, o apoio governamental à ampliação da licença-maternidade para seis meses, visando ao aleitamento materno exclusivo durante esse período, é uma clara demonstração da importância que a política de saúde dá a essa prática. No entanto, ela ainda está muito aquém do recomendado: apenas 38,6% dos bebês são alimentados exclusivamente com o leite materno nos seis primeiros meses <sup>(14)</sup>.

A educação infantil é um direito de toda criança a partir do nascimento e um dever do Estado. Ela se tornou obrigatória para as crianças de 4 e 5 anos de idade como forma de garantir que toda criança brasileira vivencie a experiência educacional pelo menos desses dois anos finais da educação infantil. Porém, a creche, sabidamente importante para as famílias trabalhadoras, é, ainda, uma necessidade não atendida para uma grande quantidade de crianças. Em 2018, havia 10.223.000 crianças de 0 a 3 anos e 11 meses <sup>(15)</sup>. Dessas, somente 3.755.092 estavam matriculadas numa creche pública ou privada <sup>(16)</sup>. O número absoluto é alto, mas o relativo (37%) está muito aquém da meta do Plano Nacional de Educação para 2024 (50%). Se for mantido o ritmo de expansão das matrículas dos últimos quatro anos, a meta do PNE não será alcançada.

A insuficiente oferta de creches públicas afeta as crianças das famílias de renda mais baixa, notadamente as mães trabalhadoras. O Programa Brasil Carinhoso, criado com o objetivo de resolver este problema, abriu as portas das creches para milhares de crianças das famílias inscritas no Programa Bolsa Família, mas há três anos está sofrendo descontinuidade.

<sup>14</sup> UNICEF. *Capture the Moment: Early initiation of breastfeeding – the best start for every newborn*. Julho de 2018. Disponível em: <[https://www.unicef.org/publications/index\\_102949.html](https://www.unicef.org/publications/index_102949.html)>. Acesso em: 13 de maio de 2020.

<sup>15</sup> IBGE/PNADC. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Continuada 2018.

<sup>16</sup> INEP. *Sinopse Estatística da Educação Básica 2019*. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas>>. Acesso em: 13 de maio de 2020.

A pré-escola contava, em 2019, com 5.217.686 crianças matriculadas <sup>(17)</sup>, número bastante próximo da universalização (5.263.000), determinada pela Constituição Federal e pela Lei nº 12.796, de 2013 <sup>(18)</sup>.

A violência contra a criança é outra realidade cruel, que afeta as vidas de milhares de crianças e de adolescentes em nosso País. O Ministério da Saúde registrou 219.717 atos de violência contra a criança no período de 2011 a 2017, divulgados no Sistema Nacional de Agravos de Notificação (SINAN), além de 58.037 atos de violência sexual (abuso). Comparando-se os dados de 2011 com os de 2017, percebe-se um aumento de 64,6% da violência (notificada) contra a criança <sup>(19)</sup>. Como esses dados são aqueles que chegam a ser denunciados, mediante o Disque 100, duas observações são importantes: (a) a notificação é apenas uma parte dos casos que aconteceram e que são denunciados; suspeita-se que o número real seja dez vezes maior; e (b) o aumento de notificações pode também ser efeito do encorajamento que se faz às pessoas para realizarem a denúncia. Mais de 70% das crianças que sofrem abuso sexual são do sexo feminino e mais da metade refere-se a crianças de 1 a 5 anos de idade, sendo 45% delas da cor preta. Duas outras observações relevantes são a de que 70% dos abusos sexuais contra as crianças acontecem nos domicílios e a de que a violência sexual não é ato único contra uma criança, mas repetitivo – a criança a sofre mais de uma vez.

Os números são frios. Mas, por trás de cada dígito, existe um rosto humano, uma criança que é enganada, machucada e tem sua vida afetada talvez pelo resto de sua trajetória. Felizmente, a resiliência é capaz de restaurar e restituir, outra vez, a alegria, a confiança no outro e a paz interior, mais tarde, mas isso não justifica nem abrandar a perversidade do abuso.

<sup>17</sup> INEP. *Sinopse Estatística da Educação Básica 2019*. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas>>. Acesso em: 13 de maio de 2020.

<sup>18</sup> Emenda Constitucional nº 59, de 2009, regulamentada pela Lei nº 12.796, de 2013.

<sup>19</sup> Boletim Epidemiológico nº 27. *Análise Epidemiológica da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes no Brasil, 2011 a 2017*. Ministério da Saúde, volume 49, 2018. Disponível em: <<https://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2018/junho/25/2018-024.pdf>>. Acesso em: 15 de maio de 2020.



Concluimos esta breve e incompleta referência a situações que podam a vida ou obstaculizam o desenvolvimento da criança na primeira infância, chamando a atenção sobre a existência de diversas infâncias no Brasil e alertando para a exclusão que algumas delas sofrem. Desconhecidas ou mal conhecidas, ignoradas ou simplesmente não incluídas nas políticas públicas, tais crianças têm menos chances na vida e são impedidas de viver a infância. São lhes oferecidas menos oportunidades de aprender, de se desenvolver e de se integrar como cidadãs na sociedade. Este Plano abriu bem mais a cortina do palco da primeira infância para que todas as crianças das diversas infâncias sejam vistas, conhecidas, acolhidas e atendidas como pessoas, sujeitos de direito, cidadãs brasileiras.

## *2. O que o Brasil está fazendo por suas crianças?*

As últimas décadas do século passado e a primeira deste século XXI foram palco de amplas e profundas mudanças no quadro jurídico, nas políticas sociais, nas ações governamentais e na participação da sociedade brasileira, relativas à proteção, à promoção e à participação da criança. O progresso que o Brasil fez nesses campos nos últimos anos é reconhecido nacional e internacionalmente.

A Constituição Federal de 1988 é o marco de um novo olhar político, social e pedagógico para a criança: considera-a cidadã, sujeito de direitos e entrega para a família, para a sociedade e para o Estado o dever de assegurar-lhe os direitos com absoluta prioridade. A designação de “menor” foi substituída pela expressão “criança e adolescente”, que iguala em dignidade e sentido existencial todas as crianças e adolescentes sem distinção econômica, social, étnica, de origem ou de qualquer outra natureza.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069, de 1990) dá um novo passo, com a criação do Sistema de Garantia dos Direitos, a instituição de conselhos paritários (governo e sociedade) para a formulação, o acompanhamento e o controle social da Política de Atenção

à Criança e ao Adolescente, a substituição da doutrina da situação irregular pela doutrina de proteção integral. O ECA cunhou a expressão que gera repercussões sobre as relações interpessoais, sobre as políticas públicas e sobre as atividades profissionais, registrando que as crianças e os adolescentes são “pessoas em condição peculiar de desenvolvimento”.

Em seguida, são elaboradas, num processo amplamente participativo, as leis setoriais de saúde, educação, assistência social, entre outras, em que as especificidades da criança são consideradas. Na sequência, são formuladas as políticas públicas sociais e são criados programas setoriais para a primeira infância.

Coroando um longo e bem trilhado caminho de construção do arcabouço jurídico sobre os direitos da criança, aprova-se o Marco Legal da Primeira Infância, uma lei que olha para a especificidade da criança de 0 a 6 anos, presta atenção à sua singularidade e à diversidade das crianças e das infâncias, estabelece princípios e diretrizes para a elaboração e implementação das políticas pela primeira infância, propõe uma política nacional articulada entre a União, os Estados, o DF e os Municípios e que integre os vários direitos, inclui a criança como participante que deve ser ouvida, inclusive, na formulação das políticas a ela direcionadas. Em síntese, propõe a criação da cultura do cuidado – o cuidado integral da criança e o cuidado de quem cuida dela.

Esse conjunto articulado e coerente de documentos legais expressa o avanço conceitual, político e técnico-profissional que ocorreu no mundo e particularmente no Brasil, nas últimas quatro décadas, sobre quem é essa pessoa-criança e seu potencial de aprendizagem, desenvolvimento e participação. Além disso, propõe às instituições governamentais e da sociedade civil uma agenda de compromissos com o atendimento integral de todos os seus direitos.

Dentre os avanços recentes, destacam-se os seguintes:

1. *As crianças e os adolescentes brasileiros são cidadãos sujeitos de políticas sociais* destinadas a garantir seus direitos. As políticas públicas se compõem das políticas de saúde,

educação, assistência social, cultura, proteção e promoção dos direitos humanos, segurança, meio ambiente, entre outras.

2. O *Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente* (SGDCA), que tem a função de articular as instâncias públicas governamentais e da sociedade civil com a finalidade de zelar pela aplicação dos instrumentos normativos e pelo funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle, para a efetivação dos direitos da criança e do adolescente nos níveis federal, estaduais, distrital e municipais. Dele participam os Conselhos Nacional, Estaduais, Distrital e Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente, o Juizado da Infância e da Juventude, a Defensoria Pública, as secretarias e os órgãos de segurança e de justiça, o Ministério Público, os centros de defesa e os Conselhos Tutelares. Os Conselhos Tutelares, que já cumprem o papel fundamental de acionar a rede de proteção e de articular as ações das diversas instituições, têm a possibilidade de aumentar sua efetividade na medida em que os conselheiros sejam qualificados e recebam apoio técnico, financeiro e infraestrutura para desempenhar suas atribuições.
3. O *Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente* (CONANDA), com a relevante atribuição de definir as diretrizes que orientam a Política de Atenção Integral e o acompanhamento e controle das ações que põem essa política em prática. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios também têm seus respectivos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, que, com o nacional, formam uma rede de imensa capilaridade.
4. *As políticas, os planos e os programas setoriais específicos para a primeira infância* ou que a incluem em seu escopo: Plano Nacional de Saúde, Plano Nacional de Educação (2014-2024), Plano Decenal de Assistência Social (2016-2026), Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e de Adolescentes (2010-2020), Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (em elaboração de um novo plano), Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes (2013-2020) e Plano Nacional de Cultura (2010-2020).
5. *Investimento crescente de recursos financeiros na infância e adolescência*. A criança é atendida no contexto dos programas globais, mas precisa, também, de programas específicos como grupo etário, em função de suas necessidades de crescimento e desenvolvimento. O capítulo “*Financiamento das Ações pela Primeira Infância*”, deste PNPI, traz importantes considerações sobre o direito da criança ao investimento prioritário, as dificuldades para fazer uma apropriação dos valores efetivamente aplicados na primeira infância, a necessidade de se criar um orçamento da primeira infância e as iniciativas em curso. O engajamento da Frente Parlamentar Mista da Primeira Infância, no Congresso Nacional, abre uma perspectiva otimista para se alcançar esse objetivo.
6. Os *Fundos da Criança e do Adolescente*, criados para incrementar, de forma complementar, o orçamento dos programas, dos projetos e das ações voltados para o fortalecimento da Política de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente. O Marco Legal da Primeira Infância determina, por meio da alteração que efetuou no art. 260 do ECA, a inclusão: (a) do atendimento às demandas do Plano Nacional pela Primeira Infância nas prioridades a serem atendidas com recursos dos Fundos Nacional, Estaduais, Distrital e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente; e (b) da determinação – aos Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – de fixarem critérios de utilização de percentuais dos mencionados fundos para Programas de Atenção Integral à Primeira Infância em áreas de maior carência socioeconômica e nas situações de calamidade. O potencial desses fundos ainda está por ser descoberto e promovido. Além disso, sua gestão deverá ser amplamente desburocratizada e agilizada. Quanto mais eficientes forem, mais as pessoas físicas e jurídicas destinarão aos Fundos da Infância e da Adolescência o que a lei lhes faculta.

7. O *Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Governo Federal*, criado em 2019, se incluir em sua avaliação as políticas direcionadas à primeira infância, poderá gerar subsídios relevantes para o seu aperfeiçoamento e recomendações para elevar os investimentos para essa área no Plano Plurianual Anual (PPA). Se as políticas pela primeira infância se fizerem presentes nesse patamar de avaliação, elas terão mais visibilidade nas esferas de decisão governamental.
8. O *Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISVAN)*, criado em 1990<sup>(20)</sup>, para formular e implementar políticas, planos, programas e ações com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, é um mecanismo sólido para enfrentar os problemas nutricionais e de alimentação, com repercussão benéfica direta sobre a qualidade de vida das crianças. Cabe destacar, neste Plano, em vista do seu objetivo de atendimento integral aos direitos da criança, a Política de Segurança Alimentar e Nutricional no que diz respeito à aquisição de 30% da agricultura familiar para o abastecimento da alimentação escolar no âmbito do PNAE.
9. *A inclusão da criança, da concepção aos seis anos de idade, nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) (2020-2030)* é uma demonstração política da consciência mundial e nacional de que o atendimento integral dos direitos da criança na primeira infância é estratégico para se alcançarem os ODS.
10. Anuncia-se a criação da *Plataforma de Monitoramento do Marco Legal da Primeira Infância* (veja o capítulo: “Monitoramento do PNPI”, neste Plano), de iniciativa da Rede Nacional Primeira Infância. Seu objetivo é oferecer insumos para os processos de formulação, implementação e acompanhamento de políticas públicas voltadas à primeira infância. O monitoramento do Marco Legal será realizado a partir de indicadores nacionais, estaduais e municipais que dialogam com as Políticas de Atenção à Primeira Infância, inicialmente com foco em saúde, educação e assistência social.
11. O *Pacto Nacional pela Primeira Infância*, firmado em 25 de junho de 2019, entre o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e centenas de atores que integram a Rede de Proteção à Infância no Brasil, abriu nova perspectiva para fortalecer as instituições públicas voltadas à garantia dos direitos difusos e coletivos previstos na legislação brasileira e promover a melhoria da infraestrutura necessária à proteção do superior interesse da criança.
12. *Iniciativas estaduais, distrital e municipais* de leis, de políticas, de programas e de projetos voltados especificamente para as crianças na primeira infância são auspiciosas, porque atestam que o compromisso com as crianças pequenas é de todos os entes da Federação e porque preparam o caminho para o Pacto Interfederativo para o Atendimento Integral dos Direitos da Criança, almejado pelo Marco Legal da Primeira Infância, em seu art. 7º, *caput* e § 2º, o que demonstra a consciência de que as crianças são cidadãs com direitos em seus próprios territórios. Algumas iniciativas são de caráter setorial, outras adotam a abordagem multisetorial.
13. *Planos Estaduais, o Plano Distrital e centenas de Planos Municipais pela Primeira Infância* estimulados e orientados pela Rede Nacional Primeira Infância, à luz do Plano Nacional pela Primeira Infância 2014-2022, com metodologia amplamente participativa e sob a ótica da intersetorialidade, constituem-se em propostas objetivas, concretas e efetivas para garantir um presente mais digno para as crianças e na promessa das políticas de construir um futuro melhor. O capítulo “*Planos Estaduais, Distrital e Municipais pela Primeira Infância*”, deste PNPI, os situa na dinâmica da capilarização das decisões e das ações pela criança nos primeiros seis anos de vida.

<sup>20</sup> Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm)>. Acesso em: 24 de maio de 2020.

### 3. O que o Brasil quer fazer por suas crianças

O Estado – nos âmbitos do Governo Federal, dos governos estaduais, do Governo do Distrito Federal e dos governos municipais – vai atender, com prioridade absoluta, ao compromisso constitucional de garantir à criança os direitos:

- à vida;
- à saúde;
- à alimentação;
- à educação infantil;
- ao lazer e ao brincar;
- à informação;
- à cultura e à diversidade cultural;
- à dignidade;
- ao respeito;
- à liberdade; e
- à convivência familiar e comunitária;

e agir, por todos os meios de que dispõe, para que ela:

- não seja vítima de negligência;
- não seja discriminada em razão de gênero, etnia, cor, idade, condição familiar, condição econômica, crença religiosa, localização geográfica de sua residência;
- não seja explorada pelo trabalho infantil, como objeto sexual, como ator de promoção comercial;
- não seja vítima de violência física, moral, psicológica, cultural, econômica ou sequestro no ambiente familiar, escolar ou social;
- não sofra crueldade;
- não sinta opressão psicológica, física ou moral; e
- não seja assediada por publicidade contrária a qualquer um de seus direitos.

Para isso, nas esferas federal, estaduais e municipais e do Distrito Federal:

- O Poder Executivo formulará e implementará uma Política Nacional Integrada para o

Atendimento Integral das Crianças nas diversas infâncias brasileiras, segundo as diretrizes do Estatuto da Criança e do Adolescente e do Marco Legal da Primeira Infância, sob a égide da prioridade absoluta estabelecida no art. 227 da Constituição Federal. Além disso, apoiará técnica e financeiramente os Estados, o Distrito Federal e os Municípios na elaboração e implementação dos seus respectivos Planos pela Primeira Infância.

- O Poder Legislativo aprovará as leis necessárias para disciplinar o cumprimento dos ditames constitucionais, do ECA, do Marco Legal da Primeira Infância e de outras leis pertinentes sobre os direitos da criança, assegurando-se de que, nos instrumentos próprios, esteja prevista a dotação orçamentária correspondente. Além disso, acompanhará e fiscalizará as ações governamentais relativas a esses direitos, determinadas neste Plano, e contribuirá efetivamente para a criação do orçamento para a primeira infância.
- O Conselho Nacional de Justiça levará adiante a iniciativa do Plano Nacional pela Primeira Infância, com amplo envolvimento dos Três Poderes da República nas três esferas administrativas – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – e com a participação da sociedade civil.
- O Ministério Público Federal e a Defensoria Pública da União zelarão para que os direitos da criança sejam cumpridos e as determinações deste Plano sejam executadas pelos órgãos cuja responsabilidade lhes seja atribuída.
- A sociedade civil, por meio de suas organizações representativas, participará do planejamento, da elaboração e da implementação da política nacional e das políticas setoriais direcionadas à criança na primeira infância.
- As crianças serão ouvidas. E suas contribuições, acolhidas.



# Características do Plano Nacional pela Primeira Infância

Seis características externas dão forma e sustentação social e política ao Plano e quatro características internas lhe dão consistência e conteúdo.

## *1. Características externas*

### *1.1 Abrangência*

O Plano Nacional pela Primeira Infância abrange todos os direitos das crianças na faixa etária de 0 a 6 anos, não apenas os tradicionais, que são objeto de cuidados há anos. Entre eles, estão os direitos à vida, à alimentação, à educação infantil, a uma família, à assistência social, entre outros. Entre os que têm sido objeto de atenção governamental mais recente, citam-se os seguintes direitos: I) à convivência familiar e comunitária; II) à defesa da integridade física, psicológica e moral; III) à saúde mental; IV) ao brincar, que implica ter brinquedos, espaço e

tempo de brincar; V) ao registro civil e à certidão de nascimento; VI) à individualidade, que gera o direito de ser diferente e o dever de ter respeitada a sua diversidade; VII) de participar e ser ouvida; VIII) à cultura já na primeira infância; IX) ao nome do pai e da mãe; X) de ser protegida dos apelos para o consumo; XI) à natureza; XII) ao espaço; XIII) à cidade; XIV) a um meio ambiente não contaminado; e XV) à paz, entre outros. Na revisão e atualização deste Plano, novos temas foram incluídos: a criança e a cultura, a atenção à gravidez na adolescência, o lugar do homem no cuidado à família, à gestante, à mãe e à criança, o controle no uso das telas digitais, a atenção às crianças de comunidades e de povos tradicionais, o sistema de justiça e as crianças, as crianças nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, as empresas e os direitos das crianças.

Ousamos um passo além: o direito à beleza. Isso porque a busca da beleza perpassa todos os direitos aqui explicitados.

### *1.2 Participação na sua elaboração*

O processo de elaboração do PNPI envolveu as instituições governamentais que têm atribuições diretas ou indiretas na área dos direitos da criança – os setores técnicos dos respectivos ministérios, institutos, fundações



e autarquias –, os três organismos do Sistema das Nações Unidas que têm a criança entre os seus principais objetivos (OMS/OPAS, UNESCO e UNICEF), grande número de entidades da sociedade civil que são membros da Rede Nacional Primeira Infância (RNPI), instituições de pesquisa, de ensino, de saúde não pertencentes à RNPI, famílias, militantes da área dos direitos da criança, pesquisadores, especialistas em diversas áreas, professores da educação básica e superior, profissionais de diferentes setores. A revisão e a atualização do Plano contaram, também, com entidades da área do Direito e da Justiça, do Ministério Público e da Defensoria Pública. Essa participação gerou um sentimento de “ser parte”, de compromisso, que se desdobra em interesse no acompanhamento e no controle social de sua execução.

### 1.3 Plano de Estado

O Plano Nacional pela Primeira Infância transcende o escopo e o caráter de Plano de Governo. A participação da sociedade na sua construção, a aprovação pelo Poder Legislativo, que aprofunda o sentido democrático e lhe dá aval pluripartidário (veja-se, a propósito, o item 1.5), o prazo de vigência que transcende os períodos administrativos de mandatos governamentais são fatores que desvinculam o Plano de um determinado partido e de um governo em particular e o ligam às funções permanentes do Estado na prestação de um serviço essencial para uma população específica: as crianças pequenas. Cada governo o assume como dever político e instrumento técnico firmado como pacto social.

### 1.4 Longa duração

A vigência proposta em 2010 era de 12 anos – até 2022, quando o Brasil celebrará o bicentário da Independência. A escolha dessa data era simbólica. No aniversário de tamanho significado para o nosso povo e para a nação

brasileira, queríamos ter um cenário de vida e desenvolvimento das crianças condizente com os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: uma sociedade livre, justa e solidária, com a pobreza erradicada, a marginalização substituída pela inclusão e com redução das desigualdades sociais e regionais. Enfim, um aniversário que celebre a conquista de um patamar de vida para todas as crianças, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Nesta revisão e atualização, a duração é estendida até 2030 por duas razões: (I) procedemos a uma atualização que abre o horizonte para bem mais longe do que os dois anos restantes da atual vigência: a maior parte do que está proposto nos capítulos das ações finalísticas não constitui metas de curto prazo, mas procedimentos contínuos, que se estendem no tempo; (II) assim, conjugamos o PNPI com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), que são o mais importante acordo internacional e de mais profundidade e abrangência que os países decidiram fazer, global e nacionalmente, em vista da sustentabilidade da vida no planeta.

Dessa forma, os novos planos estaduais e municipais pela primeira infância, elaborados com base neste plano nacional, também estenderão a duração de sua vigência até 2030.

### 1.5 Aprovação por lei

Estava previsto o encaminhamento do PNPI ao Poder Legislativo para ampliar o espaço democrático de sua construção social, mediante audiências públicas, debates, análise e votação pelo Congresso Nacional. Entretanto, a imediata acolhida pelo governo <sup>(1)</sup>, após sua aprovação pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), obliterou esse

<sup>1</sup> A aprovação pelo CONANDA ocorreu em dezembro de 2010 e a então Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República o acolheu no início de fevereiro de 2011, iniciando logo o diálogo com os ministérios, visando à sua implementação.

passo. Se, sob um ponto de vista, a tramitação legislativa era importante, sob outro, ganhou-se, no mínimo, um ano na sua implementação. Por consequência, o PNPI não tem uma lei que o torna obrigatório; porém, a aprovação pelo CONANDA lhe dá a legitimidade de política pública. É altamente recomendável, no entanto, que os planos estaduais, o distrital e os planos municipais pela primeira infância sejam aprovados pelos respectivos poderes legislativos.

### *1.6 Descentralização*

Coerente com o sistema federativo, o Plano Nacional pela Primeira Infância estabelece diretrizes gerais, objetivos e metas nacionais. Além disso, prevê a elaboração de planos correspondentes nas esferas estaduais, distrital e municipais. Estas conhecem as especificidades regionais e locais, as necessidades das crianças de seus territórios e seus contextos de vida, as condições técnicas, administrativas e financeiras para planejar e executar um plano abrangente, de longo prazo, bem como os recursos que pode conseguir e dos quais dispor.

A articulação entre o Plano Nacional pela Primeira Infância, os planos estaduais (potencialmente, 26), o do Distrito Federal e os planos municipais (potencialmente, 5.570) se dará segundo os princípios constitucionais da autonomia dos entes federados e do regime de colaboração.

## *2. Características internas*

O conteúdo do Plano Nacional pela Primeira Infância tem quatro dimensões, conforme o apresentado a seguir.

**2.1 Dimensão ética e estética**, que se refere ao compromisso pessoal e profissional de dar o melhor de nós mesmos e à competência administrativa dos governos para que as crianças brasileiras sejam felizes e alcancem o mais alto grau de aprendizagem e desenvolvimento e realizem o melhor de si mesmas.

**2.2 Dimensão política**, que diz respeito à responsabilidade da nação brasileira e, especificamente, de cada uma de suas unidades federadas – Estados, Distrito Federal e Municípios – para com todas as suas crianças de até seis anos de idade.

**2.3 Dimensão científica**, embasada nos aportes das várias ciências, que, nos últimos 50 anos e tão proficuamente no presente, investigam os processos vitais, os fatores determinantes e os condicionantes do desenvolvimento humano no começo da vida.

**2.4 Dimensão técnica**, baseada em experiências reconhecidas como de boa qualidade nos diversos campos da atividade profissional no atendimento dos direitos das crianças em suas diferentes circunstâncias de vida.

## Princípios e Diretrizes

Este Plano é “para” as crianças. Elas são a razão e o motivo das ações aqui definidas. Ao elaborar e implementar políticas públicas pela primeira infância, é preciso focar o olhar nas crianças e em suas realidades concretas de vida. Elas são os sujeitos dos direitos a quem as ações se dirigem. O Marco Legal da Primeira Infância consolidou, num texto conceitual e normativo – a Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016 –, o que este Plano, em 2010, estabelecera: a própria criança como ponto de partida das políticas públicas pela primeira infância. Esse foco está presente em três das nove diretrizes para aquelas políticas: atender ao interesse superior da criança ou, em outras palavras, àquilo que atende ao seu melhor interesse; incluir a participação da criança na definição das ações que lhe dizem respeito, em conformidade com suas características etárias e de desenvolvimento; promover a formação de uma cultura de proteção e promoção, ou seja, de cuidado integral (art. 4º, incisos I, II e IX).

Este Plano foi construído com os olhos fixos nas crianças e em seus contextos familiares,

comunitários e sociais, procurando capturar, nas diferentes linguagens que elas usam para se comunicar, a expressão de suas satisfações e suas negações, seus sofrimentos e suas alegrias, seus desejos e suas potencialidades. Para este Plano, elas têm um rosto, um nome, uma história vinculada aos que a rodeiam, um destino a ser construído com liberdade e confiança. Estatísticas, descrições globais de problemas, comparações, taxas e índices são construções técnicas, porém abstratas, que ajudam na definição das intervenções mais urgentes e adequadas e no planejamento de médio e longo prazo para alcançar objetivos de justiça e equidade social, mas elas são frias e estão distantes da vida concreta das crianças, de suas famílias e do seu contexto comunitário e social. Elas escondem a dimensão subjetiva das negações e das frustrações, assim como das aspirações e das alegrias no cotidiano de suas existências.

É preciso “olhar através” dos dados quantitativos para dimensionar seu alcance para cada criança a quem eles se referem. Quando se diminui a taxa de mortalidade infantil, não se muda apenas um número, mas se salva a vida de crianças; quando se expande o atendimento em creches e pré-escolas de qualidade, não se está somente alcançando a meta de um plano de educação, mas incluindo crianças na trajetória educacional, ampliando seu universo de conhecimento e

de relações, assegurando-lhes uma base sólida de aprendizagem ao longo da vida; quando se fortalecem ou se restabelecem os vínculos afetivos de uma criança com seus pais, responsáveis ou cuidadores, se dá à criança novamente a chance de constituir-se como sujeito, seguro e confiante. Essa verdade, que está na esfera da lógica e, também, na dos sentimentos, vale para cada um dos direitos da criança.

Essa forma de ver os objetivos e os resultados de uma política, de um programa e de uma ação caracteriza uma atitude humana, solidária e corresponsável de adultos frente às crianças e abre uma nova visão à ação governamental em relação à infância brasileira: não se trabalha por números, mas por pessoas.

## *Princípios*

Os princípios a seguir orientarão a atenção e as ações, que visam à proteção e à promoção dos direitos da criança de até seis anos de idade.

### *1. A criança é sujeito, indivíduo, única, com valor em si mesma:*

*Sujeito*, não objeto de atenções, de cuidado ou de educação.

*Indivíduo*, não número nas estatísticas demográficas, educacionais, de saúde, da violência, da pobreza.

*Única*, insubstituível, com uma vocação para a vida e uma presença pessoal na cultura e na sociedade.

Com *valor em si mesma*, isto é, a criança tem uma dignidade, uma tarefa existencial, um significado no conjunto da vida humana enquanto criança e não apenas em razão de sua futura inserção na vida social e econômica.

Há um “rosto” a ser visto, com tudo o que ele significa de direito à vida mais plena possível.

### *2. Diversidade étnica, cultural, de gênero e geográfica como traço constitutivo da sociedade e, por inclusão, da infância no Brasil*

Esse princípio assegura o respeito à criança na sua identidade pessoal e coletiva e na sua relação com o grupo ao qual pertence. Assevera, também, a atenção à sua singularidade e particularidade naquilo que lhe é próprio e pessoal, que a distingue dos demais e que a faz pertencer a um grupo que, por sua vez, o diferencia de outros.

O leque de realidades individuais e sociais diversas abre o olhar para a existência de várias infâncias em nosso País. Espera-se que ele traga à visibilidade infâncias esquecidas, crianças não lembradas, nomeadamente aquelas dos povos e das comunidades tradicionais. Usar essa “grande angular” num plano nacional pela primeira infância contribuirá para o aprimoramento das políticas públicas voltadas às múltiplas infâncias em nosso País.

### *3. Integridade da criança*

No atual estágio do conhecimento sobre a criança e o processo de desenvolvimento na primeira infância, impõe-se superar a visão fragmentada, vigente na forma de organizar setorialmente a ação governamental, de formular e implementar as políticas públicas e usual na prática cotidiana de grande parte dos que exercem uma profissão voltada ao atendimento da criança. Um esforço de aproximação progressiva dos vários departamentos, seções e programas, dentro de um mesmo setor e de diferentes órgãos setoriais, convergindo para uma percepção abrangente da criança, é o caminho mais curto para chegar à compreensão integral dessa pessoa, que, por definição, é una e indivisa, cuja aprendizagem e cujo desenvolvimento ocorrem de forma global, interconectada e complementar.

Uma visão holística, integrada, senão imediatamente do “todo”, pelo menos progressiva-

mente mais abrangente, vai nos ajudar a ver as inter-relações ou intersecções que foram artificialmente afastadas como campos específicos de atividades profissionais distintas. São exemplos de articulações e integrações já presentes nas políticas: criança, família e comunidade; criança e meio ambiente; educação infantil e cultura; mas é muito maior o número de temas tratados como coisas independentes e que poderiam ganhar em eficiência e eficácia se chegassem à criança como ações integradas. Nos últimos anos, o governo federal, o distrital, vários governos estaduais e um alentador número de governos municipais criaram políticas e programas intersetoriais para a primeira infância. Alguns articulam três setores (educação, saúde e assistência, por exemplo), outros avançam corajosamente na articulação de dez, quinze setores. O que se vê, como resultado, é uma sinergia de ações, maior eficiência do esforço público e atendimento integral das crianças.

#### *4. Inclusão de toda criança em todas as circunstâncias*

Para que a sociedade brasileira seja uma sociedade inclusiva, todas as crianças devem participar como sujeitos de pleno direito, exercer e ver cumpridos todos os direitos da infância. Uma sociedade inclusiva abraça todos e cada um dos indivíduos, nas suas expressões próprias, segundo as quais cada um é si mesmo e diferente dos demais; abarca todos e cada um dos grupos étnico-raciais, sociais e culturais; manifesta zelo pela igualdade fundamental e pela equidade social; entende e promove a especificidade dos direitos da infância; respeita e valoriza a diversidade como riqueza e patrimônio da nação brasileira.

O princípio da inclusão age no interior do Plano Nacional pela Primeira Infância como lanterna poderosa, que traz à cena aquelas crianças que foram postas à margem dos valores socioeconômicos e culturais, dos laços familiares, das condições dignas de moradia, da alimentação saudável, da saúde e do bem-estar, do cuidado e da educação familiar, da educação infantil, da segurança e proteção,

das condições adequadas de acessibilidade, de acompanhamento especializado, do brincar como ocupação própria, intensa, livre e exuberante da infância, enfim, do ambiente heurístico que promove o desenvolvimento mais amplo possível de suas potencialidades.

#### *5. Integração das visões científica, ética, política, estética e humanista da criança*

Os parâmetros das ciências e a visão humanista devem articular-se nas ações dirigidas à criança. Assim, pediatria, pedagogia, psicologia, antropologia e sociologia da infância, direito, neurociências e outros campos científicos, de um lado, e, de outro, valores, princípios éticos e estéticos, políticos e econômicos, o projeto de vida de cada ser humano, o sentido da vida, o respeito à Terra e sua complexa rede de interligações constitutivas da vida... precisam entender-se como complementares da visão holística da primeira infância e das crianças concretas.

A contribuição das ciências é imprescindível e inestimável, mas, sem o calor do humanismo, se torna asséptica e fria. O esforço do olhar humanista sem o aporte das ciências fica restrito à boa vontade e à importante, mas sempre precária, experiência factual. Daí porque é crucial a formação no campo das ciências, no âmbito dos valores pessoais e sociais e no compromisso político dos profissionais que têm a criança como meta ou que executam ações que afetam a sua vida.

#### *6. Articulação das ações*

Esse princípio diz respeito a três âmbitos: (a) das ações dos entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios); (b) dos setores da administração pública (educação, saúde, assistência social, cultura, justiça, meio ambiente, proteção contra violências etc.); e (c) da relação entre o governo e a sociedade.



Coerente com esse princípio, este Plano contempla, de forma articulada, as políticas, os planos e os programas gerais ou setoriais existentes que se referem à primeira infância e os complementa, quer nas ações, quer no horizonte temporal de cada um.

De acordo com o mesmo princípio, propõe que sejam elaborados, em coerência com o Plano Nacional, planos estaduais e municipais pela primeira infância, articulando políticas, planos e programas dos diferentes setores. Esse princípio tem três benefícios:

- (a) evita duplicidade;
- (b) racionaliza a utilização dos recursos públicos e evita desperdícios; e
- (c) aumenta a eficiência e a eficácia dos esforços governamentais para atender aos direitos da criança.

## *7. Sinergia das ações*

Ações articuladas se complementam e, assim, alcançam maior eficiência e eficácia se realizadas no mesmo espaço e tempo, de forma integrada. Ganha-se tempo, gasta-se menos e se alcançam resultados mais consistentes. Não se trata de transformar a creche num centro de saúde ou de atribuir a uma unidade básica de saúde as funções de um estabelecimento de educação infantil, mas de encontrar as complementaridades de serviços e as possibilidades de expansão das ações em cada um dos lugares em que as crianças são atendidas – em casa, na creche ou na pré-escola, no centro de saúde, nos centros de assistência social, no hospital, no consultório médico, nos espaços institucionalizados do brincar.

## *8. Prioridade absoluta dos direitos da criança*

O princípio consagrado pela Constituição Federal, no seu art. 227, regulamentado pelo Estatu-

to da Criança e do Adolescente, em seu art. 4º, e pelo Marco Legal da Primeira Infância, no art. 3º da Lei nº 13.257, de 2016, tem que ser posto em prática e levado às suas últimas consequências, por mais revolucionárias e inusitadas que pareçam. As ações e os recursos financeiros, nos três níveis da administração pública, devem ser decididos segundo a primazia absoluta dos direitos da criança e do adolescente.

A coragem de cumprir a prioridade absoluta criará um novo panorama da infância e adolescência neste País, de mais justiça e equidade, menos desigualdade e violência, mais respeito e cuidado a todas as crianças, de níveis mais elevados de aprendizagem e desenvolvimento.

## *9. Prioridade, com destinação privilegiada de recursos, aos programas e às ações para as crianças socialmente mais vulneráveis*

O Estado tem o dever de proteger e oferecer meios de promoção a todas as crianças. Ele o faz por meio de políticas universais. No entanto, tendo em vista a desigualdade estrutural da sociedade brasileira e, ao longo da história, a exclusão sistemática de povos e comunidades tradicionais, de infâncias inteiras e de crianças individualmente, é necessário que o Estado construa políticas e programas que tenham como objetivo pontual a proteção de suas vidas e a promoção do seu desenvolvimento.

Todas as crianças têm todos os direitos afirmados na Convenção dos Direitos da Criança, na Constituição Federal, no Estatuto da Criança e do Adolescente, no Marco Legal da Primeira Infância e nas leis setoriais; no entanto, sendo os meios atuais insuficientes para atender a todas simultaneamente, o Estado tem a responsabilidade política e o dever moral de voltar-se, em primeiro lugar, àquelas que, sem a atenção pública, estão ou estariam privadas de direitos fundamentais.

A ordem da atenção às crianças é inversa à ordem das condições econômicas das famílias. O princípio da equidade, no Estado Democrático, atribui-lhe a tarefa de assegurar aos mais ne-



cessitados as condições que lhes possibilitem ser iguais aos mais aquinhoados no acesso e usufruto dos bens sociais, econômicos, tecnológicos e culturais. A equidade é uma condição para que a igualdade, como princípio universal, possa tornar-se igualdade real.

### *10. Deveres da família, da sociedade e do Estado*

A *família* é a primeira instituição de cuidado e educação de seus filhos. Ela tem um papel fundamental na primeira infância. A lei brasileira sobre a educação (a LDB) reconhece esse papel ao caracterizar a educação infantil como complementar à ação da família e da comunidade.

Mas a *sociedade* também é responsável por suas crianças. O primeiro nível dessa responsabilidade está no respeito aos direitos da criança. Nenhuma pessoa, organização ou empresa pode desrespeitar qualquer direito nem se omitir diante de situações que ofendam os direitos da criança. Além disso, por meio de suas organizações sociais representativas, culturais, religiosas, comunitárias, ela tem: (a) o direito de participar da formulação de políticas voltadas para as crianças; (b) o direito de participar de conselhos paritários com o governo em assuntos atinentes aos direitos da criança; (c) o dever de zelar pelas suas crianças, com projetos e ações de apoio às políticas públicas e de atendimento direto às crianças e às suas famílias; (d) a possibilidade de criar, apoiar e participar de redes de proteção e cuidado às crianças nas comunidades; e (e) a possibilidade de promover e participar de campanhas e ações que visem a aprofundar a consciência social sobre o significado da primeira infância.

O *Estado* tem um duplo papel frente às crianças e às suas famílias. Primeiro, executar políticas econômicas e sociais que assegurem às famílias as condições para cumprirem suas funções de cuidado e educação dos filhos; segundo, formular e manter políticas públicas, programas e ações voltados para as crianças, como grupo etário específico, visando à garantia de seus direitos fundamentais.

### *Diretrizes políticas*

1. *Atenção à prioridade absoluta na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), no Plano Plurianual (PPA) e no Orçamento, para atender o que os direitos da criança (e do adolescente) requerem.* A determinação constitucional e a opção política de situar a criança (como também o adolescente) no topo das prioridades do Estado acarretam a obrigação de incluir e manter, na LDO e no PPA, as determinações para que os orçamentos anuais assegurem os meios financeiros para que essa prioridade seja efetivada na prática. As crianças estão nos nossos corações, nas leis, nos discursos e até nas políticas sociais, mas se não estiverem nos orçamentos, suas vozes ecoarão no vazio e os esforços dos gestores, dos profissionais e de quem mais se engaja no atendimento das crianças serão minguados.
2. *Articulação e complementação dos Planos Nacional, Estaduais, Distrital e Municipais pela Primeira Infância.* Cada esfera elabora seu Plano adequado à sua realidade local, tendo o nacional como fonte e referência. Dessa maneira, todos estarão articulados e se complementando no mapa do País.
3. *Manutenção de uma perspectiva de longo prazo.* É preciso persistir por vários anos nos objetivos e nas metas para garantir condições dignas de vida e promotoras do desenvolvimento pleno a todas as crianças brasileiras. São muitas as crianças, são muitos os problemas e só a continuidade por vários anos, em busca dos objetivos, poderá mudar o quadro de agruras em que grande parte das crianças está mergulhada. A soma deste PNPI, iniciado em 2010, com os planos estaduais, o plano distrital e os planos municipais, com vigor até 2030, certamente porá a primeira infância brasileira num patamar de vida e de desenvolvimento condizente com a condição que lhe é devida, de promoção integral de seus direitos.
4. *Elaboração dos planos em conjunto: governo e sociedade,* gerando corresponsa-

bilidade do Estado, da sociedade e das famílias. Assim como o PNPI resultou de um processo de cooperação entre a sociedade e o governo, desde a sua concepção até a redação final, inicialmente no seio da Rede Nacional Primeira Infância e, em seguida, em debate aberto a toda a sociedade, também os Planos Estaduais, o Distrital e os Municipais foram ou estão sendo elaborados num processo participativo. Esse princípio é a aplicação do que determina o art. 227, § 7º, combinado com o art. 204, inciso II, da Constituição Federal e os artigos 4º, 7º e 12 da Lei nº 13.257, de 2016 (Marco Legal da Primeira Infância). Daí advêm sua qualidade técnica e sua legitimidade social.

5. *Participação do Poder Legislativo* no processo de elaboração do Plano. Em sua elaboração, nos anos de 2009 e 2010, o PNPI contou com a participação da Frente Parlamentar Mista de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente, na qualidade de membro da RNPI. Na revisão e atualização deste Plano, em 2019 e 2020, contou com a participação da Frente Parlamentar Mista da Primeira Infância do Congresso Nacional. As Frentes Parlamentares homônimas nas Assembleias Legislativas e nas Câmaras de Vereadores podem ser o vínculo inicial com o respectivo Poder Legislativo, envolvendo-o na construção dos respectivos planos pela primeira infância.
6. *Atribuição de prioridade para regiões, áreas geográficas ou localidades com maior necessidade.*
7. *Participação do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente.* Os órgãos que compõem esse sistema vêm exercendo um papel relevante, mais que isso, imprescindível na defesa e na garantia dos direitos de cada criança e da infância como faixa etária específica. Na medida em que cresce a articulação entre os setores do Poder Executivo com o Judiciário e com os Conselhos de Direito da Criança e do Adolescente, aumentam a eficiência e a eficácia das ações.

## *Diretrizes técnicas*

1. *Integralidade do Plano*, abrangendo todos os direitos da criança no contexto familiar, comunitário e institucional.
2. *Multissetorialidade das ações*, com o cuidado para que, na base de sua aplicação, junto às crianças, sejam realizadas de forma integrada.
3. *Valorização dos processos* que geram atitudes de defesa, de proteção e de promoção da criança.
4. *Valorização e qualificação dos profissionais* que atuam diretamente com as crianças ou cuja atividade tem alguma relação com a qualidade de vida das crianças de até seis anos. O lema é “cuidar de quem cuida”.
5. *Reconhecimento de que a forma como se olha, se escuta e se atende a criança* expressa o valor que se dá a ela, o respeito que se tem por ela, a solidariedade e o compromisso que se assume com ela; reconhecimento, também, de que a criança capta a mensagem desses sentimentos e valores pela maneira com que é tratada pelos adultos.
6. *Escuta qualificada da criança* como sujeito capaz e participante, acolhimento de suas mensagens e resposta a ela sobre a sua participação.
7. *Foco nos resultados.* São necessárias insistência e persistência para se alcançarem os objetivos e as metas do PNPI.
8. *Transparência, disponibilidade e divulgação dos dados coletados no acompanhamento e na avaliação do PNPI.* Esses dados servirão de indicadores para o controle social da execução do Plano. Divulgar os avanços que vão sendo obtidos contribuirá para o Plano ser visto como instrumento de transformação das condições de vida e de desenvolvimento das crianças e do País e para que a sociedade mantenha o interesse por ele, acompanhando a sua execução e contribuindo para aprimorar a sua implementação.



Crianças  
com saúde



Este Plano Nacional pela Primeira Infância se baseia no conceito de saúde como um fenômeno construído social e historicamente, resultante de determinantes sociais que geram acesso ou barreiras a uma vida digna e decente <sup>(1)</sup>. Saúde, para além do paradigma médico assistencial, é o entendimento da vida como riqueza social e que é desenvolvida no cotidiano das pessoas e nas suas relações <sup>(2)</sup>.

A Constituição Federal consagra a saúde, juntamente com a proteção à maternidade e à infância, como um direito social. Além disso, a saúde é definida como um direito de todos e dever do Estado, o qual deve garantir a redução do risco de doenças e outros agravos por meio de políticas sociais e econômicas <sup>(3)</sup>. Essa definição aponta para a complexidade do tema, e a reflexão mais aprofundada sobre seu significado leva a considerar a necessidade de ações intersetoriais e interdisciplinares com o propósito de criar condições de vida saudáveis.

O texto constitucional torna-se mais contundente quando trata das fases iniciais da vida: “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” <sup>(4)</sup>.

O PNPI trouxe, em 2010, subsídios que alargaram e aprofundaram a visão da agenda política em sua atuação frente aos compromissos com a saúde integral das crianças. Ao revisitar o texto dez anos depois, atualiza-se o contexto de saúde das crianças brasileiras, e se assinalam os avanços e desafios da garantia integral do seu direito à saúde e, por conseguinte, a uma vida digna.

Com a aprovação da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Criança (PNAISC), em agosto de 2015, o País ratificou o compromisso com a atenção e os cuidados integrais e integrados para promover e proteger a saúde da criança: além de se propor a reduzir a morbimortalidade infantil, quer favorecer um ambiente facilitador da vida em condições dignas de existência e promotor do pleno desenvolvimento. Em 2018, efetivou-se novo avanço, com a publicação de documento que orienta a implementação dos sete eixos estratégicos da PNAISC, enfatizando a necessidade de articulação intersetorial, o investimento sobre os determinantes da saúde e o caráter integral das necessidades do grupo infantil, alinhados à perspectiva do Marco Legal da Primeira Infância. O Plano Nacional pela Primeira Infância (PNPI), por sua vez, se volta a alguns aspectos específicos da saúde da criança nos seus primeiros anos de vida, particularmente a saúde mental, visando à proteção, promoção, recuperação e reabilitação da saúde.

## 1. Prioridades estratégicas

A partir da compreensão de que o estado de saúde relaciona-se a direitos básicos da criança, tais como o direito à saúde, à nutrição e à alimentação, ao desenvolvimento e à proteção especial, quando necessária, além do cuidado responsivo, o PNPI considera que devem ser incentivadas e apoiadas algumas diretrizes das políticas públicas de saúde para as quais os recursos de investimento deverão ser prioritariamente dirigidos. Tais diretrizes envolvem ações integradas direcionadas à saúde da gestante e da criança até seis anos por meio de estratégias consideradas fundamentais. Essas ações referem-se à humanização, ao acesso aos serviços e à qualificação da atenção à saúde da mulher e da criança. Elas também dizem respeito a uma melhor integração dos vários serviços e a uma efetiva participação da família e da comunidade como agentes promotores de saúde, de modo a aumentar a eficácia

<sup>1</sup> Relatório final da 8ª Conferência Nacional de Saúde.

<sup>2</sup> Pronunciamento de Emerson Elias Merhy na 16ª Conferência Nacional de Saúde, em agosto de 2019.

<sup>3</sup> BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.

<sup>4</sup> Redação dada pela Emenda Constitucional nº 66, de 2010.



do controle social sobre as ações públicas em seus vários níveis.

No âmbito do Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257, de 2016), destacam-se medidas focadas em saúde com base em visitas domiciliares, orientação e formação (art. 14), o acesso a programas e políticas de saúde da mulher (art. 19, que altera o art. 8º do ECA), políticas focadas na saúde bucal e na atenção odontológica (art. 24, que altera o art. 14 do ECA) e o fornecimento gratuito de medicamentos, órteses, próteses e outras tecnologias assistivas (art. 21, que altera o art. 11 do ECA). Relevante ainda é a alteração promovida na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), por meio da qual foi assegurado o direito do pai de acompanhar a esposa ou a companheira gestante, bem como filhos de até seis anos de idade em consultas de saúde.

Merece destaque, também, a garantia de formação profissional, inclusive para agentes de saúde (art. 9º). Nesse sentido, também o PNPI considera de fundamental importância uma capacitação diferenciada dos profissionais de saúde, por meio da formação e da educação continuada, preparando-os para lidar com a complexidade dos vários aspectos envolvidos na atenção à criança e à sua família. A parentalidade ainda é uma temática nova para muitos profissionais que atuam nos serviços e eles necessitam de processo de educação permanente para incorporá-la no seu cotidiano de práticas. E, acima de tudo, este Plano insiste na valorização dos profissionais da primeira infância, dada a complexidade dos aspectos envolvidos nas práticas profissionais dirigidas à criança.

Os estudos das Ciências da Saúde e da Psicologia sobre o crescimento e o desenvolvimento confirmam a importância da amamentação e da nutrição, dos cuidados parentais e das relações estabelecidas no ambiente, do contexto familiar e cultural para a proteção social da criança como direito fundamental à vida, em qualquer situação ou local de residência. Eles são referências fundamentais para a saúde física e psíquica da criança: neles estão implicados a construção de sua subjetividade em bases estáveis, assim como seu desenvolvimento global. Apesar dos avanços nessas

áreas do conhecimento, constata-se carência no que diz respeito à sua aplicação prática na vida das crianças e das famílias.

Antes mesmo de nascer, fatores maternos e externos já podem influenciar a saúde do bebê. Ao nascer, a criança é completamente dependente de um ambiente humano e físico que a ampare e a atenda de maneira apropriada às suas necessidades físicas e emocionais. A inexistência ou precariedade dessas condições acarreta, em algum grau, consequências para sua saúde física e mental. Por essa razão, numa criança pequena não é possível separar a saúde física da saúde psíquica. Corpo e psique estão intimamente relacionados, influenciando-se mutuamente. A separação que se costuma fazer, seja por tradição do exercício profissional setorializado, seja por razão didática do seu estudo, não corresponde à experiência vivida pela criança, mormente na primeira infância. Quando o ambiente inicial é desfavorável, os riscos para um desenvolvimento harmonioso se fazem presentes. Ele pode tornar a criança vulnerável durante toda a vida a problemas físicos, sociais, emocionais e cognitivos.

Por essas razões, os vários setores de atendimento, mesmo quando especializados, não deveriam ter objetivos estanques. Por isso, o PNPI propõe que as ações de saúde mental sejam transversais, operacionalizadas em todos os níveis de atenção, desde a saúde básica, incluindo o atendimento pré-natal, o parto e o puerpério, até o acompanhamento do desenvolvimento da criança na atenção básica e nos serviços especializados.

A precarização de políticas públicas e o aumento da pobreza, sem apoio de uma rede de proteção social adequada e efetiva, aumentam os obstáculos ambientais e dificultam a vida das famílias na interação com seus filhos e suas filhas, podendo expor crianças ao chamado estresse tóxico, fruto de situações que envolvem um sofrimento grave, frequente ou prolongado, no qual as crianças não têm o apoio adequado da mãe, do pai ou de cuidadores<sup>5</sup>. Estudos indicam que o estresse tóxico pode impactar a estrutura ce-

<sup>5</sup> *Childhood Neglect Erodes the Brain*. Disponível em: <<https://www.sciencemag.org/news/2015/01/childhood-neglect-erodes-brain>>. Acesso em: 5 de março de 2020.



rebral e aumentar o risco de doenças crônicas relacionadas ao estresse. Há, inclusive, constatações claras<sup>(6)</sup> de que a pobreza e as condições que frequentemente a acompanham, tais como moradia precária, poluição e ausência de saneamento e água limpa, má nutrição, desemprego e violência, geram estresse tóxico, pois afetam as interações, as conexões e a formação do cérebro, motivo pelo qual políticas públicas focadas no apoio e no fortalecimento familiar são de grande relevância.

Em 2015, a Organização das Nações Unidas (ONU) apresentou os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), propondo uma nova agenda de compromissos que envolvem o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida de todas as pessoas até 2030<sup>(7)</sup>. O capítulo deste Plano sobre *As Crianças e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável* relaciona as metas para o Brasil alcançar até 2030 relativamente ao objetivo *Saúde e Bem-Estar*, dos ODS.

## 2. Panorama atual

### 2.1. Da situação de saúde da primeira infância

A mortalidade infantil é considerada um importante indicador das condições de vida e de saúde de uma população<sup>(8)</sup>. Segundo os dados do Ministério da Saúde, a taxa de mortalidade infantil no Brasil apresentou redução de 16,7% no período de 2010 a 2015 (de 16,0 para 13,3 mortes de crianças menores de um ano de idade a cada

1.000 nascidos vivos). Entretanto, após 26 anos de queda, houve um aumento, entre os anos de 2015 e 2016, de 4,8% na taxa de mortalidade infantil (elevando-se para 14,0 mortes a cada 1.000 nascidos vivos)<sup>(9)</sup>. Também houve aumento, em 2016, da taxa de mortalidade na infância<sup>(10)</sup>: 16,4 óbitos para cada 1.000 nascidos vivos, representando um acréscimo de 3,2% em relação ao ano anterior<sup>(11)</sup>.

O cenário de crise econômica, aliada a políticas de austeridade financeira, tende a se refletir negativamente na mortalidade infantil. Pesquisa aponta que a política de austeridade vigente, que impõe limites de investimento social, por meio do Novo Regime Fiscal, inaugurado pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016, elevará a mortalidade infantil em 8,6% até 2030, visto que, sem o teto de gastos, que limita programas sociais, seriam evitadas 124 mil internações e 20 mil mortes de crianças de até cinco anos nos próximos 12 anos<sup>(12)</sup>. O direito à saúde impõe considerar a necessidade de financiamento adequado das políticas públicas do setor.

Outra questão grave é a mortalidade de crianças na primeira semana de vida (mortalidade neonatal precoce, muito relacionada à prematuridade) e a mortalidade de bebês filhos de mães adolescentes.

As principais causas de morte no primeiro ano de vida, em 2016, estiveram relacionadas: (a) às complicações neonatais no parto pré-termo (25%); (b) às anomalias congênitas (24%); (c) à encefalopatia neonatal devida à asfíxia e ao trauma no nascimento (15%); (d) a outros

<sup>6</sup> SHONKOFF, Jack P. *How Poverty Affects the Brain*. 2016. Disponível em: <<https://developingchild.harvard.edu/media-coverage/how-poverty-affects-the-brain/>>. Acesso em: 5 de março de 2020.

<sup>7</sup> Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso em: 28 de abril de 2020.

<sup>8</sup> DUARTE, C. M. R. *Reflexos das Políticas de Saúde sobre as Tendências da Mortalidade Infantil no Brasil: Revisão da literatura sobre a última década*. Cad. Saúde Pública 2007; 23:1511-28.

<sup>9</sup> Disponível em: <[https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/07/com-zika-e-crise-no-pais-mortalidade-infantil-sobe-pela-1a-vez-em-26-anos.shtml?utm\\_campaign=anexo&utm\\_source=anexo](https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/07/com-zika-e-crise-no-pais-mortalidade-infantil-sobe-pela-1a-vez-em-26-anos.shtml?utm_campaign=anexo&utm_source=anexo)>. Acesso em: 10 de julho de 2018.

<sup>10</sup> Mortes em menores de cinco anos.

<sup>11</sup> *Saúde Brasil*. Disponível em: <<http://svs.aids.gov.br/dantps/centrais-de-conteudos/publicacoes/saude-brasil/saude-brasil-2018-analise-situacao-saude-doencas-agrivos-cronicos-desafios-pespectivas.pdf>> e em <<https://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2018/setembro/13/Oficina-mortalidade-materna-e-infantil-CIT-MESA-Ana-Nogales.pdf>>.

<sup>12</sup> *Child Morbidity and Mortality Associated with Alternative Policy Responses to the Economic Crisis in Brazil: A nationwide microsimulation study*. Disponível em: <<https://journals.plos.org/plosmedicine/article?id=10.1371/journal.pmed.1002570>>. Acesso em: 28 de abril de 2020.

transtornos do período neonatal (15%); e (e) à seps neonatal e a outras infecções neonatais (12%). Essas cinco primeiras causas foram responsáveis por 91% das mortes em crianças menores de um ano em 2016 (13).

A violência contra crianças é outra dimensão das agressões à saúde: no período de 2011 a 2017, foram notificados 219.717 casos de violência contra crianças de 0 a 9 anos no País. Isso significa, em média, 86 casos por dia. Deste total, 26,4% foram de violência sexual, sendo a maioria em menores de cinco anos (n = 29.686). As meninas foram as maiores vítimas de violência sexual notificada na faixa etária de até 5 anos de idade (n = 24.592) (14).

Desde 2015, a cobertura vacinal no Brasil apresenta uma tendência de queda. O sarampo, uma das doenças até então controladas pela imunização, retornou a níveis preocupantes.

Em que pesem os avanços no panorama nacional, as desigualdades regionais motivam preocupação, pois expressam cruéis iniquidades, em especial aquelas relacionadas às populações vulnerabilizadas pela pobreza e pela exclusão social, como é o caso das pessoas que moram na rua, dos afrodescendentes, dos indígenas, das comunidades ribeirinhas, dos quilombolas, assim como das famílias e crianças pertencentes a povos e comunidades tradicionais.

As Regiões Norte e Nordeste apresentaram aumento significativo de óbitos infantis em 2015 e em 2016: de 5,0% e de 1,6%, respectivamente. Naquelas e também no Sudeste, nesse mesmo período, a mortalidade na infância foi maior: em 3,8%, 5,6% e 1,8%, respectivamente (15). Em várias dessas situações, pode-se observar que é preciso ir além das políticas universais, adotando práticas de atenção às necessidades específicas dos diferentes grupos sociais.

<sup>13</sup> Pesquisa Nacional de Saúde (PNS) 2013. IBGE. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv94074.pdf>>. Acesso em: 5 de maio de 2020.

<sup>14</sup> Disponível em: <<http://portalquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2018/junho/25/2018-024.pdf>>. Acesso em: 5 de maio de 2020.

<sup>15</sup> Disponível em: <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/deftohtm.exe?sim/cnv/inf10uf.def>>. Acesso em: 5 de maio de 2020.

Outro problema que carece de especial atenção é a mortalidade materna. Este foi o único Objetivo do Desenvolvimento do Milênio (ODM) que o Brasil não alcançou (16). Teria que reduzir para 33 casos por 100 mil até 2015; no entanto, parou no patamar de 62 e subiu para 64 em 2016. As Regiões Norte e Nordeste têm as taxas mais altas (84,5 e 78, respectivamente), sendo que o Amapá chega a 141,7. O Sul e o Sudeste apresentam as mais baixas: 44,2 e 55,8 respectivamente. Dentre as mortes maternas, algo ao redor de 92% tem causas evitáveis: ocorrem, principalmente, por hipertensão, hemorragia ou infecções e abortos provocados. Novamente aqui, a cor e a etnia entram como fatores de discriminação, dado que a maior parte das mortes maternas no Brasil ocorre entre as mulheres negras de 15 a 29 anos.

Em atenção à meta dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, o Brasil se propôs a reduzir a mortalidade materna para 20/100 mil nascidos vivos até 2030; porém, diante do quadro atual, resolveu-se alterar essa meta para 30 por 100 mil.

A estratégia Rede Cegonha, criada pelo Governo Federal em 2011, acompanha a mulher desde a concepção, no pré-natal (atenção básica), até o parto e pós-parto, bem como a criança, no seu desenvolvimento e crescimento, até completar dois anos de vida. Ela realiza teste rápido de gravidez e de detecção da sífilis e do HIV, oferece recursos para a ampliação dos exames de pré-natal, para a ampliação e a qualificação de leitos de UTI adultos, Unidade de Cuidados Intensivos (UCI) e UTI neonatal, leitos de gestação de alto risco, assim como para a adequação da ambiência das maternidades e a construção e o custeio de Centros de Parto Normal e Casas de Gestantes, Bebês e Puérperas.

Em relação à alimentação, a introdução precoce de alimentos ultraprocessados está trazendo consequências nefastas à saúde das crianças. Segundo dados da Pesquisa Nacional de Saúde realizada em 2013, 60,8% das crianças brasileiras menores de 2 anos já comeram bis-

<sup>16</sup> A meta era reduzir em 75% as mortes maternas até 2015.

coitos, bolachas ou bolo e 37,4% já tomaram refrigerante ou suco artificial <sup>(17)</sup>.

Uma área relativamente recente na atenção de saúde da criança no Brasil é a odontologia para bebês e a odontoeducação. Os primeiros programas odontológicos voltados para bebês foram criados em meados da década de 70 do século passado no Japão (informações sobre cuidados odontológicos para as mães de crianças de 4 meses ou mais atendidas no serviço público de saúde) e na Inglaterra (os pais de crianças que estudavam em creches de Londres passaram a receber educação odontológica, e seus filhos, que frequentavam a creche, a receber ações preventivas de profissionais). No Brasil, teve início na Universidade Estadual de Londrina (PR), no ano de 1980 <sup>(18)</sup>.

Segundo o Ministério da Saúde, “a saúde bucal da população tem reflexo na saúde integral e na qualidade de vida de toda a sociedade” <sup>(19)</sup>. Vale a máxima de que a saúde integral da criança começa na boca. E a educação tem um lugar próprio e de enorme importância para a saúde bucal, que vai muito além dos cuidados higiênicos para evitar cáries ou diminuir o índice da doença.

A cárie dentária é uma doença que acompanha a raça humana desde a pré-história e, apesar de passível de prevenção, ainda representa um grande problema de saúde pública. Dados recentes mostram que a doença afeta aproximadamente 2,4 bilhões de pessoas ao redor do mundo e que cerca de 621 milhões de crianças vivem com lesões de cárie, em nível de cavitação, sem tratamento <sup>(20)</sup>.

O último levantamento de saúde bucal no Brasil mostrou que a prevalência de lesões de cá-

rie não tratadas em crianças de 5 anos de idade é de 48,2%, ou seja, praticamente metade das crianças brasileiras ainda na primeira infância apresenta ao menos um dente cariado, e o que é pior, sem tratamento <sup>(21)</sup>.

Tendo-se assentado o que se diz na parte inicial deste Plano, “[...] *a forma como se olha, escuta e atende a criança expressa o valor que se dá a ela, o respeito que se tem por ela, a solidariedade e o compromisso que se assume com ela; reconhecimento, também, de que a criança capta a mensagem desses sentimentos e valores pela maneira com que é tratada pelos adultos*”, pode-se afirmar que a relação da criança com o odontopediatra e com os pais, bem como as conversas no meio social são cruciais para a formação da autoimagem, de conceitos e comportamentos em relação à sua boca e aos seus dentes.

Uma linguagem deturpada pode induzir ao medo, criar pavor sobre processos que ocorrem na boca, com os dentes. Expressões ainda predominantes sobre a boca e as cáries em muitas famílias e escolas e sobre odontopediatras e seus auxiliares não correspondem mais à visão atual da criança como ser integral <sup>(22)</sup>.

A odontoeducação procura orientar o uso de uma linguagem adequada, desde a mais tenra idade, sobre o que é a cárie dentária e como ela se forma. A odontopediatria busca uma relação significativa entre o dentista e a criança que confia sua saúde bucal a este profissional. O diálogo respeitoso entre saberes, experiências e mundos diferentes entre o pediatra e a criança gera a confiança necessária e a aprendizagem da criança sobre a saúde integral. Pois, ao sentar-se na cadeira do dentista, a criança traz consigo toda sua história, recheada de experiências positivas ou negativas.

<sup>17</sup> Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv94074.pdf>>. Acesso em: 5 de maio de 2020.

<sup>18</sup> WALTER, L. R. F.; FERELLE, A.; ISSAO, M. **Odontologia para o Bebê: Odontopediatria do nascimento aos 3 anos**. São Paulo: Artes Médicas, 1997. Cap.1, p.1-5.

<sup>19</sup> Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv94074.pdf>>. Acesso em: 5 de maio de 2020.

<sup>20</sup> KASSEBAUM, N. J.; BARNABÉ, E.; DAHIYA, M.; BHANDARI, B.; MURRAY, C. L. J.; MARCENES, W. **Global Burden of Untreated Caries: A systematic review and metaregression**. J. Dent. Res. 2015; 94:650-8.

<sup>21</sup> SB Brasil 2010. **Pesquisa Nacional de Saúde Bucal**. Ministério da Saúde, Brasília (DF), 2012. Disponível em: <[https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/pesquisa\\_nacional\\_saude\\_bucal.pdf](https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/pesquisa_nacional_saude_bucal.pdf)>. Acesso em: 6 de abril de 2020.

<sup>22</sup> BARBOSA, Clarice G. **Odontoeducação: uma abordagem multidisciplinar**. Florianópolis. Dissertação de Mestrado em Mídia e Conhecimento. Faculdade de Engenharia de Produção da UFSC, 2000.



## 2.2. Das políticas públicas de saúde para a primeira infância

No estado atual das políticas dirigidas à primeira infância no Brasil, há várias ações em andamento que o PNPI considera relevantes, dadas a complementaridade e a integração delas no cotidiano dos serviços:

- A) a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Criança e a promoção do aleitamento materno e da alimentação complementar saudável<sup>(23)</sup> como eixo estratégico;
- B) a Estratégia Saúde da Família (ESF);
- C) o Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS);
- D) a Política Nacional de Redução da Morbimortalidade por Acidentes e Violências;
- E) a Estratégia Brasileirinhas e Brasileirinhos Saudáveis (EBBS);
- F) o Programa Saúde na Escola (PSE);
- G) a Estratégia Nacional para Promoção do Aleitamento Materno e Alimentação Complementar Saudável no SUS;
- H) a Estratégia Amamenta e Alimenta Brasil (EAAB);
- I) a Caderneta da Criança;
- J) a Unidade Neonatal no âmbito do SUS;
- K) a Iniciativa Hospital Amigo da Criança (IHAC);
- L) a Rede Cegonha;
- M) a estratégia Pré-Natal do Parceiro; e
- N) as ações de Saúde do Adolescente voltadas para a saúde e os direitos sexuais e reprodutivos.

A Estratégia Brasileirinhas e Brasileirinhos Saudáveis (EBBS) foi desenvolvida pelo Ministério da Saúde em 2007, no âmbito do Plano *Mais Saúde*<sup>(24)</sup>, com o objetivo de contribuir para a formulação e a implantação de uma Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Criança (PNAISC). Com esse objetivo, a EBBS vem trabalhando nesta iniciativa estabelecida entre o Ministério da Saúde (Coordenação de Saúde da Criança e Aleitamento

Materno) e a Fundação Oswaldo Cruz (Instituto Nacional de Saúde da Mulher, da Criança e do Adolescente Fernandes Figueira – Fiocruz/IFF).

Posteriormente, a EBBS dedicou-se à formulação e implantação da Estratégia de Atenção Integral às Crianças com Síndrome Congênita do Zika Vírus (SCZV) e STORCH (sífilis, toxoplasmose, rubéola, citomegalovírus, herpes simplex), bem como às suas famílias, fazendo a capacitação de profissionais e gestores deste campo ampliado de cuidado, incluindo as áreas da Educação e da Assistência Social.

Após projeto-piloto realizado no Rio de Janeiro, o trabalho se expandiu a seis Estados do Nordeste. A Caderneta de Saúde da Criança e a Classificação Internacional de Funcionalidades (CIF) foram os principais instrumentos utilizados, além das sensibilizações de profissionais e familiares, de visitas técnicas e domiciliares com produção de genogramas e ecomapas facilitadores do aperfeiçoamento das Linhas de Cuidado e das Redes de Atenção. Neste processo foram desenvolvidos os planos de ação para a Atenção Integral à Saúde da Criança com SCZV e STORCH e suas famílias<sup>(25)</sup>.

O conceito de ambiente facilitador à vida foi tomado como princípio orientador da EBBS e posteriormente da PNAISC, unindo os aspectos afetivos e emocionais que tornam indissociáveis, para a produção de saúde, a interação entre saúde mental e seus determinantes sociais sobre as crianças e seus cuidadores. Ela aponta para a necessidade de ações de sensibilização dos diferentes atores sociais sobre a importância das intervenções biopsicossociais e de produção de cidadania, ao invés de focar em dispositivos tecnológicos de alta complexidade como garantia de boa saúde<sup>(26)</sup>.

<sup>25</sup> Os dez anos da EBBS nesta iniciativa conjunta com o MS e a síntese das publicações sobre as ações realizadas nos territórios neste período, assim como a metodologia utilizada a cada etapa, podem ser consultadas em: <<https://mail.google.com/mail/u/0?ui=2&ik=032363abb1&attid=0.1&permmsgid=msg-arr3853594732585087215&th=1700cd9f32731877&view=att&disp=safe&realattid=1700cd8aced506baff71>>. Acesso em: 5 de maio de 2020.

<sup>26</sup> PENELLO, Liliane Mendes (org). *Estratégia Brasileirinhas e Brasileirinhos Saudáveis: A contribuição da Estratégia Brasileirinhas e Brasileirinhos Saudáveis para a construção de uma Política de Atenção Integral à Saúde da Criança*. FI-OCRUZ. Rio de Janeiro: Instituto Fernandes Figueira, 2013.

<sup>23</sup> Portaria nº 1.130, de 5 de agosto de 2015. Institui a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Criança (PNAISC) no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS).

<sup>24</sup> Formalizada pela Portaria MS/GM nº 2.395, de 7 de outubro de 2009.



A PNAISC está organizada em sete Eixos Estratégicos:

- I Atenção Humanizada e Qualificada à Gestação, ao Parto, ao Nascimento e ao Recém-Nascido.
- II Aleitamento Materno e Alimentação Complementar Saudável.
- III Promoção e Acompanhamento do Crescimento e do Desenvolvimento Integral.
- IV Atenção Integral a Crianças com Agravos Prevalentes na Infância e com Doenças Crônicas.
- V Atenção Integral à Criança em Situação de Violências, Prevenção de Acidentes e Promoção da Cultura de Paz.
- VI Atenção à Saúde de Crianças com Deficiência ou em Situações Específicas e de Vulnerabilidade.
- VII Vigilância e Prevenção do Óbito Infantil, Fetal e Materno.

Esses eixos “têm por finalidade orientar e qualificar as ações e os serviços de saúde da criança no território nacional, considerando os determinantes sociais e condicionantes para garantir o direito à vida e à saúde, visando à efetivação de medidas que permitem o nascimento e o pleno desenvolvimento na infância, de forma saudável e harmoniosa, bem como a redução das vulnerabilidades e dos riscos para o adoecimento e outros agravos, a prevenção das doenças crônicas na vida adulta e da morte prematura de crianças” (27).

O planejamento dos eixos estratégicos contempla as principais questões que afetam a saúde da criança, abrangendo ações e estratégias de promoção de saúde, prevenção de doenças e

agravos à saúde, ações de atenção integral e de reabilitação, da gestação ao nascimento, com base nos indicadores de mortalidade e de morbidade infantil e na infância, visando a atender às especificidades do processo saúde-doença nas diversas fases da vida da criança.

A PNAISC, assim como o PNPI, considera que “as crianças precisam de um ambiente favorável ao seu crescimento e amadurecimento, que permita, junto ao seu potencial genético, o desenvolvimento pleno de suas capacidades e habilidades motoras, cognitivas e socioafetivas” (28). Além disso, a PNAISC segue os seguintes princípios, que convergem com o PNPI:

1. Direito à vida e à saúde.
2. Prioridade absoluta da criança.
3. Acesso universal à saúde.
4. Integralidade do cuidado.
5. Equidade em saúde.
6. Ambiente facilitador à vida.
7. Humanização da atenção.
8. Gestão participativa e controle social.

Destacam-se, ainda, a similaridade das “Ações Finalísticas – Crianças com Saúde” da PNPI, propostas em 2010, e as diretrizes da PNAISC, que devem ser observadas na elaboração dos planos, dos programas, dos projetos e das ações de saúde voltadas para a criança:

1. Gestão interfederativa das ações de saúde da criança.
2. Organização das ações e dos serviços na rede de atenção.
3. Promoção da saúde.
4. Fomento à autonomia do cuidado e da corresponsabilidade da família.
5. Qualificação da força de trabalho do SUS.
6. Planejamento e desenvolvimento de ações.
7. Incentivo à pesquisa e à produção de conhecimento.
8. Monitoramento e avaliação.
9. Intersetorialidade.

A PNAISC preconiza a importância da produção de saúde vinculada à qualidade e à fruição

<sup>27</sup> Portaria nº 1.130, de 5 de agosto de 2015, que institui a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Criança (PNAISC) no âmbito do Sistema Único de Saúde. Disponível em: <[http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2015/prt1130\\_05\\_08\\_2015.html](http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2015/prt1130_05_08_2015.html)>. Acesso em: 5 de maio de 2020.

<sup>28</sup> Idem.





criativa da vida, que se dá articulada com o crescimento e o desenvolvimento sustentável do país. É uma visão inovadora da política pública sobre a interação entre os momentos iniciais da vida – destacando o cuidado e o vínculo entre a mãe e/ou o pai ou o cuidador com o bebê – e os padrões de crescimento e desenvolvimento, que vão tomando forma na inter-relação que coloca em cena os recursos individuais, genéticos, e as ofertas do ambiente físico, emocional e social.

Este Plano destaca algumas dessas ações, a respeito das quais faz sugestões e recomendações:

- a) Humanização das maternidades e melhoria na qualidade da atenção ao pré-natal, especialmente a mulheres em situação de vulnerabilidade, como aquelas em privação de liberdade.
- b) Qualificação de profissionais para urgências e emergências obstétricas.
- c) Expansão de ações de planejamento reprodutivo.
- d) Promoção, proteção e apoio ao aleitamento materno.
- e) Qualificação da atenção ao recém-nascido.
- f) Implementação e monitoramento da Política de Atenção Integral à Saúde da Criança, com ampla distribuição da Caderneta da Criança e consequente acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil.
- g) Investigação do óbito infantil para o enfrentamento racional de seus determinantes e condicionantes.
- h) Monitoramento das ações do Programa Nacional de Imunização.
- i) Implementação e monitoramento da Política Nacional de Alimentação e Nutrição, com controle das carências nutricionais e adição de micronutrientes na dieta infantil e promoção da alimentação saudável na infância.

- j) Prevenção de acidentes, maus-tratos e de toda forma de violência na infância.

A diretriz da intersectorialidade nas políticas e nas ações governamentais em âmbito federal encontrou eco no Programa Brasil Carinhoso<sup>(29)</sup>, criado em 2012, que articulou os Ministérios da Saúde, da Educação e da Assistência Social no planejamento e nas ações voltadas às crianças de 0 a 6 anos das famílias vulnerabilizadas pela pobreza – as do Programa Bolsa Família. Ele consiste em uma cesta de serviços de educação infantil, suplementação alimentar e nutricional e ações do Programa Saúde na Escola (PSE) para as crianças que viessem a ser matriculadas em creche ou pré-escola pública ou conveniada com o município. A suplementação de 50% do valor aluno/ano do Fundeb por matrícula nova funcionaria como incentivo financeiro aos municípios (para fazerem a busca ativa daquelas crianças), que também receberam aumento em 60% no valor transferido para a alimentação escolar e suplemento vitamínico. O programa continua existindo, mas nos últimos anos não recebeu mais recursos e as atividades foram interrompidas.

## 3. Recomendações

### 3.1. Atendimento pré-natal

1. Fortalecer a capacidade técnica, o tratamento e a qualidade da atenção dos serviços de saúde e de educação dirigidos às gestantes, aos seus parceiros e às suas famílias.
2. Garantir a realização de sete ou mais consultas para a gestante, incluindo a realização do teste de HIV e demais exames laboratoriais.
3. Adotar a estratégia Pré-Natal do Parceiro na Atenção Básica, para aproximar os homens

<sup>29</sup> Lei nº 12.722, de 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12722.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12722.htm)>. Acesso em: 28 de abril de 2020.

às esferas do cuidado e do afeto. Durante o período pré-natal, é fundamental o apoio do pai, além do suporte de outros membros da família, para a futura mãe e seu bebê. A paternidade envolve mudanças profundas no papel familiar e social do homem, com repercussões às vezes marcantes em seu estado psicológico e em seu relacionamento com a companheira. Com frequência considerada erroneamente como secundária pelos serviços de atendimento pré-natal, a atenção ao futuro pai deve ser incluída nos programas públicos de saúde.

4. Garantir a proteção contra o tétano neonatal por meio da imunização das gestantes.
5. Informar a respeito da importância do aleitamento materno exclusivo até o 6º mês de vida.
6. Preparar a gestante e seu parceiro para o parto, a maternidade e a paternidade, dando maior ênfase ao apoio psicológico.
7. Criar estratégias e ações interdisciplinares no pré-natal com o objetivo de melhor configurar o universo psicossocial da mãe e sua rede de sustentação, com especial atenção à gestante com sintomas de depressão, à mãe adolescente, à gestante vítima de violência e à gestante que declarar intenção de entregar o bebê para adoção.
8. Assegurar o acesso de homens e mulheres, inclusive adolescentes, a métodos contraceptivos, ao planejamento familiar e às ações educativas voltadas para a saúde e os direitos sexuais e reprodutivos.
9. Assegurar atenção especial às adolescentes, às mulheres gestantes e às mães em situação de vulnerabilidade, especialmente àquelas em privação de liberdade, às que sofrem violência e às que vivem em situação de itinerância.
10. Incentivar as gestantes a documentarem um plano de parto. Qualificar os serviços e profissionais de saúde para auxiliarem as gestantes no preparo do plano de parto e no acolhimento deste documento das parturientes.

11. Realizar atividades educativas com metodologias participativas que abordem gestação, parto, puerpério, cuidados com o bebê, aleitamento materno, imunizações e outros temas relevantes.

### 3.2. Atenção obstétrica e neonatal humanizadas

1. Organizar o acesso, adequar a oferta de serviços e fortalecer a Rede Hospitalar, incluindo a expansão e qualificação de hospitais de referência para as gestantes e os recém-nascidos de risco.
2. Garantir assistência adequada nas maternidades na hora do parto, evitando contratempos que fazem com que a gestante percorra uma *via crucis* à procura de vaga.
3. Garantir, quando necessário, a realização do teste rápido para HIV no dia do parto.
4. Apoiar a articulação da equipe de referência com o serviço de saúde onde ocorrerá o parto, envolvendo ambas as equipes no pré-natal e cuidado no puerpério e na realização de alta conjunta.
5. Garantir, antes da alta, o agendamento da consulta de puericultura e de puerpério ou o deslocamento de profissional, em especial da Atenção Básica, até a residência da puérpera e do recém-nascido, visando a reduzir os riscos de mortalidade neonatal.
6. Assegurar o direito à presença do acompanhante durante o trabalho de parto, durante o parto e no pós-parto, conforme a Lei nº 1.108, de 2005, e a Lei nº 13.257, de 2016, e ao alojamento conjunto, inclusive na rede privada.
7. Preparar os serviços de saúde para receberem a presença de homens no pré-parto, no parto e no pós-parto, adequando banheiros, cortinas e outras estratégias que resguar-dem a privacidade das mulheres.



8. Apoiar o parto normal ou natural com segurança. Este Plano recomenda, como ação estratégica do Pacto Nacional pela Redução da Mortalidade Materna e Neonatal, a redução das taxas de cesáreas desnecessárias.
9. Garantir o contato pele a pele, o aleitamento materno na primeira hora e o alojamento conjunto.
10. Assegurar a presença de um pediatra treinado em reanimação neonatal em todos os partos institucionais.
11. Qualificar a assistência ao parto domiciliar e articular o cuidado à equipe de Atenção Básica de Saúde. Capacitar parteiras tradicionais e doulas nas regiões onde é necessário e desenvolver critérios simples de identificação de risco, para permitir uma transferência a tempo para um local de maior complexidade para a atenção perinatal.
12. Planejar e executar programas de preparação dirigidos aos pais visando a favorecer uma paternidade ativa e cuidadosa.
13. Ampliar o número de unidades do Hospital Amigo da Criança e, nestas, dar a devida atenção ao vínculo mãe/pai-bebê e estimular o envolvimento do pai na atenção neonatal.
14. Adotar estratégias para prevenção da violência obstétrica <sup>(30)</sup>, inclusive da violência obstétrica étnica <sup>(31)</sup>.
15. Assegurar, desde o último trimestre da gestação, a vinculação ao estabelecimento em que será realizado o parto, sendo garantido o direito de opção da mulher, conforme determina o art. 8º, § 2º, do ECA, na redação dada pela Lei nº 13.257, de 2016, em seu art. 19.
16. Desenvolver trabalhos de parceria com as equipes profissionais das maternidades, promovendo a proteção em rede em torno de gestantes, estimulando os apoios familiares e comunitários, especialmente de famílias mais vulneráveis, buscando prevenir a separação de bebês de suas famílias de origem, com a “alta protegida”.

### 3.3. Aleitamento materno e alimentação infantil

A amamentação tem especial importância, dado que é capaz de reduzir a mortalidade infantil, evitar diarreia, infecções respiratórias, alergias, hipertensão, colesterol alto e diabetes, além de reduzir as chances de obesidade, favorecer o desenvolvimento cognitivo e facilitar a formação de vínculos afetivos <sup>(32)</sup>. Justamente por ser essencial ao desenvolvimento infantil e favorecer a saúde materna, a Organização Mundial da Saúde (OMS) e o Fundo das Nações Unidas para Infância (UNICEF) recomendam o aleitamento exclusivo nos primeiros 6 meses de vida, seguido pela introdução de alimentação complementar saudável e pela continuação do aleitamento materno até os 2 anos de idade, no mínimo, conforme estabelece o Guia Alimentar para Crianças Brasileiras Menores de 2 Anos, do Ministério da Saúde <sup>(33)</sup>.

<sup>30</sup> A violência obstétrica se caracteriza pela apropriação do corpo e dos processos reprodutivos das mulheres pelos profissionais de saúde, mediante o tratamento desumanizado, o abuso da medicalização e a patologização dos processos naturais, causando a perda da autonomia e da capacidade das mulheres de decidir livremente sobre seus corpos e sua sexualidade, impactando negativamente na qualidade de vida das mulheres, conforme definição utilizada pela Lei argentina nº 26.485, de 2009, que de forma pioneira tipifica esse tipo de violência.

<sup>31</sup> A Rede Global de Mulheres para Direitos Reprodutivos (The Women’s Global Network for Reproductive Rights) esclarece que a violência institucional e a violência contra a mulher durante a gravidez, o parto e o pós-parto ou a violência obstétrica podem se manifestar: (a) na negação de tratamento durante o parto; (b) em humilhações verbais; (c) na desconsideração das necessidades e dores da mulher; (d) em práticas invasivas; (e) na violência física; (f) no uso desnecessário de medicamentos; (g) nas intervenções médicas forçadas e coagidas; (h) na detenção em instalações por falta de pagamento; e (i) na desumanização ou no tratamento rude. Também podem se manifestar na discriminação baseada em raça, origem étnica ou econômica, idade, status de HIV, não conformidade de gênero, entre outros.

<sup>32</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. Saúde da Criança: Nutrição Infantil, Aleitamento Materno e Alimentação Complementar. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2009, p. 13-18. Disponível em: <[http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/saude\\_crianca\\_nutricao\\_aleitamento\\_alimentacao.pdf](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/saude_crianca_nutricao_aleitamento_alimentacao.pdf)>. Acesso em: 5 de março de 2020. Ver também: SBP. A Adolescência e o Aleitamento Materno. Disponível em: <[https://www.sbp.com.br/fileadmin/user\\_upload/\\_22265e-DocCient\\_-\\_A\\_Adolesc\\_e\\_o\\_Aleitamento\\_Materno.pdf](https://www.sbp.com.br/fileadmin/user_upload/_22265e-DocCient_-_A_Adolesc_e_o_Aleitamento_Materno.pdf)>. Acesso em: 6 de março de 2020.

<sup>33</sup> Disponível em: <[http://189.28.128.100/dab/docs/portaldab/publicacoes/guia\\_da\\_crianca\\_2019.pdf](http://189.28.128.100/dab/docs/portaldab/publicacoes/guia_da_crianca_2019.pdf)>. Acesso em: 28 de maio de 2020.

Em atenção a essa realidade, o PNPI recomenda:

1. Ampliar a Rede Nacional de Bancos de Leite Humano nos hospitais/maternidades que tenham unidades de terapia intensiva ou cuidados intermediários aos recém-nascidos e implantar serviços de coleta nas unidades de saúde.
2. Apoiar a implementação da licença-maternidade até os 6 meses de vida do bebê.
3. Apoiar a alimentação complementar ao leite materno após o 6º mês de vida e o seguimento dos 10 passos para a alimentação saudável.
4. Assegurar a implantação de salas de apoio à amamentação para a mulher trabalhadora.
5. Fortalecer as ações de fiscalização da Norma Brasileira de Comercialização de Alimentos para Lactentes e Crianças de Primeira Infância, Bicos, Chupetas e Mamadeiras (NBCAL).
6. Promover parcerias entre serviços de acolhimento e bancos de leite, de modo a garantir leite materno às crianças separadas de suas mães no início da vida.

### *3.4. Alimentação saudável, combate à desnutrição e às anemias carenciais e prevenção do sobrepeso e da obesidade infantil*

A desnutrição é uma das formas mais inaceitáveis de violação de direitos, que ainda vem colocando em risco a vida de milhares de meninos e meninas. Para garantir o direito humano à alimentação e a segurança alimentar e nutricional, o governo brasileiro aprovou a implementação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) <sup>(34)</sup> e adotou a Estratégia Global

para a Alimentação de Bebês e Crianças da Primeira Infância (OMS/UNICEF). Essa política está lastreada na relevância da nutrição nos primeiros meses e anos de vida, bem como no papel crucial que práticas alimentares adequadas desempenham na obtenção dos mais positivos resultados para a saúde dos indivíduos.

Nos últimos anos, os índices de desnutrição infantil no Brasil caíram sensivelmente. Mas a situação, sobretudo da desnutrição crônica, ainda é grave nas periferias das grandes cidades, no semiárido, na Região Amazônica ou em comunidades indígenas e quilombolas, em quase todos os Estados.

É também importante acompanhar a qualidade dos alimentos consumidos pelas crianças. Quando a dieta da criança não é balanceada, ela corre o risco de sofrer da chamada fome oculta, correspondente à falta de nutrientes básicos, cuja carência pode ocasionar vários problemas de saúde.

Nas últimas décadas, as diversas mudanças de comportamento relacionadas à dieta e às atividades físicas agravaram a incidência da obesidade infantil. As famílias de baixo poder aquisitivo estão expostas ao problema, que também tem relação com a desnutrição na infância, pois pesquisas indicam que crianças com antecedentes de desnutrição apresentam maior risco de desenvolver a obesidade no futuro.

Outras pesquisas <sup>(35)</sup> apontam a relação entre o fraco vínculo entre a mãe e o filho e o estado nutricional da criança: mesmo em situações de vulnerabilidade social, a desnutrição infantil era menor em mães que cuidavam melhor das crianças. As evidências reforçam a necessidade de que todas as ações incluam o fortalecimento dos vínculos afetivos entre a mãe e o bebê.

<sup>34</sup> Decreto nº 7.272, de 25 e agosto de 2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7272.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7272.htm)>. Acesso em: 29 de abril de 2020.

<sup>35</sup> 1) NÓBREGA, F. J. Vínculo Mãe/Filho. Rio de Janeiro: Revinter; 2005. 2) VIEIRA, V. L.; SOUZA, M. P.; CERVATO-MANCUSO, A. M. Insegurança Alimentar, Vínculo Mãe-Filho e Desnutrição Infantil em Área de Alta Vulnerabilidade Social. Rev. Bras. Saúde Mater. Infant., 2010; 10: 199-207. 3) CARVALHAES, Maria Antonieta de Barros Leite; BENÍCIO, Maria Helena D'Aquino. Malnutrition in the Second Year of Life and Psychosocial Care: A case-control study in an area of Southeast Brazil. Cad. Saúde Pública, 2006; 22: 2311-8.



Segundo dados analisados pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), no período entre 2002 e 2013, o número de brasileiros em situação de subalimentação caiu 82%, o que ocasionou a retirada do País do Mapa da Fome da Organização das Nações Unidas. Entretanto, diante do aumento da pobreza extrema no País nos últimos anos, há o risco de que a fome volte a atingir níveis preocupantes.

Outra constatação é a de que o País vem passando por um processo de transição nutricional, em que o problema da desnutrição energético-proteica cede lugar à obesidade decorrente de má nutrição. Os resultados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2008-2009, consolidados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e apresentados oficialmente em 2010, revelam um salto no número de crianças de 5 a 9 anos com excesso de peso: em 1989, o índice era de 15% entre os meninos, tendo evoluído em 2008-2009 para 34,8%. Observou-se padrão semelhante nas meninas: de 11,9%, no final dos anos de 1980, saltaram para 32% em 2008-2009.

Em razão desse quadro, o PNPI propõe que se:

1. Desenvolvam ações visando à redução da desnutrição crônica e da desnutrição aguda em áreas de maior vulnerabilidade.
2. Realizem campanhas de informação, educação e comunicação para uma alimentação adequada em quantidade e qualidade, promovendo práticas alimentares e estilos de vida saudáveis.
3. Estimulem ações intersetoriais com vistas ao acesso universal aos alimentos.
4. Fortaleça o Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN).
5. Assegure o cumprimento da vedação de publicidade dirigida ao público infantil, especialmente a de alimentos com altos teores de açúcar, gordura e sódio.
6. Garanta um ambiente não obesogênico nas escolas.

### 3.5. Vigilância à saúde pela equipe de Atenção Básica

Nesta área, este Plano propõe:

1. Qualificar e sensibilizar profissionais e equipes da Atenção Básica para um olhar dirigido à dupla mãe-bebê, incluindo o olhar sobre o pai e o bebê (cuidador-bebê), considerando ainda o olhar integral para a criança.
2. Intensificar o cuidado com o recém-nascido e a puérpera na primeira semana após o parto, período em que se concentram os óbitos, desenvolvendo as seguintes ações, que melhorarão a cobertura e reforçarão a vinculação da mulher/mãe e do recém-nascido à unidade básica de saúde:
  - (A) Avaliação da mulher/mãe e do recém-nascido, com atenção especial ao estado psicológico da puérpera e ao desenvolvimento do vínculo entre a mãe e o bebê.
  - (B) Vacinação da puérpera e do recém-nascido.
  - (C) Teste de Triagem Neonatal (que compreende o *Teste do Pezinho*, o *Teste do Olhinho*, o *Teste da Orelhinha* e o *Teste do Coraçãozinho*).
3. Qualificar as equipes de Atenção Básica para a realização de visitas domiciliares desde a primeira semana de vida do bebê, visando à estimulação para o desenvolvimento ótimo da criança, à atenção e ao apoio a crianças com necessidades específicas.
4. Capacitar as equipes para a atenção às famílias de crianças com déficit nutricional e sobrepeso, para a identificação de sinais de maus-tratos e negligência, bem como atenção à criança em situação de violência e transmissão de informações preventivas em relação a acidentes na infância.
5. Disponibilizar precocemente serviços de acompanhamento e estimulação de crian-



ças com deficiência e/ou com atraso no desenvolvimento.

### 3.6. Atendimento à criança hospitalizada

A criança hospitalizada precisa da presença da mãe. A internação é um transtorno na sua vida, capaz de gerar uma ou várias consequências, como ansiedade, angústia, insegurança, agressividade, transtornos emocionais, transtornos do sono, transtornos da linguagem, perda de peso, depressão, regressão e atraso no desenvolvimento <sup>(36)</sup>.

Ela tem o direito de saber por que está nesse ambiente e por que não pode ir para casa. É importante falar para ela sobre os procedimentos que serão feitos e o que se espera deles. A omissão dessas informações é o contrário da proteção à criança: é negar-lhe o direito de saber o que está acontecendo com ela e o que estão lhe propondo. Ser sujeito implica também sê-lo nas situações e nos ambientes de doença. Assim, ela colabora mais e facilita a recuperação.

O art. 24 da Convenção dos Direitos da Criança preceitua: “Não só a realização dos direitos contidos no Artigo 31 contribui para a saúde, bem-estar e desenvolvimento das crianças, mas os recursos adequados para as crianças desfrutarem dos direitos nele contidos, quando estão doentes ou em um hospital, desempenham papel importante no sentido de facilitar a sua recuperação”.

O ambiente hospitalar, a enfermaria e seu quarto devem ser acolhedores. Desenhos, objetos familiares e brinquedos diminuem a distância entre o hospital e a casa, dão mais vida ao lugar. Um local para brincar e encontrar outras crianças ajuda a diminuir o estresse e mantém sua atividade criativa e aprendente. A Lei nº

11.104, de 2005, dispõe sobre a obrigatoriedade de instalação de brinquedotecas nas unidades de saúde que ofereçam atendimento pediátrico em regime de internação. A brinquedoteca hospitalar <sup>(37)</sup> deve estar sob a coordenação de profissionais qualificados, como educadores, artistas, brinquedistas hospitalares, com atenção à especificidade da formação requerida para atuar em ambientes de saúde.

### 3.7. Acompanhamento do crescimento e desenvolvimento

A Caderneta da Criança <sup>(38)</sup> é um instrumento importante para a melhoria da qualidade de vida infantil, pois permite aos profissionais e à família o acompanhamento do processo de crescimento e desenvolvimento de seus filhos. Ela exerce um papel também na comunicação dos profissionais com as famílias, pois traz informações sobre os direitos da criança, o desenvolvimento esperado, a nutrição infantil, entre outras, e ainda evidencia precocemente transtornos que possam afetar sua saúde, seu estado nutricional, sua capacidade mental e social. Além disso, alerta sobre as vacinas e mostra o cumprimento ou não do programa de vacinação individual da criança.

A Caderneta da Criança é, também, um elemento fundamental de registro das aquisições do desenvolvimento infantil e do seu processo de crescimento (peso, altura e medida do perímetro cefálico), além do histórico de imunizações. Pode, ainda, ser utilizada também pelos profissionais da educação infantil e da assistência e desenvolvimento social, contribuindo assim para o desenvolvimento de práticas integradas de cuidado centradas nas crianças e em suas famílias.

As visitas domiciliares e o acompanhamento pelos agentes comunitários de saúde são fun-

<sup>36</sup> HENRIQUES, Daniela Cruz; CÁRES, Fabiana Martins de. *A Criança Hospitalizada: Manual de orientação aos pais*. Sociedade Brasileira de Pediatria. Disponível em: <<https://www.sbp.com.br/imprensa/detalhe/nid/a-crianca-hospitalizada-manual-de-orientacao-aos-pais/>>. Acesso em: 5 de março de 2020.

<sup>37</sup> Ver mais sobre essa ação no capítulo: “Do Direito de Brincar ao Brincar de Todas as Crianças”, neste Plano.

<sup>38</sup> Até o momento, está em uso a Caderneta de Saúde da Criança, mas está bem adiantado o processo de aprovação e distribuição, para uso nacional, da Caderneta da Criança.



damentais para o rastreamento e a intervenção precoce dos problemas avaliados na Caderneta da Criança e durante as visitas nas comunidades.

As ações de caráter preventivo podem reduzir custos com atendimentos de maior complexidade. As consultas de puericultura e/ou outras oportunidades de contato com profissionais de saúde representam um momento privilegiado para o acompanhamento do desenvolvimento global das crianças e para a detecção de possíveis riscos no campo de saúde integral – biopsicossocial. É preciso, no entanto, que os profissionais tenham a capacitação adequada para essas funções, inclusive de registro.

As ações fundamentais nesta área são:

1. O acompanhamento do crescimento e desenvolvimento integral da saúde de todas as crianças, por meio da Caderneta da Criança, que deverá estar disponível em todas as unidades básicas de saúde, centros de saúde, maternidades, hospitais e consultórios médicos.
2. A assistência às famílias segundo as suas necessidades e a capacitação e qualificação dos cuidadores de crianças da rede social extrafamiliar, observando e favorecendo a construção de vínculos afetivos com a mãe, sua figura substituta, o pai, a família e a rede social.
3. A identificação das crianças *em risco para o desenvolvimento*, de acordo com os parâmetros (marcos) disponibilizados na Caderneta da Criança, para que sejam acompanhadas com maior frequência, inclusive por meio de visitas domiciliares, com a utilização de estratégias promotoras e fortalecedoras de vínculos e ambiente familiar acolhedor, como prevê o item 2.
4. Idem em relação à identificação de *alterações no desenvolvimento*, com a referência da criança para avaliação da possível necessidade de intervenção e estimulação precoce em instância adequada na Rede de Atenção.
5. A inserção da atenção e dos cuidados com

o desenvolvimento psíquico nos programas de assistência materno-infantil de saúde pública, tendo em vista o atendimento integral à saúde da criança.

6. A formação de equipes interdisciplinares de cuidados à criança nas unidades de saúde materno-infantil e de atendimento exclusivo à criança, em especial a alocação de profissionais de saúde mental nas equipes dos Núcleos de Apoio à Saúde da Família (NASF).
7. A capacitação dos profissionais das unidades de saúde e outras políticas sociais para o fomento às práticas parentais positivas, bem como para a detecção e o manejo dos transtornos mentais infantis.
8. O estímulo à incorporação de recursos lúdicos nas ações em toda a Linha de Cuidado.

### 3.8. Controle e assistência

Ações propostas pelo PNPI:

1. Expandir a estratégia de Atenção Integrada às Doenças Prevalentes na Infância (AIDPI).
2. Capacitar os profissionais de saúde e mobilizar os gestores com o objetivo de reduzir a transmissão vertical do HIV/Aids, com foco nas Regiões Norte e Nordeste.
3. Prestar apoio psicossocial às crianças soropositivas e aos seus cuidadores, com direito à convivência familiar e comunitária e acesso universal ao tratamento.
4. Reduzir a prevalência da sífilis congênita, apoiando e esclarecendo os casais sobre a detecção e o tratamento da gestante e de seu companheiro.
5. Promover a saúde auditiva e ocular, com especial atenção aos testes de triagem.
6. Promover a saúde bucal.

7. Fomentar as medidas necessárias para a detecção precoce de doenças crônicas graves, como o diabetes tipo 1, em toda a população infantil brasileira.
8. Promover programas públicos de atendimento médico específico para gestantes, bebês e crianças com diabetes.
9. Fomentar o contato da criança e de sua família com ambientes naturais como medida de saúde física e mental.
6. Zelar pelo completo atendimento do que o Marco Legal da Primeira Infância determina em seu art. 13, § 3º, no sentido de instrumentalizar as famílias quanto aos cuidados integrais da criança <sup>(39)</sup>.
7. Intensificar ações contra o racismo institucional e estrutural, de forma a garantir o atendimento de todas as crianças, independentemente dos quesitos de raça, cor e etnia.

### 3.9. Cuidados com as crianças com deficiência

Ações propostas pelo PNPI:

1. Promover e realizar estudos e pesquisas com o objetivo de prevenir, detectar e intervir para tratar, o mais precocemente possível, as dificuldades de desenvolvimento.
2. Desenhar, implementar e fortalecer programas intersetoriais de saúde integral dirigidos às crianças com deficiência, transtorno do espectro do autismo e doenças raras, para que elas sejam incluídas nas redes de atenção à saúde, mediante a identificação de barreiras e de situações de vulnerabilidade, com a participação da família e da comunidade.
3. Informar, assessorar e orientar os pais ou tutores sobre as implicações médicas, psicológicas, legais e o tratamento adequado de que necessitam as crianças com atraso no desenvolvimento, tão logo sejam detectadas.
4. Desenvolver programas de atenção integral à saúde para crianças, adaptados às realidades das comunidades tradicionais, além das indígenas e quilombolas.
5. Focalizar esforços de promoção do desenvolvimento integral das crianças em áreas de grande vulnerabilidade.
1. Promover uma mudança de paradigma da comunicação com as crianças para uma comunicação não violenta, tal como ensina a odontoeducação.
2. Conscientizar pais, educadores e profissionais da área de saúde sobre a importância da desmitificação e ressignificação dos métodos e processos que envolvem a obtenção de saúde bucal satisfatória na infância, por meios mais adequados.
3. Proporcionar à população infantil o acesso às informações sobre cuidados pessoais e hábitos de higiene bucal, contidos num programa de odontoeducação integrado às ações de promoção da saúde.
4. Promover a melhoria no índice CPOD (40) registrado no Brasil, aproximando-o daqueles sugeridos pela Organização Mundial da Saúde (OMS).
5. Em articulação com a área da Educação e no Programa Saúde na Escola, ampliar e

<sup>39</sup> Lei nº 13.257, de 2016, art. 13, § 3º: “As gestantes e as famílias com crianças na primeira infância deverão receber orientação e formação sobre maternidade e paternidade responsáveis, aleitamento materno, alimentação complementar saudável, crescimento e desenvolvimento infantil integral, prevenção de acidentes e educação sem uso de castigos físicos, nos termos da Lei nº 13.010, de 26 de junho de 2014, com o intuito de favorecer a formação e a consolidação de vínculos afetivos e estimular o desenvolvimento integral na primeira infância”.

<sup>40</sup> A sigla CPOD tem origem nas palavras: “cariados”, “perdidos” e “obturados”. Já o “D” indica que a unidade de medida é o “dente”.



qualificar a informação em saúde bucal da comunidade escolar e nas creches.

### 3.11. Ações conjuntas e intersetoriais

1. Elaborar e colocar em prática projetos para o desenvolvimento integral da criança, incluindo seu desenvolvimento cognitivo e emocional, podendo utilizar os registros da Caderneta da Criança como instrumento de aproximação e diálogo entre os setores.
2. Implementar processos de trabalho, junto às equipes de saúde e áreas do controle social, que permitam o acompanhamento da criança por uma equipe profissional de saúde desde o seu nascimento até os 6 anos de idade, estabelecendo sólidos vínculos terapêuticos e de pertencimento.
3. Realizar ações de promoção de saúde articuladas com a área da Educação em creches e pré-escolas, incluindo a dimensão da promoção da parentalidade e o acompanhamento do desenvolvimento infantil nas ações do Programa de Saúde na Escola (PSE).
4. Fortalecer a articulação dos diferentes programas de estimulação do desenvolvimento que operam em diferentes setores do Estado e da sociedade civil, entre organismos governamentais e organizações não governamentais.
5. Reforçar a necessidade de articulações intersetoriais, em especial nas estratégias relativas ao aleitamento materno e ao acesso a uma alimentação saudável e no atendimento às crianças com deficiência.
6. Apoiar o desenvolvimento de ações de suporte social, em articulação com outros ministérios, como o Ministério da Educação, o Ministério da Cidadania e o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, integrando ações e compartilhando informações relevantes para a construção do cuidado integral centrado na criança e na família, considerando as necessidades essenciais

das crianças e as necessidades das famílias e de suas redes sociais de apoio.

7. Fomentar estratégias para a atenção integral às crianças de populações tradicionais e vulneráveis, como indígenas, quilombolas, ribeirinhas, caiçaras, entre outras, visando à garantia de suas vidas, com diminuição das taxas de morbimortalidade (bem acima das taxas das demais crianças brasileiras), com a qualificação de suas vidas.
8. Estabelecer parcerias com serviços da sociedade civil, como ONGs e OSCIPs, para a implementação de ações específicas em situações para as quais os serviços públicos ainda não dispõem dos meios necessários.
9. Divulgar amplamente: (a) a Portaria MS nº 940, de 28 de abril de 2011, que determina o atendimento ao povo cigano/romani, aos cidadãos em situação de itinerância, circenses, parquistas e à população em situação de rua, sem a comprovação de registro e/ou residência; (b) a CE 160/15, de 4 de maio de 2017, da Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS/OMS), sobre a Política Etnia e Saúde (41); e (c) a Portaria nº 4.384, de 28 de dezembro de 2018, do Ministério da Saúde, que instituiu a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde do Povo Cigano/Romani.

### 4. Atenção à saúde mental

A criança, ao nascer, é completamente dependente da existência de um ambiente humano que a ampare e a atenda de maneira apropriada às suas necessidades físicas e emocionais.

O ambiente e os cuidados adequados no início da vida, sejam eles familiares, sociais ou pro-

<sup>41</sup> 160ª Sessão do Comitê Executivo da OPAS/OMS. *Política sobre Etnia e Saúde*. Disponível em: <<https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/34195/CE160-15-p.pdf?sequence=3&isAllowed=y>>. Acesso em: 29 de abril de 2020.



fissionais, são os fatores mais importantes de promoção da saúde mental, entendida como resultante de todas as situações de vida da qual a criança participa e pelas quais é influenciada.

O laço afetivo, portanto, funciona como principal alicerce para o desenvolvimento humano e como via fundamental de comunicação. Isso implica tomarmos em consideração o meio ambiente como potencializador e facilitador da vida, do desenvolvimento e da constituição de um sujeito. Um bebê nasce com uma potência de vida, que, junto com os processos maturacionais, com sua “aparelhagem neurofisiológica”, poderá encontrar um meio ambiente favorável – a mãe e o seu entorno –, construindo uma trajetória única.

Compreender e estar sensível à importância do vínculo para a constituição do sujeito, nos vários contextos de trabalho com a criança, seja nas áreas da Saúde, da Educação Infantil, na proteção frente às vulnerabilidades e situações de abrigo, permite aos profissionais atuar para o estabelecimento de uma base segura para a saúde física e psíquica da criança.

As experiências infantis precoces adquirem hoje maior relevância em decorrência das descobertas sobre a maturação, o desenvolvimento, os processos psíquicos e seus correlatos neuroquímicos, que ocorrem nos primeiros anos de vida. A noção de subjetividade se relaciona de modo solidário e interdependente com as noções de maturação, crescimento e desenvolvimento. As bases da saúde mental se estabelecem, portanto, nos primeiros anos de vida e são dependentes das relações corporais, afetivas e simbólicas que se estabelecem entre a mãe, o pai (ou substituto) e o bebê.

Fatores de risco e contextos de vulnerabilidades biopsicossociais podem ocasionar problemas no desenvolvimento global da criança e transtornos psíquicos.

É importante destacar, no entanto, que as formações psicopatológicas têm um alto grau de mobilidade quando surgem nos primeiros anos de vida e, principalmente, que pode haver remissão dessas formações quando os cuidados são imediatos. Significa que algumas

alterações no desenvolvimento e surgimento de sintomas podem ser consideradas sinais de alerta que demandam cuidados no âmbito da intervenção precoce, dando à criança, em muitos casos, a possibilidade de retomar o seu ritmo de desenvolvimento.

O olhar atento e sensível dos profissionais de saúde que acompanham o desenvolvimento infantil, levando em consideração a singularidade de cada criança e sua família, pode ser fator fundamental para a detecção e o diagnóstico dos quadros de sofrimento psíquico e de deficiências e para a construção de estratégias de cuidado e atenção qualificada.

Em resumo, o bem-estar e o estado saudável da criança são reflexos do conjunto de suas experiências vitais, vividas em seu ambiente psicossocial, e envolvem, além dos espaços familiares, as ações próprias dos profissionais de saúde, como também os espaços educacionais, comunitários e sociais.

Em vista do exposto, este Plano indica as seguintes ações para a promoção da saúde mental na primeira infância:

#### *4.1. Atenção à gestante e à puérpera*

A gestação é um período de intensas mudanças físicas e psíquicas e, conseqüentemente, de grande vulnerabilidade emocional, o que é frequentemente ignorado ou mesmo negado pelo discurso e pelas práticas sociais vigentes. Identificar as adversidades e os fatores de risco permite avaliar sua influência na vida da gestante e atuar na promoção de um ambiente emocional facilitador para mães, bebês e famílias em vulnerabilidade.

Os profissionais das equipes de atenção primária devem ser capacitados para observar e acolher as manifestações de insegurança e ansiedade da gestante. Sabe-se hoje que as depressões pós-parto, um sério problema de saúde pública, em razão de sua alta incidência e dos riscos que representam para o desenvolvimento do bebê, na maioria das vezes, se prenunciam durante





a gravidez. Muitas das tensões emocionais da gravidez podem ser aliviadas por uma escuta atenciosa por parte dos profissionais.

Essa função pode ser desempenhada pelos agentes de saúde devidamente sensibilizados para essa dimensão emocional da experiência da maternidade.

#### *4.1.1 Atenção à gravidez na adolescência*

“No Brasil, cerca de 930 adolescentes e jovens dão à luz todos os dias, totalizando mais de 434,5 mil mães adolescentes por ano. Este número já foi maior e agora está em queda. Ainda assim, o Brasil registra uma das maiores taxas se comparado aos países da América Latina e Caribe, chegando a 68,4 nascidos vivos para cada mil adolescentes e jovens”<sup>(42)</sup>. Neste cenário, 18% dos recém-nascidos são filhos/filhas de mães adolescentes.

A adolescência é um período do desenvolvimento humano no qual ocorrem transformações físicas, biológicas, sociais e psicológicas e, portanto, deve ser olhada por vários prismas, para melhor se compreender a dinâmica envolvida nessa fase e promover seu cuidado integral. Nesse sentido, a gravidez na adolescência demanda cuidados específicos da rede de atenção e das políticas públicas: elas precisam construir espaços e ambientes acolhedores.

Para muitas dessas meninas, a gravidez tem pouco a ver com uma escolha voluntária e informada. Pode ser consequência das desigualdades de gênero, da discriminação, da violação de direitos (incluindo o casamento infantil), de uma educação inadequada, da falta de perspectivas ou mesmo de coerção sexual.

Em geral, quanto mais jovens, mais tardiamente as adolescentes identificam a gravidez e mais

tardiamente procuram os serviços de saúde. O pré-natal incompleto ou inadequado contribui para aumentar os riscos de mortalidade materna neonatal, assim como de mortalidade das crianças filhas de adolescentes nos primeiros dois anos de vida.

Destaca-se, por isso, a importância da qualificação e da sensibilização dos profissionais, para que tenham um olhar diferenciado para as gestantes e mães adolescentes, para seus parceiros/parceiras e suas famílias. O pai adolescente também merece uma atenção especial.

Este Plano recomenda também ampliar a campanha de esclarecimento sobre a gravidez na adolescência, para que tenha como destinatários os jovens de povos e comunidades tradicionais, respeitando suas identidades étnicas e culturais.

#### *4.2. Preparação e atenção ao parto*

A preparação para o parto deve ser conduzida, se ainda não o for, por uma equipe multiprofissional. A Rede Cegonha implementou diversas ações para ajudar a futura mãe a enfrentar o que muitas vezes é antecipado por ela como uma experiência traumática. Entre essas ações, citam-se: (a) formação de profissionais (enfermeiras obstétricas, obstetrias, doulas); (b) ampliação dos locais para o nascimento seguro (os centros de parto normal anexos a hospitais); (c) redução do número exageradamente grande de cesarianas sem indicação clínica e embasada em dados da ciência; e (d) ações que venham a favorecer o estabelecimento do vínculo com o bebê após o nascimento.

#### *4.3. Apoio ao pai e à família*

A participação ativa dos homens/pais no cuidado a seus filhos contribui para a promoção da saúde e para o desenvolvimento cognitivo e afetivo das crianças. Os serviços de saúde têm um papel es-

<sup>42</sup> Informações do Portal do Ministério da Saúde. Disponível em: <<https://www.saude.gov.br/noticias/agencia-saude/46276-prevencao-de-gravidez-na-adolescencia-e-tema-de-campanha-nacional>>. Acesso em: 29 de abril de 2020.

tratégico no fortalecimento de vínculos entre os pais (ou outros homens responsáveis pelo cuidado) e os filhos.

Uma cartilha elaborada pela Secretaria Municipal de Saúde do Rio de Janeiro faz dez recomendações para tornar a unidade de saúde parceira do pai <sup>(43)</sup>, que são transcritas aqui, dada a sua utilidade para secretarias de saúde de outros municípios.

Para que a unidade de saúde seja parceira do pai:

1. *Promova a reflexão da equipe sobre temas relacionados às masculinidades, ao cuidado paterno e às metodologias para trabalho com homens.*
2. *Inclua os pais nas rotinas dos serviços e convide-os para as consultas, exames e atividades de grupo relacionadas ao cuidado com seus filhos e parceiras, tais como contracepção, teste de gravidez e acompanhamento pediátrico.*
3. *Incentive a participação dos pais no pré-natal, no parto e no pós-parto e dê a eles tarefas significativas, como cortar o cordão umbilical ou dar o primeiro banho. Divulgue o direito deles de acompanharem o parto.*
4. *Facilite a presença dos pais nas enfermarias, acompanhando seus filhos internados.*
5. *Promova com os homens atividades educativas que discutam temas relacionados ao cuidado, numa perspectiva de gênero.*
6. *Acolha os homens, valorizando sua capacidade, escutando suas demandas e sugestões, oferecendo apoio nas situações difíceis e incentivando-os a cuidar da própria saúde.*
7. *Proponha adaptações no ambiente de modo a favorecer a presença dos homens, tais como cadeiras, camas, banheiros masculinos, divisórias, cartazes e revistas.*

8. *Dê visibilidade ao tema do cuidado paterno, incluindo-o nas diferentes atividades educativas realizadas pela unidade, como: contracepção, pré-natal, aleitamento, grupos de adolescentes, pais e idosos.*

9. *Ofereça horários alternativos, tais como sábados e terceiro turno, para consultas, atividades de grupo e visitas às enfermarias, a fim de facilitar a presença dos pais que trabalham.*

10. *Estabeleça parcerias com a comunidade para fortalecer a rede social.*

Em síntese, “os pais enriquecem a vida dos filhos com formas de expressar afeto e cuidado que podem ser diferentes das expressas pela mãe. A saúde das mulheres também é facilitada, pois diminui a sobrecarga feminina com os trabalhos fora e dentro de casa. A dedicação amorosa aos filhos favorece ainda os próprios homens, ampliando suas vivências masculinas para além do papel de provedores. Além disso, homens comprometidos com relações cuidadoras diminuem os riscos de seu envolvimento com alcoolismo e violência, contribuindo para o bem-estar da família e da sociedade” <sup>(44)</sup>.

O Marco Legal da Primeira Infância traz importantes benefícios para os pais que contribuem para o seu envolvimento nos cuidados com seus filhos, entre eles:

(A) A ampliação da licença-paternidade, de 5 para 20 dias, para os trabalhadores de empresas inscritas no Programa Empresa-Cidadã. Essa prorrogação da licença é concedida ao empregado que comprove participação em programa ou atividade de orientação sobre paternidade ativa. O empregado que adotar ou obtiver guarda judicial para fins de adoção de criança terá o mesmo direito.

(B) O direito a 2 (dois) dias para acompanhar consultas médicas e exames complementares durante o período de gravidez de sua esposa ou companheira e de 1 (um) dia por ano para

<sup>43</sup> Prefeitura do Rio de Janeiro. Unidade de Saúde Parceira do Pai. Agosto, 2009. Disponível em: <<https://elosdasaude.wordpress.com/2011/01/18/unidade-de-saude-parceira-do-pai/>>. Acesso em: 28 de abril de 2020.

<sup>44</sup> Op. cit., pág. 5.

acompanhar filho de até 6 (seis) anos em consulta médica.

Os servidores da administração direta, indireta, fundacional e de autarquias do Governo Federal também tiveram aumento da licença-paternidade, de 15 dias adicionais aos 5 já concedidos pela Constituição Federal (45). Alguns Estados e Municípios a estenderam para um mês.

#### *4.4. Acompanhamento no período do pós-parto*

A volta para casa com o recém-nascido configura um período de adaptação para toda a família, o que deveria ser acompanhado como rotina pelos serviços de saúde.

Esse acompanhamento começaria com a ligação em rede da maternidade com o centro de saúde ou o serviço de saúde básica que fará o acompanhamento do bebê. As primeiras consultas, nas primeiras semanas de vida do bebê, podem abrir ao profissional de saúde a possibilidade de avaliar não só o estado físico da criança, mas também estabelecer os primeiros vínculos entre a mãe, o pai e o bebê. Além disso, a visita domiciliar no puerpério realizada pela enfermeira e as visitas rotineiras em domicílio da ESF, a serem realizadas por agentes de saúde capacitados para apoiar a família nos aspectos práticos de cuidados iniciais e na relação inicial pais-bebê, podem resultar em promoção importante de saúde num período crítico da vida da criança, utilizando instrumentos e tecnologias apropriados para tal finalidade.

Tais propostas envolvem a capacitação dos profissionais de saúde para sensibilizá-los para as dimensões psíquicas das relações iniciais entre a criança e seus pais, como também para prepará-los para a observação de eventuais fatores de risco para o desenvolvimento global do bebê, permitindo o encaminhamento a tempo para os serviços de

atendimento especializado em saúde mental da infância. Sabe-se que as intervenções precoces têm maiores chances de sucesso quanto mais cedo forem realizadas.

No caso de famílias mais vulneráveis, esse acompanhamento inicial pode facilitar a detecção de riscos, sendo cabível a mobilização de uma rede de apoio composta pela família extensa, pelos vizinhos, por amigos e pela rede profissional de apoio, de forma a prevenir a separação.

#### *4.5. Serviços complementares: assistência social e educação*

As equipes das creches, das pré-escolas e dos estabelecimentos equivalentes têm um papel preponderante na promoção de saúde mental na primeira infância e na prevenção de riscos futuros. No que diz respeito às creches, espaços educacionais por definição, mas também espaços potenciais de saúde e assistência, é urgente trabalhar em duas frentes, já assinaladas no capítulo sobre educação infantil: a) aumentar a oferta de instituições para atender a população infantil que se encontra sem nenhum atendimento; e b) melhorar a qualidade do acolhimento das estruturas já existentes.

A creche, ofertando educação e cuidados complementares aos prestados pela família, pode ser um ambiente favorecedor para a constituição do psiquismo do bebê, se os seus profissionais forem criteriosamente selecionados, capacitados e supervisionados e se sua estrutura física favorecer. É fundamental acolher a necessidade das crianças de tomar sol, estar ao ar livre, desenvolver-se fisicamente, expandir-se em movimento, bem como outros aspectos emocionais e sociais. Para isso, os espaços externos das creches vão além dos aspectos arquitetônicos e de paisagismo, atuando como ambientes de interações, movimentação e diversificação da experiência de seus corpos com a natureza.

O PNPI destaca a importância de um olhar para a criança como ser integral, que demanda cuida-

<sup>45</sup> Decreto nº 8.737, de 3 de maio de 2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8737.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8737.htm)>. Acesso em: 28 de abril de 2020.

dos e educação integrados. É preciso que essa consideração esteja presente em cada equipe de trabalho, em cada serviço e na construção de ações intersetoriais, bem como de ações em rede, uma vez que são diversos os profissionais que se ocupam das crianças pequenas: a professora e as técnicas ou auxiliares das creches e pré-escolas, a agente comunitária de saúde, a enfermeira ou o pediatra, a assistente social que acompanha a família vulnerável etc.

É indispensável o entendimento partilhado de que cada criança é singular, a qual cresce e se desenvolve num ambiente familiar e cultural com uma história própria, inserida numa comunidade e território particulares. A singularização e a territorialização são balizas importantes no desenvolvimento das linhas de cuidados no âmbito da saúde mental, na atenção integral e integrada, uma vez que os serviços sociais e educacionais, da mesma forma que os de saúde básica, são, na maioria das vezes, aqueles que primeiro detectam os fatores e sinais de risco para a criança.

Qualificar e sensibilizar para a observação de que “algo não está bem com a criança” permite o seu encaminhamento adequado aos serviços especializados.

A atenção qualificada é tarefa importante para a saúde mental das crianças que frequentam creches e pré-escolas. Isso não significa que os profissionais precisem estar equipados com o conhecimento dos diagnósticos ou do quadro de problemas no desenvolvimento global da infância. Para isso, eles contam com o SUS, com suas Políticas e Linhas de Cuidado para Atenção em Saúde Mental, com equipamentos e serviços compostos por equipes especializadas: a Rede de Atenção Psicossocial (RAPS), os Núcleos de Atenção à Saúde da Família (NASF) e os Centros de Atenção Psicossocial Infanto-Juvenil (CAPSi). Eles dispõem, ainda, de uma fonte importante de orientações e informações para o acompanhamento e a vigilância em saúde das crianças pequenas na perspectiva do seu desenvolvimento integral: a Caderneta da Criança.

Dentre as muitas lições que a pandemia do novo coronavírus (Covid-19) nos ensinou, temos as de reforçar a prática diária de limpeza

e higienização da sala, dos brinquedos, das mesas e cadeiras, dos armários, do chão, dos pátios, dos banheiros, do refeitório e dos utensílios, além da importância da normatização e da fiscalização dos funcionários, com exames periódicos de saúde, bem como a de manter, nas práticas de educação em saúde, a lavagem de mãos, a escovação de dentes e o banho.

#### *4.6. Equipes especializadas em saúde mental da primeira infância*

O PNPI enfatiza a importância do investimento na formação inicial e na educação continuada dos profissionais envolvidos nos cuidados das crianças com transtornos precoces e no desenvolvimento e fortalecimento das equipes multiprofissionais, para que atuem numa perspectiva interdisciplinar.

Como já referido, as alterações no desenvolvimento e os sintomas apresentados pelas crianças pequenas têm um alto grau de mobilidade quando os cuidados terapêuticos chegam cedo. Isso significa que é preciso haver uma reserva ética, uma consideração acerca do lugar do diagnóstico nesse tempo da infância. Trabalhos científicos acerca da neuroplasticidade e da resiliência e os históricos clínicos de intervenções realizadas precocemente revelam as diferentes evoluções de quadros psicopatológicos, indicando que acontecem mudanças no que originalmente parecia corresponder a uma classificação diagnóstica.

Em vista disso, este Plano propõe que a consideração da classificação diagnóstica para a primeira infância (e, portanto, da prática realizada pelos especialistas) represente uma hipótese, não um rótulo, de modo que esteja sempre aberta ao aperfeiçoamento, considerando a singularidade da criança e não o seu transtorno. Em vista disso, a formação deve ir além do estudo do desenvolvimento infantil, chegando à discussão sobre os riscos da iatrogenia do diagnóstico precoce na infância.

O PNPI destaca a importância da qualificação das equipes para atuarem numa perspectiva





interdisciplinar no tratamento dos distúrbios precoces do desenvolvimento e da constituição psíquica das crianças: equipes preparadas para o atendimento do bebê ou da criança pequena e de sua família. Tais equipes podem ser inseridas nos serviços já existentes, em especial na Rede de Atenção Psicossocial composta pelos CAPSi e por outros serviços ligados ao SUS.

Os serviços e as equipes dos NASF e dos CAPSi são referências de cuidados em saúde mental no município, nos territórios, integrados com outros equipamentos e redes de educação, assistência e proteção. Isso significa que não se trata de centros especializados, voltados para o tratamento de crianças de determinadas classes diagnósticas.

Tais ações exigem a formulação de políticas públicas consistentes e contínuas, permitindo a ampliação do acesso e a qualificação da atenção oferecida pela rede pública às crianças pequenas que apresentem manifestações de sofrimento psíquico.

#### *4.8. Construção de redes profissionais de atenção e cuidados à primeira infância*

A construção de redes de apoio à parentalidade torna-se um imperativo em função das mudanças culturais e sociais que isolam os pais em famílias nucleares, deslocados em ambientes urbanos muitas vezes hostis e violentos, distantes de seus grupos familiares de origem. A rede é resultante de um trabalho coletivo e é construída a partir de iniciativas múltiplas. Profissionais com características, responsabilidades e funções diferentes realizam um trabalho em conjunto, tendo como foco comum o bebê e seus familiares. Trata-se de um dispositivo que exige a complementaridade das ações e pressupõe necessariamente a diversidade dos papéis e das responsabilidades de cada um dos agentes envolvidos, o que indica a complexidade e a delicadeza da sua construção.

Nesse sentido, a rede CAPSi, que exerce um papel estratégico na articulação com outros

serviços de saúde e com os equipamentos de assistência social, de educação e de justiça, entre outros, tem um papel preponderante na construção e no desenvolvimento das Redes de Atenção à Primeira Infância. Por essa razão, o PNPI enfatiza a necessidade de expansão, fortalecimento e qualificação profissional dessas estruturas.

O atendimento à criança pequena e aos seus familiares requer formação e preparação específicas, para as quais são prioritários o interesse e o investimento público.

O Marco Legal da Primeira Infância atenta para a importância das redes de proteção e cuidado nas comunidades, determinando, em seu art. 13: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios apoiarão a participação das famílias em redes de proteção e cuidado da criança em seus contextos sociofamiliar e comunitário, visando, entre outros objetivos, à formação e ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, com prioridade aos contextos que apresentem riscos ao desenvolvimento da criança”.

#### *5. Campanhas educativas e informativas*

Consciente do papel imprescindível da comunicação na defesa, no atendimento e na promoção dos direitos da criança, o legislador determinou, no Marco Legal da Primeira Infância, como uma das diretrizes para as políticas públicas pela primeira infância, a necessidade de promover *uma cultura de proteção e promoção da criança*, com o apoio dos meios de comunicação social <sup>(46)</sup>.

O PNPI recomenda a realização de campanhas de informação, educação e comunicação *sobre e para* a criança, por meio de ampla divulgação na mídia, a respeito da importância: (a) da atenção odontológica ao binômio mãe-filho, e também pai-filho, desde o pré-natal; (b) do alei-

<sup>46</sup> Lei nº 13.257, de 2016, art. 4º, inciso IX: “promover a formação de uma cultura de proteção e promoção da criança, com o apoio dos meios de comunicação social”.

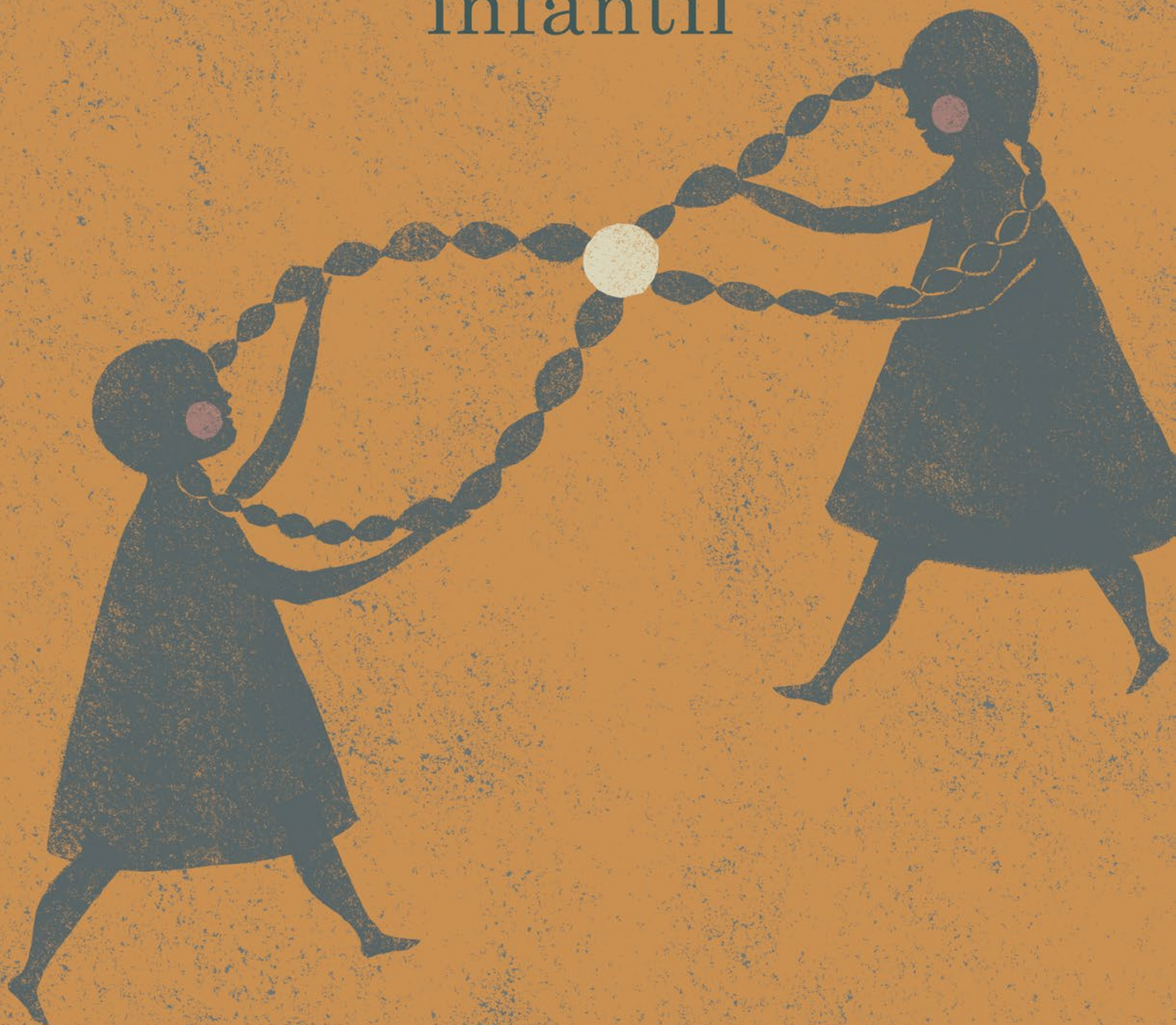


tamento materno e da alimentação saudável; (c) da estimulação do desenvolvimento; (d) da prevenção a atrasos no desenvolvimento, aos transtornos e à violência familiar; e (e) da prevenção de acidentes domésticos, entre outros tópicos relevantes para a vida saudável durante a primeira infância.

Considerando-se que a melhor estratégia de saúde para a redução da morbimortalidade infantil (e, conseqüentemente, para a promoção da saúde) está vinculada ao alcance de maior grau de escolaridade materna, medidas que criem oportunidades de estudo para as mulheres devem ser priorizadas.



# Educação infantil





# 1. Introdução

A educação é o processo social de formação humana e o mais poderoso instrumento de desenvolvimento social e econômico. No plano social, dela dependem o progresso das ciências, a inovação tecnológica, a invenção do futuro; e, no individual, a ampliação das possibilidades de realização humana.

Em nosso sistema de ensino, a Educação Básica é aquela que toda pessoa precisa obter para realizar o potencial inscrito em sua genética, para inserir-se na dinâmica da sociedade e dela participar como sujeito consciente, crítico e transformador. Essa formação se inicia com a Educação Infantil, daí sua definição como primeira etapa da Educação Básica, que abrange o período da vida que vai do nascimento aos cinco anos completos (5 anos, 11 meses e 30 dias <sup>(1)</sup>).

A Educação Infantil conquistou e consolidou seu espaço na representação social, no discurso político, na legislação e no planejamento da educação: o status de direito irrevogável e irrenunciável (arts. 205 e 225 da Constituição Federal) e dever do Estado, que, no conjunto dos demais direitos, deve ser assegurado com absoluta prioridade (art. 227). Ao Estado cabe organizar o sistema de ensino de sorte a garantir a todas as crianças a educação a partir do nascimento (LDB, art. 208 e 211). A sustentabilidade da Educação Infantil, considerada possível graças à subvinculação constitucional dos recursos financeiros advindos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério (Fundeb), tem um significado além da garantia de financiamento: reforça e consolida sua identidade como parte intrínseca da Educação Básica.

A Educação Infantil tem finalidade própria, atribuída pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), de modo a garantir “o de-

envolvimento integral da criança em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família” (art. 29). E possui características específicas, em função da peculiaridade do processo de aprendizagem e desenvolvimento que ocorre nessa idade. Esta finalidade é muito mais profunda do que o sentido propedêutico à alfabetização ou ao Ensino Fundamental, que, por vezes, se lhe atribuía no passado. Instrumentalizá-la como mera função preparatória é reducionismo, que desconhece o imensurável potencial de aprendizagem e desenvolvimento da criança desde o nascimento.

Diversas ciências comprovam a importância da educação infantil tanto na formação da personalidade, na constituição do sujeito, no autoconhecimento, na aquisição dos valores que vão sustentar as opções e decisões ao longo da vida, quanto no que diz respeito à capacidade de aprender e agir. A Pedagogia, a Psicologia, a Biologia, a Medicina, a Psicanálise, inicialmente, e, mais tarde, a Sociologia da Infância, a Antropologia e vários outros campos de estudo da criança e da infância foram consolidando o conhecimento da primeira infância como período fundante da personalidade e estruturante do desenvolvimento humano em todas as suas dimensões – individual, social, política e cultural. Os estudos da Neurociência, com o recurso da neuroimagem, vêm comprovando a importância das interações físicas, socioafetivas e cognitivas nos primeiros seis anos de vida. A relação entre as capacidades genéticas e as experiências no meio físico e social está bastante documentada em estudos e pesquisas. Um ambiente heurístico, no qual as crianças são o centro das atenções, dentro do qual elas agem e reagem, interrogam e têm respostas, descobrem e criam, é de suma importância. Na interação com os adultos, a criança vai desvelando a realidade, percebendo o sentido das coisas e construindo significados para a sua vida. A educação infantil é a experiência dessa aprendizagem organizada pelas ciências da Educação, visando a que seja mais ampla e profunda.

É óbvio, no entanto, que a educação infantil não é capaz de proteger, promover e desenvolver a criança de forma independente ou separada das outras áreas. Precisa estar integrada às ações de outros setores, como saúde, alimentação,

<sup>1</sup> Esta afirmação está baseada nas Resoluções nº 1, de 2010, e nº 6, também de 2010, do Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica, sobre a idade de corte ou a data de matrícula no primeiro ano do Ensino Fundamental e na pré-escola. Essas Resoluções vieram a ser confirmadas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em dois momentos: na Reclamação nº 2.576-4/SC (2004) e nos Embargos de Declaração na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.756-1/DF (2007).

convivência familiar e comunitária, proteção de direitos, meio ambiente, segurança, cultura...

A visão holística da criança defendida por este Plano aponta para ações integradas por meio de uma política intersetorial que articule os diferentes setores. O Brasil vem avançando na construção de uma política para as infâncias com abordagem intersetorial, visando ao atendimento integral e integrado. Para essa política concorrem esforços dos legisladores, do Poder Executivo nas três esferas da Federação, de organizações da sociedade civil e, mais recentemente, do Poder Judiciário<sup>(2)</sup>. O desafio dessa política é o de confluir as ações de diferentes setores para a concepção de criança-pessoa, sujeito social de direitos, cidadã, produtora de cultura, singular e diversa nas diversas infâncias. Ela tem como foco os direitos da criança e, como parâmetro, as diretrizes estabelecidas pelo Marco Legal da Primeira Infância, que, em seu art. 4º<sup>(3)</sup>, cria um novo paradigma de Política Integrada para a Primeira Infância.

### *Análise da realidade*

As últimas décadas foram profícuas em respostas a demandas históricas da sociedade. Uma dessas demandas é a educação infantil como direito da criança e dever do Estado a toda criança, do nascimento aos seis anos de idade<sup>(4)</sup>.

A partir da Constituição Federal de 1988, o Brasil produziu um respeitável avanço na legislação sobre os direitos da criança, nos estudos e nas pesquisas sobre aprendizagem e desenvolvimento na infância e nas políticas

públicas direcionadas à atenção aos primeiros anos de vida. A educação infantil faz parte desse desenvolvimento notável. Um novo marco nessa trajetória foi a aprovação do Plano Nacional de Educação 2014-2024<sup>(5)</sup>, que colocou, na sua primeira Meta, a universalização, até 2016, da educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade e a ampliação da oferta de educação infantil em creches, de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos de idade até o final da vigência do Plano (2024).

Contudo, junto com os avanços, convivemos ainda com uma difícil situação, que é a garantia do acesso à vaga na Educação Infantil, com situações distintas para os segmentos da creche e da pré-escola. Além disso, constata-se a permanência de discursos e práticas pedagógicas que refletem resquícios de uma história do atendimento à primeira infância, que ora pendia para um viés “preparatório” para o Ensino Fundamental, ora restringia o seu papel a um local de guarda e tutela das crianças, um mal necessário, muitas vezes tentando fazer um exercício de ilusória e equivocada substituição da família. Temos, então, a avançar nas questões relativas ao acesso, mas também à qualidade do projeto pedagógico.

A pré-escola, para crianças de 4 e 5 anos, é obrigatória a partir de 2009<sup>(6)</sup>. A Emenda Constitucional nº 59, de 2009, adicionou ao direito o dever da criança de frequentá-la, gerando a obrigação dos pais de matricular seus filhos de 4 e de 5 anos de idade. O texto constitucional evidencia, assim, o dever dos sistemas de ensino de universalizar a pré-escola. A universalização, marcada para o ano de 2016<sup>(7)</sup>, ainda não foi alcançada. De um total de 5.263.000 crianças com 4 e 5 anos de idade<sup>(8)</sup>, em 2019 estavam

<sup>2</sup> Referência ao Pacto Nacional pela Primeira Infância, coordenado pelo Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/pacto-nacional-pela-primeira-infancia/>>. Acesso em: 28 de fevereiro de 2020.

<sup>3</sup> Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016.

<sup>4</sup> Em 2006, por força da Lei nº 11.274, o Ensino Fundamental passou a ter 9 anos, iniciando-se aos 6. A Educação Infantil foi reduzida em um ano (de 0 a 5 anos, 11 meses e 30 dias). Segundo diretriz do Conselho Nacional de Educação, a matrícula no Ensino Fundamental se dá aos 6 anos completos ou a completar até 31 de março do ano de ingresso.

<sup>5</sup> Lei nº 13.005, de 2014.

<sup>6</sup> Constituição Federal (EC nº 59, de 2009), art. 208, inciso I.

<sup>7</sup> Lei nº 12.796, de 2013, e Meta 1 do PNE 2014-2024.

<sup>8</sup> IBGE, PNADC 2018 (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2018). O Censo Demográfico 2010 registra uma população bem maior: 5,8 milhões, o que atesta uma redução de nascimentos. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/Tabela/1378#resultado>>. Acesso em: 27 de fevereiro de 2020. Os dados estimados pelo Todos pela Educação para 2018 indicam matrículas de 93,8%.

matriculadas 5.217.686 <sup>(9)</sup>, o equivalente a 99%, com um déficit, portanto, de 46 mil matrículas.

A creche apresenta um duplo desafio: o atendimento da demanda manifesta, que exige expansão da oferta, e a qualidade, que é condição de efetividade em seu objetivo educacional. Embora seja direito de toda criança a partir do nascimento, nem todas as famílias a desejam ou precisam dela. A meta do PNE é de atendimento de pelo menos 50% das crianças. Ou seja, das 10.223.000 crianças de 0 a 3 anos existentes no país <sup>(10)</sup>, pelo menos 5,1 milhões terão que estar frequentando um estabelecimento educacional até 2024. Considerando-se que, em 2019, a matrícula era de 3.755.092 <sup>(11)</sup> e que o crescimento da oferta entre 2015 e 2018 girava em torno de 180 mil novas matrículas por ano, pode-se estimar que, até o término do prazo concedido pelo PNE, continuaremos com um déficit de 625 mil vagas em creche, a menos que se acelere a expansão da rede física.

Importa perguntar: quais crianças não estão frequentando um estabelecimento de educação infantil? A que grupos populacionais pertencem? Onde moram? Qual é o nível de renda de suas famílias? Quais são as facilidades que os sistemas de ensino lhes oferecem para acessar a pré-escola? Observando-se os indicadores de renda, cor/etnia, residência urbana/rural, conclui-se que as crianças negras, quilombolas, indígenas e de povos e comunidades tradicionais, do campo e de famílias urbanas dos estratos de renda mais baixos são as que têm menos acesso aos serviços públicos de água, saneamento, saúde e educação. A falta desses serviços no início da vida desencadeia uma sequência de exclusões, que vão se agravando ao longo da vida, acentuando a desigualdade social e perpetuando o círculo da pobreza.

Crianças pretas ou pardas e crianças residentes em domicílios rurais acessam menos uma instituição de educação infantil, notadamente a

creche. Além disso, a matrícula é menor entre as crianças em cujas residências os moradores adultos têm baixa escolaridade (sem instrução ou ensino fundamental incompleto), ao passo que, nos domicílios que contam com pelo menos um morador com ensino superior completo, a frequência aumenta: para as primeiras, o percentual médio é de 46,9%; para as do segundo grupo, de 62,2%. A diferença se deve à localização e à acessibilidade da oferta, e não propriamente ao interesse ou à necessidade.

Algo parecido ocorre quando tomamos a renda como explicativo da diferença no acesso à creche: a frequência das crianças que se encontram no quinto mais baixo de renda domiciliar *per capita* é de 46%, enquanto, entre as que se encontram no quinto mais elevado, ela chega a 66,9%. Reforçam-se, assim, as desigualdades de partida e os efeitos negativos na aprendizagem no curso da escolaridade, já evidenciados nas pesquisas (IBGE, 2018).

A negação do direito à educação infantil repercute no desenvolvimento continuado da criança, porque ela é a única etapa da educação vinculada a uma idade própria, o que significa que não pode ser reposta em idade posterior. Quem não a frequentou ficará com esse déficit por toda a vida. Isso vale tanto para as crianças das famílias situadas na faixa da pobreza quanto para as pertencentes a famílias ricas.

A ausência de creche ou de vaga numa instituição à qual a família pode ter acesso é um fator que dificulta ou impede que muitas mulheres mães, sobretudo as da faixa de pobreza, exerçam um trabalho extradomiciliar remunerado, o que lhes possibilitaria condições mais adequadas de atender às necessidades de seus filhos pequenos.

Não conseguir que as crianças sejam atendidas numa creche gera outra anomalia, especialmente para a população mais pobre e menos escolarizada: a ampliação de serviços alternativos. Estes são prestados, geralmente, por mulheres da própria comunidade, que abrem as portas de suas casas em troca de algum pagamento, para cuidar de um grupo de crianças. Emerge aí uma solução precária e incompleta, que não atende ao direito da criança à educação infantil

<sup>9</sup> INEP. Censo Escolar 2019. Disponível em: <<http://inep.gov.br/guest/inicio>>. Acesso em: 24 de fevereiro de 2020.

<sup>10</sup> IBGE, PNADC 2018. O Censo Demográfico de 2010 registrou 10.925.892, o que indica uma redução expressiva de nascimentos em oito anos.

<sup>11</sup> INEP. Censo Escolar de 2019.



com qualidade, minimamente eficaz na aprendizagem e no desenvolvimento, nem responde ao dever do Estado em garantir esse direito.

Acesso e qualidade são duas faces da mesma educação infantil. Acesso sem qualidade de nada serve; em vez disso, pode ser prejudicial. Qualidade para poucos é privilégio e fator de injustiça, o que agrava a desigualdade social.

As Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Infantil (DCNEI) <sup>(12)</sup> definem as concepções de criança e de currículo, o papel sociopolítico e pedagógico da educação infantil, as experiências de aprendizagem e a avaliação. Ao definirem os dois eixos em torno dos quais se criam e se organizam as experiências de aprendizagem e a convivência na educação infantil – as interações e as brincadeiras –, as DCNEI se tornaram uma peça fundamental da Política Nacional de Educação Infantil.

A Base Nacional Comum Curricular (BNCC), que tem uma seção dedicada à Educação Infantil, coroa o esforço histórico pelo reconhecimento da educação infantil como etapa inicial do processo educativo da pessoa e com a especificidade própria da idade em que se aplica. Ela traz elementos novos aos âmbitos conceitual (os direitos de aprendizagem e desenvolvimento) e da prática pedagógica (os campos de experiência) <sup>(13)</sup>. Os objetivos de aprendizagem e desenvolvimento, em cada um dos campos de experiência, fazem a aproximação destes à ação pedagógica no cotidiano da educação infantil.

Esse conjunto de direitos, campos e objetivos define condições que devem ser garantidas nos ambientes de creches e pré-escolas e, por sua vez, orientam o desenvolvimento do currículo, que é entendido, na BNCC e nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (de 2009), como um conjunto de práticas que

“acolhe as situações e as experiências concretas da vida cotidiana das crianças e seus saberes, entrelaçando-os aos conhecimentos que fazem parte do patrimônio cultural” <sup>(14)</sup>.

Em coerência com os demais documentos sobre a educação infantil, esses documentos reiteram o papel do professor com intencionalidade educativa, de modo a planejar, enriquecer, mediar, enfim, constituir, junto com as crianças, ambientes de múltiplas e significativas aprendizagens. Tem-se, assim, uma perspectiva curricular integradora, flexível e com possibilidades para uma abrangência significativa de aprendizagens. Eles reconhecem as práticas pedagógicas alinhadas a essa perspectiva, aprofundam suas possibilidades e zelam para que não se apliquem práticas que ainda se pautam na repetição, padronização e restrição da participação das crianças. Eles devem buscar uma participação que respeita as características de cada infância, na forma própria de as crianças se expressarem, participarem e aprenderem.

Essa perspectiva curricular tem respaldo nos atuais estudos científicos que demonstram a importância das interações das crianças com os adultos e com outras crianças, em um ambiente heurístico nos primeiros anos de vida, de maneira que favoreça a exploração, investigação, criação e apropriação de novos conhecimentos.

Pesquisas em número crescente e em diversos lugares vêm confirmando que a qualidade dos ambientes de aprendizagem importa, de modo a garantir o melhor desenvolvimento das crianças, em suas diferentes dimensões, bem como os ganhos de uma educação infantil de alta qualidade para as crianças de famílias menos favorecidas. Agregam-se, ainda, os efeitos positivos sobre as etapas posteriores da escolaridade <sup>(15)</sup>.

Em que pesem esses avanços conceituais, legislativos, políticos e pedagógicos, há que se

<sup>12</sup> Homologadas em 2009. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=3748-parecer-dcnei-nov-2009&category\\_slug=fevereiro-2010-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=3748-parecer-dcnei-nov-2009&category_slug=fevereiro-2010-pdf&Itemid=30192)>. Acesso em: 15 de abril de 2020.

<sup>13</sup> Direitos de aprendizagem e desenvolvimento: 1. Conviver; 2. Brincar; 3. Participar; 4. Explorar; 5. Expressar; 5. Conhecer-se. Campos de experiência: 1. O eu, o outro, o nós; 2. Corpo, gestos, movimentos; 3. Traços, sons, cores, formas; 4. Escuta, fala, pensamento, imaginação; 5. Espaço, tempo, quantidades, relações, transformações.

<sup>14</sup> BRASIL. Base Nacional Comum Curricular, pág. 40. Disponível em: <<http://basenacionalcomum.mec.gov.br/>>. Acesso em: 2 de maio de 2020.

<sup>15</sup> MELHUSH, Edward. Efeitos de longo prazo da Educação Infantil: evidências e política. Cadernos de Pesquisa. V. 43, n° 148, p. 124-149, jan./abr. 2013.

ressaltar a fragilidade das informações sistemáticas sobre a qualidade da oferta da educação infantil. Apesar da ampliação do acesso, não se tem uma base de dados sistemática sobre a realidade das creches e pré-escolas brasileiras. Tem-se, é verdade, um conjunto importante de pesquisas<sup>(16)</sup>, produzidas por um considerável número de pesquisadores, com diferentes enfoques, fontes e metodologias, em todas as regiões do país, porém, em sua maioria, são de cunho qualitativo, não envolvendo amostras numericamente significativas. Por isso, ainda não desenham o quadro completo das oportunidades de aprendizagens, o que seria importante para a tomada de decisões no âmbito das políticas educacionais.

Com a ampla divulgação do documento “Indicadores da Qualidade na Educação Infantil”<sup>(17)</sup>, algumas redes de ensino criaram processos participativos de autoavaliação institucional. Em decorrência, algumas comunidades escolares mobilizaram-se para revisar planos de gestão e práticas educativas, assim como geraram dados sobre pontos fortes e frágeis do atendimento educacional.

O debate sobre a avaliação da qualidade ganhou amplitude, culminando, em 2011, na formação de um grupo de trabalho que elaborou o documento “Educação Infantil: Subsídios para a construção de uma sistemática de avaliação”, publicado em 2012, pelo MEC/INEP. O documento aponta um caminho para a avaliação *na* e *da* Educação Infantil, esclarecendo que a avaliação da aprendizagem deve ser realizada no âmbito da escola, e insiste que os sistemas de ensino devem avaliar os elementos que constituem a oferta da Educação Infantil no que se refere à qualidade do acesso, dos insumos e dos processos, considerando que estes são as condições e o contexto da aprendizagem.

<sup>16</sup> CAMPOS, Maria Malta; FULLGRAF, Jodete; WIGGERS, Verena. A qualidade da educação infantil brasileira: alguns resultados de pesquisa. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, v. 36, n° 127, p. 87-128, abr. 2006. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-15742006000100005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742006000100005&lng=en&nrm=iso)>.

<sup>17</sup> Indicadores de Qualidade da Educação Infantil, documento elaborado pelo MEC, pelo UNICEF, pela UNDIME, pela Fundação Orsa e pela Ação Educativa. MEC, Brasília, 2009. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/indic\\_qualit\\_educ\\_infantil.pdf](http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/indic_qualit_educ_infantil.pdf)>. Acesso em: 2 de maio de 2020.

O referido estudo e a proposição dele decorrente tinham também como fator mobilizador o Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005, de 2014), que coloca como uma de suas estratégias para a Meta 1: “implantar, até o segundo ano de vigência deste PNE, avaliação da educação infantil, a ser realizada a cada 2 (dois) anos, com base em parâmetros nacionais de qualidade, a fim de aferir a infraestrutura física, o quadro de pessoal, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a situação de acessibilidade, entre outros indicadores relevantes”.

Há indicativos no âmbito do governo federal de que a Avaliação Nacional da Educação Infantil (ANEI), que pretende avaliar insumos, por meio de questionários e entrevistas, será realizada de forma amostral. No âmbito das redes de ensino, há experiências iniciais de avaliação de contexto que poderão evoluir para a sistematização da avaliação externa.

Os próximos passos serão na direção das três dimensões de avaliação, a fim de compor uma sistemática que possibilite avaliar e monitorar a oferta da Educação Infantil (pública e privada), o que, de certa forma, fortalece a garantia às crianças de atenção aos seus direitos de aprendizagem e desenvolvimento, explicitados pelas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil e pela Base Nacional Comum Curricular/Educação Infantil.

Neste momento de implementação da BNCC, em que estados e municípios se dedicam a elaborar ou revisar os currículos e as propostas pedagógicas, é necessário delinear formas abrangentes e diversificadas de acompanhamento e avaliação dos contextos da Educação Infantil em suas diferentes dimensões, contando com a participação dos diferentes atores que compõem as redes de ensino.

É preciso, ainda, destacar a formação profissional e as condições de trabalho. Segundo a Sinopse Estatística da Educação Básica 2018, havia 589.893 docentes na Educação Infantil naquele ano. Desses, 300.136 exerciam função docente na creche e 329.040 na pré-escola. Dos profissionais da creche, 292.801 eram professoras, e apenas 7.335, professores. Na pré-escola, 312.149 eram do sexo feminino,

e 16.891, masculino. A pouca presença dos profissionais homens na Educação Infantil acompanha uma tendência mundial <sup>(18)</sup>. Essa situação é devida à naturalização da ideia de que para cuidar e educar bebês e crianças pequenas é preciso ser mulher, o que incide negativamente sobre a profissionalização da atividade na Educação Infantil.

Tal forma de desprofissionalizar a Educação Infantil vai se perpetuando e se agravando pela contratação de auxiliares sem a qualificação exigida pela lei para atuar no atendimento educacional das crianças. Dos professores de creche, 204.291 têm graduação, mas nem todos com a licenciatura; 94.021 possuem apenas o Ensino Médio, e 1.824, o Ensino Fundamental. Com pós-graduação, há 83.464, sendo que 82.318 com especialização. Na pré-escola, 234.550 têm graduação, sendo que 3.378 não têm a licenciatura. Com Ensino Médio são 93.239 e, com o Fundamental, 1.251 apenas. Desses, 111.470 têm pós-graduação, dos quais 109.482 fizeram especialização.

Há que se olhar, igualmente, para a realidade dos cursos de especialização que são oferecidos e a sua aderência à Educação Infantil. A pós-graduação *lato sensu* apresenta maior demanda, parecendo ser mais atrativa. Porém, seus cursos não são submetidos a uma avaliação de qualidade. Além disso, algumas pós-graduações não têm relação direta com a Educação Infantil.

Esse cenário sofre o agravante da contratação, em número crescente, de auxiliares, assistentes, técnicos de educação infantil ou técnico de desenvolvimento infantil, grande parte deles sem a formação adequada. A eles está sendo confiada a tarefa de professores responsáveis pelo projeto pedagógico. Além disso, muitos deles não têm as mesmas condições de trabalho do professor, recebem remuneração inferior e não participam das ações de formação continuada. A composição de uma dupla – professor e auxiliar –, para atender à razão adulto-criança, barateia os custos; contudo, fragiliza a qualidade do atendimento, se não se exigir a formação

inicial e se não garantir as continuadas, bem como adequadas, condições de trabalho.

## 2. Diretrizes

Este Plano Nacional pela Primeira Infância con-signa, da legislação, da política educacional e da experiência pedagógica, as seguintes dire-trizes para orientar as ações nele previstas:

1. A educação infantil é direito da criança e dever do Estado, sendo uma opção da família a matrícula em creche e uma obrigatoriedade a matrícula na pré-escola. Ela deve ser assegurada a toda criança no território, seja ela brasileira, imigrante ou refugiada, e em intrínseca relação com sua família ou seus responsáveis.
2. A designação de “primeira etapa da educação básica” não quer significar, primeiramente, sua posição cronológica, como se a educação se constituísse de camadas que se superpõem sem uma vinculação intrínseca, mas que ela tem um lugar único e insubstituível, uma função específica – a construção das culturas infantis, e que a ela seguem as etapas do Ensino Fundamental e, posteriormente, no Ensino Médio.
3. O compromisso pedagógico da Educação Infantil é com os direitos de aprendizagens e desenvolvimento das crianças, que se concretizam por meio das interações e brincadeiras.
4. O brincar é a atividade principal da criança, uma dimensão constitutiva do modo como as crianças se relacionam entre si, com os outros e com o mundo que as cerca. A ludicidade precisa ser valorizada como dimensão do pensamento das crianças. Ao brincarem, elas mobilizam e constroem conhecimento sobre si, os outros e o mundo. O brincar se imiscui nas diversas interações que as crianças estabelecem com adultos e outras crianças, daí serem estes – o brincar e as interações – os dois eixos da ação pedagógica.

<sup>18</sup> ABUCHAIM, Beatriz de Oliveira. *Panorama das Políticas de Educação Infantil no Brasil*. Brasília: UNESCO, 2018.

5. Educação e cuidado são um binômio indissociável, aspectos de uma mesma e única realidade. Todos os profissionais que atuam junto às crianças devem cuidar e educar. Devem ser superadas práticas que fragmentam o desenvolvimento da criança em dicotomias: corpo-mente, cognição-afeto, cuidado-ensino, aprender-brincar etc.
6. A intencionalidade educativa se reflete nas atitudes de planejar, refletir, problematizar e propor a organização de experiências que possibilitam às crianças conhecer-se, conhecer o outro, apreender e interagir com a natureza, com a arte, a cultura e a produção científica.
7. O currículo articula os campos de experiências que contextualizam um “universo” de aprendizagens de diferentes naturezas e, assim, promovem o desenvolvimento integral. Ele se pauta nas práticas sociais e culturais, que se traduzem nos cuidados pessoais (alimentar-se, vestir-se, higienizar-se), nas brincadeiras, nas experimentações com materiais variados, na observação e na vivência da natureza, na aproximação com as artes, com a ciência e no encontro com as pessoas, dentre as muitas formas que pautam modos de viver, relacionar-se, sentir, pensar e fazer.
8. As propostas pedagógicas devem seguir os princípios: I – éticos: da autonomia, da responsabilidade, da solidariedade e do respeito ao bem comum, ao meio ambiente e às diferentes culturas, às identidades e singularidades; II – políticos: dos direitos de cidadania, do exercício da criticidade e do respeito à ordem democrática; III – estéticos: da sensibilidade, da criatividade, da ludicidade e da liberdade de expressão nas diferentes manifestações artísticas e culturais <sup>(19)</sup>.
9. As propostas pedagógicas devem ser formuladas com a participação de toda a comunidade escolar – os professores, a equipe técnica, as merendeiras, as famílias e as crianças, respeitados todos em suas diferentes formas de expressão – a partir e fundamentadas nas diretrizes curriculares e operacionais para a Educação Infantil, elaboradas pelo Conselho Nacional de Educação <sup>(20)</sup>, e na Base Nacional Comum Curricular, complementadas pelos respectivos sistemas de ensino.
10. As propostas curriculares estaduais e municipais devem pautar-se pelo princípio da contextualização dos currículos às especificidades dos saberes locais e à diversidade das infâncias brasileiras. No que se refere aos povos indígenas e às comunidades tradicionais, como os extrativistas, os ribeirinhos, os caboclos, os pescadores artesanais, os pomeranos, entre outros, as propostas pedagógicas devem se organizar em consonância com suas culturas específicas, observando suas línguas e seus modos de socialização e organização social, de sorte a preservar as suas culturas.
11. As famílias e as instituições de Educação Infantil não se substituem; antes, são parceiras no projeto educativo, de tal maneira que a educação familiar e a escolar se complementem e se enriqueçam, produzindo trocas de saberes, com aprendizagens coerentes, mais amplas e consistentes.
12. É direito das famílias participar dos processos educativos de seus filhos que ocorrem nas instituições de educação infantil. Os conselhos escolares e outros colegiados são os espaços institucionais de participação, mas não exclusivos.
13. O princípio constitucional e as determinações legais de integração das crianças com deficiência no sistema de ensino regular, bem como a política da educação inclusiva, serão, na Educação Infantil, implementadas com programas específicos de orientação às famílias, qualificação dos professores na formação inicial e na educação continuada e com a incorporação dos parâmetros do dese-

<sup>19</sup> Artigo 6º das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil – revistas em 2009.

<sup>20</sup> Parecer nº 20, de 2009, do Conselho Nacional de Educação – Revisão das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/pceb020\\_09.pdf](http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/pceb020_09.pdf)>. Acesso em: 30 de abril de 2020.



nho universal, das normas e dos critérios de promoção da acessibilidade estabelecidos pela Lei nº 10.098, de 2000 <sup>(21)</sup>, nos projetos arquitetônicos dos estabelecimentos quanto às condições físicas, ao mobiliário, aos equipamentos e aos materiais pedagógicos.

14. Os professores são, por excelência, os concretizadores dos direitos de aprendizagem e desenvolvimento das crianças nos espaços da Educação Infantil, devendo, portanto, ter garantidas as suas condições para a realização do trabalho pedagógico: formação inicial, formação continuada, profissionalização, infraestrutura para o trabalho e, com especial empenho da gestão educacional, remuneração condizente com a responsabilidade da profissão.
  15. O Plano de Cargos e Salários tem um lugar fundamental na qualidade da Educação Infantil, na medida em que valorize a formação continuada, que preveja a licença para essa formação, inclua na carga horária o tempo de planejamento e preparação das atividades e estabeleça outros mecanismos para reter os profissionais qualificados.
  16. A formação profissional inclui, entre outras coisas, o conhecimento das bases científicas do desenvolvimento na primeira infância, das formas de a criança aprender, das bases sociológicas e antropológicas dos processos de socialização, de práticas de educação e cuidado da criança e de representação e produção social, em diferentes contextos, das condições para o planejamento dos ambientes de aprendizagem, bem como dos recursos para a avaliação do contexto e da aprendizagem. Deve ser organizado um processo de formação permanente no qual os conhecimentos e as competências irão se nutrir no cotidiano da educação, da cultura, da ética e da estética. As universidades têm um papel e uma responsabilidade a desempenhar nesse processo.
  17. A avaliação ocorre permanentemente e emprega diferentes meios, como a obser-
- vação, o registro, a reflexão sobre o desenvolvimento das atividades e dos projetos, sobre as hipóteses e descobertas das crianças. Seu objetivo é melhorar a forma de mediação do professor para que o processo de aprendizagem e desenvolvimento alcance níveis sempre mais elevados. Não pode aplicar testes, atribuir nota, aprovar ou reter a criança e, tampouco, em decorrência da avaliação, manifestar atitudes que sinalizem punição. Esses são processos externos e artificiais que bloqueiam a manifestação livre e espontânea da criança. Ela será sempre a avaliação da criança em relação a si mesma e não comparativamente com suas colegas. Jamais deverá ensinar a competição no espaço da Educação Infantil.
18. A avaliação da qualidade da oferta da Educação Infantil pode se concretizar por meio de:
    - A. Aplicação dos Indicadores da Qualidade da Educação Infantil, considerando-os um instrumento profícuo de autoavaliação institucional participativa.
    - B. Elaboração e/ou adaptação de instrumentos de avaliação dos ambientes da Educação Infantil (considerados “elementos da oferta”), que podem favorecer processos de avaliação externa, bem como enriquecer a avaliação institucional.
    - C. Elaboração de indicadores de acompanhamento e registro das aprendizagens das crianças, de forma a apoiar o professor no trabalho pedagógico.
  19. Os momentos de transição devem ser planejados e vividos de forma a apoiar as crianças nos processos de mudança próprios da vida humana (na adaptação à creche, nas mudanças de turmas/professores, na passagem da creche para a pré-escola e para o ensino fundamental e em outras situações cuja mudança possa causar grande insegurança).
  20. A histórica segmentação Educação Infantil – Ensino Fundamental, que, muitas vezes, impõe às crianças vivências de fragmentação no seu percurso de es-

<sup>21</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/110098.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/110098.htm)>. Acesso em: 2 de maio de 2020.



colaridade, deve ser superada, especialmente, ressaltando-se as contribuições de cada nível de ensino para as aprendizagens. Compete às instituições e aos profissionais da Educação Infantil manter uma interlocução com os do Ensino Fundamental para assegurar a continuidade com o mínimo de rupturas nos conteúdos e métodos entre as duas instituições.

21. Esforços maiores deverão ser empreendidos para garantir a expansão com qualidade da rede de creches. Para que possa ser cumprida a Meta 1 do PNE, deverão ser adotadas medidas de natureza política, tais como decisões e compromissos dos governantes em relação a esse direito fundamental das crianças, e medidas econômicas que garantam os recursos financeiros necessários.
22. Embora a frequência à creche seja um direito de toda criança, o plano de expansão da oferta pública há de priorizar as crianças das famílias em situação de vulnerabilidade social e econômica. As novas instituições de educação infantil serão construídas primeiro nas áreas socioeconômicas de maior necessidade (demanda, déficit de atendimento, proporção de mulheres exercendo trabalho extradomiciliar, baixa renda familiar, baixo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, entre outros), cuidando para que nelas seja posto o melhor dos recursos técnicos e pedagógicos de que o município dispõe.
23. O atendimento em tempo integral deve contemplar em primeiro lugar os filhos de pais trabalhadores e as crianças em situação de vulnerabilidade, nas suas diferentes formas.
24. Os espaços físicos da Educação Infantil, tanto os internos como os externos, são vivos: eles são uma linguagem que atrai, estimula, desafia, acalma ou, inversamente, inibe, restringe, limita a criança. Eles têm um lugar na Pedagogia, o que os torna o “terceiro educador”. Devem ser bonitos, limpos, claros, alegres, atrativos, amigos da natureza, de plantas e flores, instigado-

res, capazes de incitar as crianças ao movimento, às atividades em pares, em trios, em grupos, para que inventem, combinem, descubram. Precisam seguir os padrões de infraestrutura definidos pelas normas correspondentes, atender à diversidade das crianças, às suas características e necessidades e possibilitar a realização das atividades pedagógicas.

25. Nos estabelecimentos de educação infantil, é preciso que haja diversidade de materiais pedagógicos, brinquedos e livros de diferentes gêneros, adequados às idades e segundo os padrões de segurança, em quantidade suficiente, a fim de garantir a amplitude das experiências de aprendizagens indicadas na BNCC. A construção e o funcionamento de novas unidades de educação infantil só poderão ser autorizados se os projetos atenderem aos padrões de qualidade e consagrados pelo desenho universal e pelos parâmetros de acessibilidade.
26. A Educação Infantil, tal como construída historicamente e sedimentada na legislação e nas normas operacionais vigentes, não pode ser substituída e nem jamais ser equivalente a uma pretensa educação domiciliar. As atividades que a escola pode sugerir aos pais serão sempre complementares e enriquecedoras do ambiente doméstico, nunca, porém substitutivas da ampla e diversificada experiência de aprendizagem que se dá nos espaços coletivos da creche e da pré-escola.

### *3. Objetivos e metas*

1. Investir na expansão da rede física da Educação Infantil, visto que a Meta 1 do PNE, quanto à universalização da pré-escola até 2016, não se cumpriu. E, visto que o atendimento de 50% das crianças na creche até 2024 não irá se cumprir se for mantido o ritmo de crescimento da oferta dos últimos quatro anos, deve-se retomar o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Públi-

ca de Educação Infantil (Proinfância), em modalidades flexíveis e desenhadas em diálogo entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE/MEC) e os sistemas de ensino dos municípios.

2. Avaliar a oferta de educação infantil para que se tenha informação ampla e aprofundada sobre sua qualidade. Incluem-se aqui as redes públicas e privadas, em suas distintas formas de oferta de educação infantil (rede direta, estabelecimentos conveniados, rede privada sem fins lucrativos, rede particular não conveniada).
3. Garantir em todas as unidades de educação infantil a atenção aos padrões mínimos de infraestrutura das instituições (creches e pré-escolas) públicas e privadas, elaborados pelo Ministério da Educação, nos itens:
  - a) espaço interno, com iluminação, solários, ventilação, visão para o espaço externo, rede elétrica e segurança, água potável, esgotamento sanitário;
  - b) instalações sanitárias e para a higiene pessoal das crianças;
  - c) instalações para preparo e/ou serviço de alimentação;
  - d) ambiente interno e externo para o desenvolvimento das atividades, conforme as diretrizes curriculares (DCNEI) e a metodologia da educação infantil, incluindo o repouso, a expressão livre, o movimento e a brincadeira;
  - e) mobiliário, equipamentos e materiais pedagógicos na escala da criança, seguros e com manutenção e reposição permanentes, sustentados, na sua concepção, pelo projeto pedagógico;
  - f) adequação às características das crianças com deficiências, incorporando os parâmetros do desenho universal e atendendo às normas da lei federal sobre promoção da acessibilidade aos projetos arquitetônicos, de mobiliário, assim como aos materiais pedagógicos, bem como a implantação de salas de recursos multifuncionais, incluindo ferramentas de tecnologia assistiva para as deficiências, transtornos globais do desenvolvimento, altas habilidades ou superdotação.
4. Fortalecer e ampliar as ações de formação inicial e continuada, inclusive os cursos de pós-graduação (*lato e stricto sensu*) desenvolvidos nas universidades, nos institutos superiores de educação e em organizações não governamentais, a fim de:
  - a) garantir a titulação exigida em lei para todos os professores de educação infantil;
  - b) estimular a busca por cursos de pós-graduação aderentes à educação infantil;
  - c) ampliar, nos próximos dois anos, ações formativas, junto às redes de ensino, que promovam a implementação da BNCC e das suas propostas curriculares;
  - d) garantir a participação de auxiliares em ações de formação inicial e continuada.
5. Estabelecer a exigência do bilinguismo (da língua indígena específica e do português) nos concursos públicos para a educação infantil para povos indígenas, que devem ser direcionados preferencialmente a candidatos indígenas. Exigir a formação em libras nos concursos em geral para o ingresso no magistério da educação infantil.
6. Criar, em cada Município, ou por grupo de Municípios, um programa de formação contínua em serviço, coordenado por técnicos do órgão municipal de educação, preparados para essa função e, quando necessário, com apoio de instituições de ensino superior e com a cooperação técnica e financeira da União e dos Estados. Esse programa visa à atualização permanente e ao aprofundamento dos conhecimentos dos profissionais que atuam na educação infantil, bem como à formação do pessoal auxiliar.
7. Assegurar que todos os Estados tenham sua proposta curricular alinhada à BNCC, elaborada com seus Municípios, para que seja avaliada a qualidade da educação resultante da “unificação curricular”, como também a qualidade da educação dos Municípios que elaboraram seus próprios currículos.
8. Assegurar que, em três anos, todas as instituições de educação infantil tenham reformulado e implementado, com a parti-

- cipação das crianças, dos profissionais de educação, das famílias e das organizações representativas da comunidade, seus projetos pedagógicos, atendendo às DCNEI, às diretrizes curriculares para a promoção da igualdade racial e à BNCC.
9. Estabelecer, em todos os Municípios, por meio do Sistema Municipal de Ensino/Conselho Municipal de Educação, um sistema de acompanhamento e avaliação da educação infantil nos estabelecimentos públicos e privados, visando ao apoio técnico-pedagógico para a melhoria da qualidade e à garantia do cumprimento dos padrões mínimos estabelecidos pelas diretrizes nacionais e estaduais.
  10. Criar estratégias de colaboração técnica e financeira entre os setores da Educação, Cultura, Saúde e Assistência Social, para a manutenção, a expansão, a administração, o controle e a avaliação das instituições de atendimento das crianças – creches e pré-escolas.
  11. Garantir, por meio de uma ação conjunta da União, dos Estados e dos Municípios, supervisionada pelos Conselhos de Segurança Alimentar (CSA) dos Municípios, a melhoria da alimentação escolar para as crianças atendidas nos estabelecimentos públicos e conveniados de educação infantil, prioritariamente garantindo insumos da agricultura familiar.
  12. Assegurar, em todos os Municípios, o fornecimento de materiais pedagógicos adequados às faixas etárias e às necessidades dos trabalhos educacionais (brinquedos, livros de literatura, fantasias, fantoches, instrumentos musicais, papéis, tintas, lápis, massa de modelar e argila etc.) e representativos da diversidade étnico-cultural das crianças.
  13. Implantar progressivamente o atendimento em tempo integral para as crianças de 0 a 5 anos e 11 meses ou, segundo normas do sistema municipal de ensino, adotar a diversidade de horários que atendam à necessidade das famílias trabalhadoras.
  14. Realizar estudos sobre os custos da educação infantil e sobre os efeitos de curto, médio e longo prazos da frequência nessa etapa da educação. Assegurar financiamento público aos órgãos competentes para tais estudos. Divulgar amplamente os resultados desses estudos.
  15. Acompanhar os convênios do setor público com entidades sociais de educação e de assistência social sem fins lucrativos. Esse acompanhamento deve incluir, entre outros itens, o monitoramento do atendimento às diretrizes, aos critérios de qualidade e às orientações operacionais e visar à adequação da assistência técnica e ao alcance do padrão de qualidade estabelecido para o atendimento público.
  16. Participar, com a expertise da educação infantil, de programas desenvolvidos pelos setores da Assistência Social, da Saúde e da Justiça, voltados às famílias ou aos responsáveis por crianças com idades entre 0 e 6 anos, que ofereçam orientação e apoio à educação de seus filhos, assistência financeira, jurídica e de suplementação alimentar nos casos de pobreza, violência e outras formas de violação de direitos.
  17. Reforçar orientações às equipes gestoras, aos funcionários e aos professores quanto aos procedimentos mais adequados para o encaminhamento devido e em tempo hábil de casos de violência contra as crianças.





As famílias  
e as comunidades  
das crianças



# 1. Análise da realidade

**A**s pessoas têm diferentes concepções e definições de família, moldadas pelas diversas experiências pessoais e práticas culturais. Neste Plano Nacional pela Primeira Infância, a família é entendida no seu sentido mais amplo, de modo a evitar exclusões. O termo “família” diz respeito às percepções, aos sentimentos e aos vínculos instituídos que as pessoas têm e que emergem das formas particulares de se relacionarem entre si. A noção de família vincula-se, pois, a algo que pertence ao mundo social, das relações humanas, em suas diferentes formas de organização, relações de parentesco e contexto comunitário. São relações de afeto, familiaridade, legalidade, solidariedade e comprometimento entre os seus membros.

Dessa forma, os diferentes arranjos familiares devem ser reconhecidos e protegidos pelo Estado. Além disso, por ser um fenômeno que emerge e pertence ao mundo das relações humanas, ele é histórico e cultural. Nas últimas décadas, o conceito de família passou por mudanças e vem sendo cada vez mais pautado pelos valores jurídicos de afetividade e cuidado. A família muda na sua concepção, nas formas de organização e nas suas funções, em decorrência de fatores históricos e sociais. A industrialização foi um dos fatores mais veementes, no século XVIII, da alteração dos padrões tradicionais de cuidado e educação familiar das crianças pequenas. Em decorrência dela e de outros fenômenos, a urbanização passou a influir grandemente na estrutura e nos papéis familiares, com repercussões sobre aquelas funções de cuidado e educação. No século XX, são citadas a globalização, a informatização e a flexibilização do mercado de trabalho, entre outros fatores, como fortes determinantes das formas de convivência e da qualidade das relações familiares. Esses fenômenos causam impactos que alteram a relação dos genitores com os filhos pequenos: reduz o tempo de convivência, separa pais e filhos por ocupações (trabalho para uns, brincar para outros), modifica os papéis no

cuidado e na educação, induz o surgimento e a ampliação de instituições sociais de apoio à família no cuidado e na educação de seus filhos.

O Marco Legal da Primeira Infância destaca a importância da comunidade e de suas redes de proteção e cuidado, determinando que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios apoiem a participação das famílias nessas redes, visando, entre outros objetivos, à formação e ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, com prioridade aos contextos que apresentam riscos ao desenvolvimento das crianças.

Na sociedade moderna, foram surgindo instituições de diversos tipos e funções, às quais foram sendo atribuídas, parcial ou totalmente, as funções que eram inicialmente exclusivas da família no cuidado aos filhos pequenos. Essas instituições apoiam e complementam as ações de cuidado familiar, mas não as substituem. Apesar disso, um número crescente de famílias vem renunciando tacitamente ao exercício do direito e ao dever de zelar por seus filhos e prover seu cuidado e sua educação desde os seus primeiros anos de vida. A responsabilidade e a função essencial de cuidar e educar seus filhos pequenos não podem ser alienadas ou delegadas a instituições sociais; antes, com elas partilhadas. Em benefício da criança, portanto, é preciso reforçar as funções familiares e as condições necessárias para exercê-las.

No Preâmbulo da Convenção sobre os Direitos da Criança, os chefes de Estado afirmaram estar “*convencidos de que a família, como grupo fundamental da sociedade e ambiente natural para o crescimento e bem-estar de todos os seus membros e, em particular, das crianças, deve receber a proteção e assistência necessárias, a fim de poder assumir plenamente suas responsabilidades dentro da comunidade*”.

Entende-se, então, neste Plano, a família como o *grupo primário que acolhe, apoia e acompanha a criança em seu lar e que satisfaz suas necessidades de saúde, alimentação, afeto, brincadeiras, comunicação, segurança e aprendizagem e conquista progressiva de autonomia nos anos iniciais da vida, assim como a inscreve legalmente em um sistema de identidade social, assumindo responsabilidades por ela*.





Este Plano inclui ações por meio das quais o Estado pode assistir as famílias, que têm especial proteção por força do Art. 226 da Constituição Federal, no cumprimento de suas funções primordiais de cuidado, socialização e educação, conforme estabelece a norma constitucional do Art. 227.

A decisão por essas ações se fundamenta nos pressupostos apresentados a seguir.

## 2. Pressupostos

### *2.1. A família é, na sociedade atual, a instituição que desempenha o papel central e insubstituível de atender às necessidades de desenvolvimento da criança*

É na família que a criança deve receber os cuidados responsivos permeados pelo afeto, que incluem a alimentação, a saúde e a higiene, a brincadeira, a convivência com adultos que interajam com ela, em ambientes oportunos para explorar e aprender com educação, de forma que garantam o crescimento, a sobrevivência e o desenvolvimento dela. É também ali que ela estabelece relações íntimas e constantes com a mãe, o pai e outras pessoas de seu grupo, que desencadeiam seu processo de socialização, desenvolvem sua autoestima e, de modo geral, formam sua personalidade.

Com dinâmica própria, na diversidade da formação étnica e cultural, nas múltiplas maneiras como vem se configurando, a família é vista “[...] *como espaço privilegiado para a prática de valores comunitários e o aprofundamento de relações de solidariedade*” (1).

Destaca-se, ainda, que a Política Nacional de Atenção Básica (PNAB) (2) tem, na Saúde da

Família, sua estratégia prioritária para expansão, consolidação e qualificação da Atenção Básica. A PNAB considera que “o cuidado é construído com as pessoas, de acordo com suas necessidades e potencialidades na busca de uma vida independente e plena. A família, a comunidade e outras formas de coletividade são elementos relevantes, muitas vezes condicionantes ou determinantes na vida das pessoas e, por consequência, no cuidado”.

A Constituição Federal estabelece que a “família é a base da sociedade” (Art. 226) e que, portanto, compete a ela, juntamente com o Estado e a sociedade (e, nesta, particularmente, as comunidades), assegurar à criança e ao adolescente o exercício de seus direitos fundamentais (Art. 227). Neste artigo, a Constituição especifica os direitos fundamentais da criança, dentre os quais o direito às diferentes formas de convívio familiar e coletivo.

Temos um contingente numeroso de famílias com crianças pequenas lutando para sobreviver. Embora os dados censitários e amostrais, levantados pelo IBGE, apontem melhorias em vários aspectos que têm relação com o desenvolvimento das crianças, como a diminuição do analfabetismo e o maior número de residências com saneamento básico, a desigualdade na distribuição de renda se alterou muito pouco nos últimos anos. A alarmante desigualdade socioeconômica das famílias brasileiras, além de injusta e inaceitável, compromete as oportunidades de desenvolvimento das crianças e mantém os mecanismos de transmissão intergeracional de pobreza e exclusão. As crianças são as mais atingidas com essa situação adversa, agravada pelo fato de que o maior número de crianças até os seis anos está nas famílias mais pobres.

Considerando esse cenário, encontramos um alto número de bebês e crianças pequenas que acabam sendo separados de suas famílias de origem, o que gera ainda mais sofrimento e pode acarretar prejuízos relacionados ao seu desenvolvimento integral. É fundamental encontrarmos medidas anteriores de apoio às famílias, prevenindo-se ao máximo a separação da criança de seu núcleo familiar original.

<sup>1</sup> MAURAS, M.; KAYAYAN, A. Apresentação, em: KALOUSTIAN, s.m. (org). *Famílias Brasileiras: A base de tudo*. São Paulo: Cortez. Brasília: UNICEF, 1998.

<sup>2</sup> Portaria nº 2.436, de 21 de setembro de 2017. Aprova a Política Nacional de Atenção Básica no âmbito do Sistema Único de Saúde.

## *2.2. A família precisa ser valorizada nas suas possibilidades de discutir, refletir e definir seu próprio projeto de vida, e isto inclui a forma de criar e educar suas crianças*

No passado, as famílias cuidavam de seus filhos com base nas tradições e orientadas pelos mais velhos. E sentiam-se seguras nisso. Nas últimas décadas, com o desenvolvimento das ciências e a grande quantidade de informações que elas recebem pelos meios de comunicação e, de outra parte, pela modificação da estrutura familiar, percebe-se que práticas tradicionais são constantemente questionadas e muitos sentem insegurança e desorientação em relação às suas formas de cuidado dos filhos. Qual é a alimentação adequada? O que devo fazer em caso de doença? O que devo permitir e o que não? Como lidar com a televisão, com os jogos eletrônicos, com o computador, com o celular? Muitas perguntas e muitas respostas contraditórias. É um desafio hoje, para qualquer família, independentemente da classe social, achar o seu caminho, o seu estilo, no meio das muitas informações.

O que antigamente baseava-se em ações intuitivas, apoiadas pelas tradições familiares, pelas crenças religiosas, pelos saberes que vicejavam nas comunidades, hoje precisa ser conquistado conscientemente, levando em conta a observação das próprias crianças e as descobertas científicas. Só assim as famílias serão capazes de elaborar e executar seus projetos de vida na realização da função social de criar e educar suas crianças. E é no exercício mesmo do cuidar e educar que a família se aperfeiçoa nessa função. Nesse contexto, mostra-se muito relevante a determinação do Art. 14 do Marco Legal da Primeira Infância, segundo o qual as gestantes e as famílias com crianças na primeira infância deverão receber orientação e formação sobre maternidade e paternidade responsáveis, aleitamento materno, alimentação complementar saudável, crescimento e desenvolvimento infantil integral, prevenção de acidentes e educação sem uso de castigos físicos (disciplina positiva), com o intuito de favorecer a formação e a consolidação de vínculos afetivos e estimular o desenvolvimento integral na primeira infância. O conhecimento da importância dos cuidados amorosos e res-

ponsivos no início da vida ajudará a família a recuperar seu prestígio e protagonismo no cuidado dos seus filhos desde o início da vida.

É preciso observar, sempre, que as famílias têm suas estratégias, suas formas de cuidar e educar os filhos, que devem ser consideradas no diálogo em busca de eventuais substituições e aperfeiçoamentos.

## *2.3. É preciso construir novas práticas sociais com as famílias, de caráter coletivo, participativo e solidário, que envolvam instituições, associações e movimentos da comunidade*

A unidade família-e-comunidade é o ponto de partida das práticas sociais de proteção, cuidado e educação das crianças. Ambas precisam ser fortalecidas, por meio de apoios direcionados ao maior e melhor usufruto de bens e serviços, de sorte que produzam efeitos reais na melhoria da qualidade de vida e revertam o processo de exclusão a que estão submetidas. Exemplificando, a saúde e a educação são serviços estratégicos e essenciais que contam com ampla cobertura, dada a universalidade do SUS e da LDB; porém, não basta garantir consultas médicas e matrículas das crianças nas escolas. O bom resultado desses serviços depende da conjugação de ações e apoios advindos das demais políticas e, sobretudo, de uma rede de apoio e envolvimento das famílias e comunidades no eficaz proveito destas atenções<sup>(3)</sup>. O Art. 14 do Marco Legal da Primeira Infância discrimina, nos seus cinco parágrafos, a necessidade de inclusão de aspectos que representem o apoio às famílias nos seus distintos graus de vulnerabilidade e a necessária articulação intersetorial para integrar os programas que atuam com famílias.

A família pode contar com as bases de apoio existentes na comunidade na qual está inserida. Elas são os alicerces fundamentais do desen-

<sup>3</sup> CARVALHO, M.C. Brandt. *A Priorização da Família na Agenda da Política Social*. Em: KALOUSTIAN, S.M. (org). *Famílias Brasileiras: A base de tudo*. São Paulo: Cortez, 1994.

volvimento integral da criança: oferecem segurança, relacionamentos afetivos, oportunidades para o desenvolvimento de habilidades, amizades e autoconfiança, bem como atividades e serviços que contribuam para a sua realização plena como pessoa. Portanto, fortalecer as bases de apoio familiares e comunitárias significa fortalecer a própria família e, conseqüentemente, a criança que nela cresce e se desenvolve.

Esta é uma preocupação do Marco Legal da Primeira Infância, quando, em seu Art. 12, destaca a participação solidária da sociedade e do Estado junto à família na proteção e promoção da criança na primeira infância, entre outras formas, “criando, apoiando e participando de redes de proteção e cuidado à criança nas comunidades”. De fato, as comunidades também precisam contar com condições para melhor compreenderem o significado da primeira infância e, assim, fortalecerem o seu papel de promoção da primeira infância.

#### *2.4. O apoio e o fortalecimento das famílias devem ser pautados em relações dialógicas*

Dialogar é perceber e aceitar o outro na sua inteireza, na unidade, na singularidade e na pluralidade cultural. Saber lidar com a diversidade significa, entre outras coisas, reconhecer, aceitar e valorizar os diferentes conceitos de família. Dialogar com as famílias implica vê-las como sujeitos, e não como meio ou estratégia para se atingir certos resultados socialmente esperados, mesmo o de garantir bom ambiente de desenvolvimento das crianças. O que se deve pretender é apoiar as famílias, por meio de práticas dialógicas e reflexivas, e isso virá a fortalecê-las no seu papel de cuidado e educação das crianças. Dialogar não é somente ouvir, nem somente falar; tampouco é apenas ouvir e falar. O verdadeiro diálogo implica a atitude de abertura: perceber o que as famílias dizem e responder-lhes, sentindo-se comprometido com elas e criando um sentimento de corresponsabilidade. Para isso, é preciso criar oportunidades de diálogo, em que pais e familiares sejam os protagonistas, e os profissionais ou outras pessoas envolvidas sejam os coadjuvantes. Estes devem ter por certo e

como prática que os pais e familiares são capazes de refletir sobre seus problemas, de buscar e encontrar as formas de resolvê-los, com o apoio de interlocutores que possam lhes trazer o apoio, as orientações e as informações de que necessitam.

#### *2.5. Uma base de apoio às famílias é construída com uma política social que erradique a miséria e a pobreza, supere o assistencialismo, o individualismo e a visão setorizada das necessidades dos indivíduos*

O acesso a bens essenciais (como moradia, alimentação, educação e saúde básicas, segurança, justiça, transporte urbano, saneamento básico) e bens culturais (como escola, trabalho, bibliotecas, cinemas, teatros, espaços de lazer e de brincadeiras e outras experiências de enriquecimento humano) é uma condição básica que o Estado deve prover para que a família possa exercer sua função social de proteção, cuidado e educação de suas crianças. Metas a esse respeito se encontram nos capítulos correspondentes deste Plano. Além dessas, temas prioritários no âmbito das macropolíticas são a geração massiva de empregos, o assentamento de famílias no campo, o saneamento básico, programas de segurança alimentar, complementação da renda familiar, entre outros. No que diz respeito ao âmbito municipal, a política social de apoio às famílias deve contemplar a implantação ou implementação de redes de serviços eficientes e de boa qualidade de saúde, educação e assistência social, além de redes de geração de emprego e renda e redes de serviços comunitários. Todavia, mais do que isso, é necessário que a questão da família seja introduzida na agenda da política social.

## 3. Objetivos e metas

1. Ir ao encontro das famílias para construir com elas práticas sociais que lhes deem

- maiores e melhores possibilidades de participar de transformações na direção de melhorias na sua qualidade de vida e, conseqüentemente, na de suas crianças.
2. Valorizar, por meio de políticas públicas de apoio, a unidade familiar como *locus* próprio de produção de identidade social primária para a criança.
  3. Adotar, em cada município, metodologias e técnicas que propiciem, nos espaços de atendimento à família, o fortalecimento do sentimento de família e de infância, de forma que torne possível unir as pessoas para “viverem em comum”, dando expressão viva ao sentido de comunidade. Esta ação pode contar com os serviços do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) especialmente realizados pelos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS): Serviço de Proteção Integral à Família (PAIF) e Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), sendo o papel da Política de Assistência Social Básica realizar a busca ativa das famílias em seus territórios.
  4. Utilizar os espaços mais adequados para o encontro com os grupos familiares, entre os quais:
    - (a) os locais que as famílias já frequentam, aproveitando-se de estabelecimentos como unidades de saúde, instituições de educação infantil e do serviço social, igrejas, associações de moradores e outros;
    - (b) o próprio domicílio, nas visitas às famílias, como vem sendo feito pelos profissionais da Estratégia Saúde da Família (ESF), pelos líderes comunitários da Pastoral da Criança, pelos visitantes familiares, como no Programa Primeira Infância Melhor (PIM/RS) e Programa Criança Feliz (PCF), bem como por diversos outros programas estaduais ou municipais que vêm buscando uma maior aproximação com as famílias no sentido de seu empoderamento para o papel de promotora de cuidados apropriados para o melhor desenvolvimento infantil.
  5. Estabelecer com os grupos familiares uma relação de valorização, de respeito, de alteridade, evitando-se assumir o seu papel, promovendo o encontro entre o conhecimento sistematizado dos profissionais e o saber cotidiano da família em prol do aprendizado recíproco.
  6. Construir formas comunitárias que respeitem a diversidade cultural, para o enfrentamento dos problemas vividos pelas famílias dos estratos mais baixos de renda, de sorte que as próprias famílias, num processo coordenado de discussão, ajuda e compromisso mútuos, criem e ampliem progressivamente suas possibilidades de participação social, principalmente no que diz respeito ao cuidado e à educação de suas crianças.
  7. Preparar os futuros pais, incluindo no currículo do ensino médio os conteúdos, com dinâmicas apropriadas, para a construção dos sentimentos, dos pensamentos, dos conhecimentos e da autoconfiança baseados nos direitos humanos, com uma concepção de cidadania plena e do ciclo vital, numa perspectiva holística de projeto familiar consciente. Dessa forma, os jovens poderão preparar-se para assumir a paternidade e a maternidade de forma planejada e ativa desde a gestação da criança.
  8. Fortalecer o acolhimento institucional e o familiar de acordo com as formas previstas no Art. 101 do ECA, que são medidas protetivas provisórias e excepcionais, utilizáveis como forma de transição para a reintegração familiar ou, não sendo esta possível, para a colocação em família substituta. Vale destacar que, nos termos do § 1º do Art. 34 do ECA, o acolhimento familiar tem preferência sobre a modalidade institucional; desse modo, é fundamental ter sua implementação fortalecida. Nesse sentido, destaca-se a importância do § 3º do Art. 34 do ECA, introduzido pelo Marco Legal da Primeira Infância, que, em seu Art. 28, estabelece que: “A União apoiará a implementação de serviços de acolhimento em família acolhedora como política pública, que deverão dispor





de equipe que organize o acolhimento temporário de crianças e de adolescentes em residências de famílias selecionadas, capacitadas e acompanhadas que não estejam no cadastro de adoção”. Esse item se reporta, também, ao capítulo sobre convivência familiar e comunitária.

9. Fortalecer o apoio a mães, pais e familiares em situação de vulnerabilidade. Ainda que o Art. 23 do ECA afaste a possibilidade de perda do poder familiar em decorrência de condições econômicas precárias, há ainda desafios para a sua plena eficácia e, nesse contexto, é fundamental assegurar o referido apoio socioeconômico. Nesse sentido, é essencial tomar medidas para implementar o Art. 13 do Marco Legal da Primeira Infância, que trata do papel dos entes federativos em amparar as famílias nas funções de proteção e cuidado, fortalecendo os vínculos afetivos e priorizando indivíduos que estejam nas situações de risco e vulnerabilidade, bem como o artigo 14, que prevê atenção a gestantes, mães e pais, visando à construção de uma parentalidade responsável e atentando de forma prioritária a crianças e famílias em situação de risco ou vulnerabilidade.
10. Desenvolver ações para a reabilitação de pessoas com dependência química, em atenção ao Art. 19 do ECA, na redação dada pelo Marco Legal da Primeira Infância, que dispõe sobre o direito à convivência familiar e comunitária, substituindo a expressão “em ambiente livre da presença de pessoas dependentes de substâncias entorpecentes” por “em ambiente que garanta seu desenvolvimento integral”, também como reflexo da valo-

rização da família e do esforço em apoiá-la no exercício de parentalidade.

11. Assegurar e ampliar a implementação de licenças-maternidade e paternidade estendidas, conforme o previsto no Art. 38 da Lei nº 11.770, de 2008, que cria o Programa Empresa Cidadã.
12. Informar, nos espaços adequados para isso, e estabelecer protocolo sobre a entrega voluntária, por gestantes e mães, de seus filhos para a adoção, conforme estabelece o Art. 13 do ECA. Esse item tem estreita vinculação com o capítulo deste Plano que trata da convivência familiar e comunitária.
13. Fortalecer a aplicação do direito à prisão domiciliar, nos termos do Art. 318 do Código de Processo Penal, alterado pela Lei nº 13.257 (Marco Legal da Primeira Infância), que assegura prisão domiciliar a mulheres gestantes e mães com, ao menos, um(a) filho(a) de até 12 anos e homens com, ao menos, um(a) filho(a) de até 12 anos, quando constatado ser ela ou ele o(a) único(a) responsável pela criança.
14. Fortalecer a aplicação do direito à internação provisória em meio aberto, conforme fixado pelo julgamento do Habeas Corpus nº 143.641/2018, do Supremo Tribunal Federal (STF), que reconheceu tal direito de adolescentes internadas que estejam grávidas, amamentando ou tenham filhos com até 12 anos.
15. Promover campanhas e ações comunitárias que aprofundem a consciência social sobre o significado da primeira infância no desenvolvimento do ser humano.

Assistência  
Social às famílias  
com crianças na  
primeira infância





## 1. A Política de Assistência Social

A Assistência Social é política pública de Seguridade Social não contributiva, instituída na Constituição Federal (CF) de 1988 e na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), Lei nº 8.742, de 1993, voltada ao atendimento a famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade social, de risco pessoal e social e de violação de direitos, por meio de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública estatal e não estatal. A partir da Constituição Federal de 1988 – que a reconhece como política social de direitos, juntamente com a saúde e a previdência social – e da LOAS, a Assistência Social tem se distanciado da lógica assistencialista e passa a ser tratada como direito do cidadão.

Com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) <sup>(1)</sup>, em 2004, e da Norma Operacional Básica (NOB), em 2005, foi instituído o Sistema Único da Assistência Social (SUAS), que organiza os serviços, programas, projetos e benefícios relativos à Assistência Social, garantindo proteção social e tendo como um dos seus eixos estruturantes a matricialidade sociofamiliar. Uma nova versão da NOB/SUAS foi publicada em 2013, qualificando ainda mais a estruturação do SUAS.

A centralidade na família na Política de Assistência Social indica que a atenção deve ser dirigida à família como um todo, com olhares específicos para os ciclos de vida dos seus membros. Tal definição se baseia no fato de que, para se alcançarem resultados na proteção de crianças, adolescentes, jovens ou idosos, faz-se necessário prover proteção à família como um todo. Tal premissa é especialmente relevante quando se trata de crianças na primeira infância, uma vez que, principalmente nessa etapa do desenvolvimento, a família é o principal núcleo de proteção e cuidado.

<sup>1</sup> Política Nacional de Assistência Social, 2004. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/PNAS2004.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf)>. Acesso em: 13 de abril de 2020.

## 2. Sistema Único de Assistência Social

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que organiza a Política de Assistência Social no Brasil, é um sistema descentralizado e participativo que regulamenta, no território nacional, a oferta de serviços, programas e projetos de assistência social e a concessão de benefícios.

As ofertas da rede socioassistencial devem garantir as seguintes seguranças:

- Segurança de renda e autonomia, voltada a assegurar a subsistência dos usuários, incluindo a inserção no mundo do trabalho e o desenvolvimento de competências para a vida autônoma.
- Segurança de acolhida, voltada ao acolhimento a quem se encontra em situação de abandono, situação de rua ou necessita ser afastado do núcleo familiar devido a situações de violação de direitos, dentre outras.
- A segurança do convívio, voltada ao fortalecimento de vínculos familiares e comunitários e de apoio às famílias no seu papel de cuidado e proteção aos seus membros em situação de dependência, como crianças na primeira infância.

Cabe destacar o papel estratégico do SUAS na promoção do desenvolvimento da primeira infância, especialmente a partir do trabalho social com as famílias, constituindo-se em um braço estratégico para o atendimento dos indivíduos nessa faixa etária, considerando a integralidade das suas demandas. Os serviços ofertados pelo SUAS buscam promover os direitos das crianças desde a primeira infância, ao fortalecer vínculos familiares e defender o direito à convivência familiar e comunitária. Todas as seguranças que o SUAS visa a assegurar – renda, autonomia, convívio e acolhida – têm por objetivo propiciar condições materiais e subjetivas para que as famílias protejam seus mem-

bro, em especial os mais vulneráveis, como as crianças na primeira infância.

As ofertas socioassistenciais no SUAS são organizadas por níveis de complexidade: Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE).

A PSB compreende um conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais que visa a prevenir as situações de vulnerabilidade, de risco pessoal e social e violação de direitos. Já a PSE, subdividida nos níveis de média e alta complexidade, abarca um conjunto de serviços, programas e projetos voltados para o enfrentamento das situações de risco social, violência e outras violações de direitos, como violência intrafamiliar (física, psicológica, negligência, abandono etc.), violência sexual (abuso e/ou exploração), situação de rua, trabalho infantil, afastamento/rompimento do convívio familiar, dentre outras.

Tal divisão tem por objetivo resguardar os limites, as competências e as atribuições dos profissionais envolvidos em cada oferta, mas o olhar sobre famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade, risco social ou com direitos violados deve estar pautado por uma abordagem abrangente, considerando-se suas demandas objetivas e subjetivas, num trabalho social articulado e que reconhece a incompletude das políticas públicas, que são efetivas somente quando atuam de forma integrada no território de abrangência.

Para conferir efetividade à execução da Política de Assistência Social, a PSB se organiza nos territórios em torno do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), que se constitui na principal porta de acesso da população à Assistência Social. Como unidade central da Assistência Social, em torno da qual se organizam todas as ofertas da PSB, os objetivos do CRAS integram os objetivos gerais da PSB, de prevenir a ocorrência de situações de vulnerabilidades e riscos sociais nos territórios, por meio de duas funções estratégicas, que se complementam no cotidiano dos processos de trabalho: gestão territorial da rede socioassistencial de Proteção Social Básica, oferta obrigatória do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à

Família (PAIF) e prestação de outros serviços, programas e projetos socioassistenciais de proteção social básica às famílias e a seus membros, de acordo com a realidade e as demandas de cada território.

Além do PAIF, integra a PSB o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), que complementa o trabalho social com as famílias realizado pelo PAIF e contribui para o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários dos usuários. É organizado em grupos, segundo os ciclos de vida dos participantes: crianças até 6 anos, crianças e adolescentes de 6 a 15 anos, adolescentes de 15 a 17 anos, jovens de 18 a 29 anos, adultos de 30 a 59 e pessoas idosas a partir de 60 anos. Integra, ainda, o PAIF o Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas Idosas e com Deficiência (SD), em qualquer faixa etária e para pessoas idosas.

Esses dois serviços podem ser ofertados diretamente no CRAS ou ser a ele referenciados, quando sua execução for de responsabilidade da rede socioassistencial composta pelas entidades e organizações da sociedade civil (OSC). De forma geral, é a partir do atendimento e do encaminhamento do CRAS que as famílias e os indivíduos, de acordo com a especificidade de suas necessidades, acessam os demais serviços e ações da rede socioassistencial em seus níveis de complexidade, bem como das demais políticas públicas, por meio de encaminhamentos e referenciamentos feitos pelas equipes dos CRAS.

Especialmente na primeira infância, destaca-se a importância do fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários e da parentalidade, numa perspectiva de promoção do cuidado, da proteção social e do desenvolvimento integral nesse ciclo de vida<sup>2</sup>). Nesse sentido, a Política de Assistência Social (e a PSB, em particular) cumpre um papel importante na primeira infância, demarcando o campo de atuação com as famílias especialmente em situação de risco social, pautado no atendimento das suas deman-

<sup>2</sup> Caderno de Orientações Técnicas do Serviço de Convivência para Crianças de 0 a 6 anos. Brasília: MC, 2019. Disponível em: <[https://static.fecam.net.br/uploads/1521/arquivos/1486641\\_Caderno\\_SCFV\\_0\\_a\\_6\\_anos.pdf](https://static.fecam.net.br/uploads/1521/arquivos/1486641_Caderno_SCFV_0_a_6_anos.pdf)>. Acesso em: 14 de abril de 2020.



das básicas, no fortalecimento dos vínculos e na parentalidade, por meio do trabalho social integrado entre áreas e serviços.

A Vigilância Socioassistencial, enquanto um dos tripés da Política de Assistência Social, junto com a proteção social e a defesa de direitos, é uma dimensão fundamental para uma gestão territorial que focalize a prevenção da ocorrência ou o agravamento de vulnerabilidades das famílias que ali residem. Todavia, seu papel no território se materializa não apenas assegurando os resultados quantitativos e qualitativos da oferta socioassistencial. A Vigilância, por meio de seus instrumentos e sistemas de análise, contribui para produzir insumos para o planejamento das ações e para proporcionar um conhecimento aprofundado do território. A função de diagnóstico das características locais é central para uma oferta de qualidade, o que vai desde a observação e sistematização das características do local onde se encontra implantado o CRAS, desde características demográficas, até especificidades que atuem no sentido de reforçar ou provocar situações de vulnerabilidade para aqueles que ali residem.

No âmbito da Proteção Social Especial, o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) é a unidade de referência, de natureza pública e estatal, para a oferta de trabalho social especializado no SUAS a famílias e indivíduos em situação de risco, violência e demais violações de direitos. No âmbito do CREAS, que integra a PSE de média complexidade, é realizada a oferta obrigatória do Serviço de Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), que promove apoio, orientação e acompanhamento a famílias e indivíduos em situação de ameaça ou violação de direitos, contribuindo para: (a) o rompimento de padrões violadores de direitos, situações de violência e exploração; (b) o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários e da função protetiva da família; (c) a superação dessas situações; (d) o acesso à rede de proteção social; e (e) a prevenção de agravamentos de riscos por violação de direitos.

Crianças e adolescentes configuram o principal público atendido pelos CREAS, por meio

do PAEFI. Dados do Registro Mensal de Atendimento (RMA) demonstram o atendimento, no PAEFI, no ano de 2019, de 82.698 casos de crianças de 0 a 12 anos vítimas de violência ou violações de direitos. Em relação a crianças na primeira infância, foi registrado o ingresso de 16.344 crianças de 0 a 6 anos vítimas de violência intrafamiliar, 8.450 vítimas de abuso sexual, 387 vítimas de exploração sexual e 20.827 vítimas de negligência ou abandono.

Além do PAEFI, compõem a PSE de média complexidade: (a) o Serviço Especializado em Abordagem Social, realizado por equipes do CREAS, do Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro Pop) ou de unidade referenciada ao CREAS, que realizam a busca ativa nos espaços públicos de maior concentração de pessoas expostas a riscos sociais e pessoais, de forma a facilitar o acesso desse público a serviços socioassistenciais e de outras políticas sociais; (b) o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, ofertado nos Centros Pop, que visa a desenvolver sociabilidades, prestar orientação individual e grupal e realizar o encaminhamento a outros serviços socioassistenciais e de outras áreas, contribuindo para a construção da autonomia, a inserção social e a proteção de situações de violência; (c) o Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e o Serviço de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC), que realizam o acompanhamento especializado e continuado dos adolescentes em cumprimento de LA e PSC, com o objetivo de promover a inserção dos adolescentes em serviços e programas de promoção e proteção social, bem como para criar condições para a (re)construção de projetos de vida que visem à ruptura com a prática de atos infracionais, além de fortalecer a convivência familiar e comunitária; e (d) o Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias, que oferta atendimento especializado a famílias com pessoas com deficiência e pessoas idosas, com algum grau de dependência, que tiveram suas limitações agravadas por violações de direitos. É ofertado no CREAS, em Centro-Dia ou em unidade referenciada ao CREAS.

Destaca-se o atendimento de crianças de 0 a 6 anos e suas famílias por meio do Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiências e suas Famílias, ofertado em Centro-Dia Infantil. As unidades de Centro-Dia para crianças com deficiência atendem prioritariamente crianças com microcefalia ou deficiências associadas ao vírus Zika, com o objetivo de ampliar a capacidade de cuidar das famílias, compartilhando os cuidados diários, apoiando, orientando e articulando redes de serviços no território, para as devidas atenções no desenvolvimento da criança, no acesso a renda e a outros direitos, evitando o isolamento social das famílias, a convivência com a extrema pobreza, a negligência, o abandono e a institucionalização, que ampliam a situação de dependência e dificultam a autonomia de cuidados e cuidadores.

A PSE de média complexidade também abrange o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), que possui caráter interseccional e compreende as seguintes ações: (I) transferências de renda; (II) trabalho social com famílias; e (III) oferta de serviços socioeducativos para crianças e adolescentes que se encontram em situação de trabalho.

Por sua vez, a PSE de alta complexidade é composta por um conjunto de serviços de acolhimento que asseguram a proteção integral (moradia, alimentação, higiene e trabalho) a indivíduos ou famílias afastadas temporariamente do núcleo familiar e/ou comunitário. O acolhimento é organizado por públicos e modalidades: I) crianças e adolescentes, ofertado em casa-lar, abrigo institucional ou família acolhedora; II) adultos e famílias, ofertado em abrigo institucional e casa de passagem; III) mulheres em situação de violência, ofertado em abrigo institucional; IV) jovens e adultos com deficiência, ofertado em residências inclusivas; V) jovens entre 18 e 21 anos, ofertado em república; VI) pessoas idosas, ofertado em casa lar, abrigo institucional ou república; e VII) adultos em processo de saída das ruas, ofertado em república.

Crianças e adolescentes são o principal público dos serviços de acolhimento em termos de quantitativo de unidades: 2.844 unidades

de acolhimento municipais (49,8% do total), perfazendo um total de 49.820 vagas (Censo SUAS 2018). Em 2018, essas unidades contavam com 30.933 crianças e adolescentes acolhidos, dos quais 4.273 se encontravam na faixa etária de 0 a 5 anos. Em relação ao acolhimento em família acolhedora, em 2018 havia 322 unidades municipais executoras do Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora, totalizando 1.625 famílias acolhedoras e 1.377 crianças e adolescentes acolhidos, dentre os quais 527 estavam na faixa etária de 0 a 5 anos.

A alta complexidade coloca para o SUAS o desafio de avançar em ofertas que promovam a redução do acolhimento institucional de crianças pequenas, investindo em iniciativas como famílias acolhedoras e outras modalidades não institucionais, incluindo o apoio e o acompanhamento das famílias de origem, nucleares ou extensas, quando houver possibilidade de reintegração familiar segura. Um ponto a ser destacado é a necessidade de haver, nos Serviços de Acolhimento, uma relação de cuidado e afeto entre os cuidadores/educadores e a criança e o adolescente acolhidos, de modo a possibilitar um ambiente saudável e acolhedor, propício para o desenvolvimento. Para tanto, são imprescindíveis investimentos em capacitação dos trabalhadores do SUAS, incluindo os cuidadores/educadores dos serviços de acolhimento e as famílias acolhedoras.

### 3. Benefícios socioassistenciais

Os benefícios são caracterizados de forma eventual ou continuada, previstos em legislação específica como oferta vinculada à Política de Assistência Social.

Os Benefícios Eventuais (BE), previstos na Lei nº 8.742, de 1993, e regulamentados pelo Decreto nº 6.307, de 2007, caracterizam-se por sua oferta temporária para prevenir e enfrentar situações provisórias de vulnerabilidade decorrentes ou agravadas por nascimentos,



mortes, vulnerabilidades temporárias e calamidades. São concedidos em forma de pecúnia, bens ou serviços, buscando garantir as seguranças sociais de acolhida, convívio e sobrevivência aos indivíduos e às famílias com impossibilidade temporária de enfrentar sozinho situações decorrentes de ou agravadas por contingências que causam danos, perdas e riscos, desprotegendo e fragilizando a manutenção e o convívio entre as pessoas <sup>(3)</sup>.

Trata-se, portanto, de provisões que podem ocorrer na forma de bens, serviços ou pecúnia. O ente municipal é o responsável pela oferta e pela gestão local, cabendo ao Estado prover o apoio necessário, inclusive na forma de cofinanciamento, para garantir a proteção social do indivíduo e de suas famílias que enfrentam alguma contingência. No campo da promoção dos direitos da criança e do adolescente, o Brasil possui um marco institucional e normativo que assegura a esses segmentos da população todos os direitos humanos fundamentais, concretizando sua proteção integral, com respeito, ainda, à condição de sujeito em desenvolvimento. Assim, o atendimento às demandas desse público, no âmbito do trabalho social com famílias previsto na oferta socioassistencial, deve levar em consideração tais especificidades, respeitando as etapas de desenvolvimento.

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) compõe o rol de ofertas da Política de Assistência Social que garante o pagamento mensal de um salário mínimo a pessoas idosas, a partir de 65 anos, e pessoas com deficiência que sejam incapazes de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por suas famílias. Este benefício está previsto no art. 203 da Constituição Federal e nos arts. 20, 21 e 21-A da LOAS, regulamentado pelo Decreto nº 6.214, de 2007.

O BPC é um direito assegurado pela Constituição e pela LOAS. Seu público deve alcançar também gestantes e crianças com deficiência, tornando-as um público prioritário para acom-

panhamento no âmbito do CRAS/PAIF. Trata-se de um público específico, que requer o desenvolvimento de ações planejadas e focadas no desenvolvimento infantil e na qualidade de vida para essas crianças com deficiência.

O BPC alcança mais de 4,6 milhões de brasileiros, sendo que 2,6 milhões são pessoas com deficiência e mais de 2 milhões são pessoas idosas. Na primeira infância, os beneficiários do BPC representam 82 mil crianças entre 0 e 6 anos.

O SUAS também tem avançado em articulações com programas importantes, o que tem ampliado o atendimento das famílias nos territórios, em especial com crianças na primeira infância. Vale referenciar, a seguir, dois programas estratégicos que têm expressado protagonismo nesse campo.

### *Programa Bolsa Família*

O Programa Bolsa Família (PBF), criado em outubro de 2003, é um programa de transferência direta de renda, com condicionalidades, voltado para famílias em situação de pobreza e extrema pobreza em todo o País. É considerado uma das mais importantes ações de proteção social brasileira e é responsável por tirar milhões de brasileiros da pobreza absoluta. Ao entrarem no PBF, as famílias recebem mensalmente um benefício financeiro e assumem compromissos nas áreas de saúde e educação. O valor do benefício recebido por cada família é calculado considerando-se a presença de crianças e adolescentes.

As condicionalidades do Bolsa Família são, na verdade, o exercício de seus direitos sociais <sup>(4)</sup>, estando atreladas à garantia de direitos da criança e do adolescente nas áreas de saúde e educação: pré-natal das gestantes; vacinação e acompanhamento do crescimento e desenvol-

<sup>3</sup> Orientações Técnicas sobre Benefícios Eventuais no SUAS, Brasília: MDS, 2018. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Cadernos/Orienta%C3%A7%C3%B5es%20T%C3%A9cnicas%20sobre%20Benef%C3%ADcios%20Eventuais%20no%20SUAS.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Orienta%C3%A7%C3%B5es%20T%C3%A9cnicas%20sobre%20Benef%C3%ADcios%20Eventuais%20no%20SUAS.pdf)>. Acesso em: 14 de abril de 2020.

<sup>4</sup> O Programa Bolsa Família e o Programa Criança Feliz: Perguntas e respostas para os visitantes do PCF, Brasília: MDS. Disponível em: <[www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/crianca\\_feliz/CriancaFeliz\\_BolsaFamilia.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/crianca_feliz/CriancaFeliz_BolsaFamilia.pdf)>. Acesso em: 8 de junho de 2020.

vimento de crianças menores de 7 anos; e frequência escolar (mínimo exigido de 85% para a faixa de 6 a 15 anos; e 75% para a faixa de 16 e 17 anos). O descumprimento dessas condicionalidades é considerado um indicador de maior vulnerabilidade, o que leva à priorização dessas famílias no acompanhamento pelos CRAS.

Um dos objetivos principais do PBF é transferir renda diretamente às famílias e ampliar o acesso a serviços públicos que representam direitos básicos nas áreas de saúde, educação e assistência social. As ações do PBF permitem o alívio imediato das situações de pobreza e extrema pobreza e, por meio das condicionalidades, contribuem para que as famílias rompam o ciclo de reprodução da pobreza entre as gerações.

### *Programa Criança Feliz*

O Programa Criança Feliz (PCF) <sup>(5)</sup> está alinhado ao Marco Legal da Primeira Infância nos dispositivos sobre políticas e programas de apoio às famílias <sup>(6)</sup>, que menciona expressamente as visitas domiciliares:

*“A oferta de programas e ações de visita domiciliar e de outras modalidades que estimulem o desenvolvimento integral na primeira infância será considerada como estratégia de atuação sempre que respaldada em políticas públicas sociais e avaliada pela equipe profissional responsável” (Art. 14, § 4º).*

Sua finalidade precípua é promover o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância no contexto familiar, interagindo com seus cuidadores e com as crianças.

Possui caráter intersetorial – quanto mais setores participarem, mais efetivo se torna. Entre eles, estão inseridos (ou cabe sê-lo) setores como os de assistência social, saúde, educação,

cultura, direitos humanos, além de programas de habitação e saneamento etc.

A principal ação do programa consiste das visitas domiciliares, que visam a apoiar a família no seu papel de promotora do desenvolvimento e aproximá-la da rede de serviços no território, favorecendo um reconhecimento mais preciso das características, potencialidades e necessidades de cada contexto, resultando em propostas de intervenção singulares, pertinentes a cada realidade <sup>(7)</sup>.

Estudos mostram que as visitas domiciliares são efetivas para fortalecer os vínculos e a potencialidade da família para o cuidado das crianças e a promoção do seu desenvolvimento. Integradas com o SUAS, retroalimentam um ciclo de atenção e proteção social às crianças e às suas famílias.

Outra importante contribuição do PCF ao SUAS é o acesso às famílias do território, de forma planejada e conjunta, qualificando, assim, a busca ativa prevista no âmbito do CRAS/PAIF. Da mesma forma que, ao cumprir o seu papel de atendimento e acompanhamento das famílias com foco num trabalho social pautado no fortalecimento de vínculos e na parentalidade, o SUAS promove a complementaridade dessa política pública.

A atuação integrada entre o SUAS e o PCF deve contribuir para:

- Incentivar e qualificar a oferta de serviços e benefícios socioassistenciais nos diversos níveis de complexidade, potencializando a capacidade de atenção e apoio para famílias com crianças na primeira infância.
- Qualificar a rede de serviços de acolhimento, priorizando-se o acolhimento em famílias acolhedoras, em razão das especificidades da primeira infância e de recomendações internacionais acerca do atendimento de crianças de até 3 anos de idade afastadas do convívio familiar.

<sup>5</sup> Decreto nº 8.869, de 5 de outubro de 2016, alterado pelo Decreto nº 9.579, de 22 de novembro de 2018.

<sup>6</sup> Marco Legal da Primeira Infância. Lei nº 13.257, de 2016, art. 14, caput e parágrafos.

<sup>7</sup> Informações institucionais disponíveis em: <<http://www.desenvolvimentosocial.gov.br/servicos/crianca-feliz/>>. Acesso em: 14 de abril de 2020.



- Fortalecer a intersectorialidade nos territórios, por meio da articulação e integração das políticas públicas setoriais, considerando a referência do CRAS nos territórios, de modo a tornar possível o acesso planejado das famílias às diferentes ofertas existentes no território.
- Mobilizar e capacitar, de maneira permanente e compartilhada, os diversos profissionais que atuam com o público em questão, o que inclui a articulação entre os diversos entes federados, a disseminação de informações e orientações e a organização e participação em eventos conjuntos para essa integração <sup>(8)</sup>.
- Crianças com deficiência, com prioridade para as beneficiárias do BPC.
- Crianças cujas famílias são beneficiárias de programas de transferência de renda.
- Crianças residentes em territórios com ausência ou precariedade na oferta de serviços e oportunidades de convívio familiar e comunitário.
- Crianças que vivenciam situações de fragilização de vínculos familiares.
- Crianças em situação de trabalho infantil.
- Crianças em situação de isolamento.
- Crianças em vivência de violência e/ou negligência.
- Crianças que trabalham.
- Crianças em situação de abuso e/ou exploração sexual.
- Crianças em situação de acolhimento.
- Crianças com medidas de proteção do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).
- Crianças em situação de rua.
- Crianças na condição de migrantes ou refugiadas.

O Programa Bolsa Família e o Programa Criança Feliz são as referências para o SUAS em face da primeira infância. Eles fortalecem as possibilidades de articulação com outras iniciativas públicas e privadas no território, reforçando a abordagem intersectorial e a convergência de objetivos em busca de impactos sociais no rompimento do círculo vicioso da pobreza.

## 4. Situações prioritárias do público na primeira infância no SUAS

No ciclo de vida da primeira infância, constata-se situações que exigem atenção prioritária para a proteção social; entre elas, o Caderno de Orientações Técnicas do Serviço de Convivência para Crianças de 0 a 6 anos <sup>(9)</sup> ressalta:

<sup>8</sup> Orientações Técnicas: SUAS e Programa Criança Feliz: Atuação integrada. Brasília, 2018. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/web/arquivos/publicacao/assistencia\\_social/Cadernos/Interacao\\_Suas\\_CF.pdf](http://www.mds.gov.br/web/arquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Interacao_Suas_CF.pdf)>. Acesso em: 8 de junho de 2020.

<sup>9</sup> *op. cit.*

## 5. Desafios institucionais da Assistência Social

### 5.1. Financiamento

A Assistência Social no Brasil não conta com um financiamento público obrigatório e vinculado para operacionalização do SUAS. A ausência de um financiamento que dê concretude às ofertas e que fortaleça o cofinanciamento entre entes dificulta sua compreensão como política de investimento público. Esse investimento nos primeiros anos de vida é crucial e estratégico.

5.2. *A visibilidade* da Assistência Social como política pública que promove impactos positivos em outras políticas para alcançar o público mais vulnerável e possibilitar a construção de estratégias intersectoriais para superação da pobreza, com ações focadas também na primeira infância.

5.3. *A efetivação da Política Nacional de Educação Permanente* do SUAS, articulada com os demais entes da Federação, e da qual a primeira infância faça parte das diretrizes e ações pedagógicas.

## 6. Objetivos e metas

Em linha com o disposto na Meta ODS 4.2, que preconiza: *“até 2030, garantir que todas as meninas e meninos tenham acesso a um desenvolvimento de qualidade na primeira infância, cuidados e educação pré-escolar, de modo que eles estejam prontos para o ensino primário”*, este Plano recomenda:

1. Ampliar a rede socioassistencial para garantir, a todas as gestantes e famílias em situação de vulnerabilidade social, acesso aos serviços de proteção social, incluindo o fortalecimento de vínculos e o apoio à parentalidade de alta qualidade.
2. Ampliar a rede de Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para crianças de 0 a 6 anos.
3. Assegurar o cofinanciamento do Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Crianças com Deficiência.
4. Garantir o acompanhamento das famílias com crianças inseridas no Programa Criança Feliz, no Programa Bolsa Família e no CadÚnico.
5. Fortalecer a integração, a intersetorialidade e a complementaridade dos serviços, programas e benefícios da Assistência Social.
6. Aperfeiçoar os mecanismos de integração do SUAS com o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) e com demais atores do Sistema de Garantia de Direitos.
7. Ampliar a cobertura dos serviços de proteção social especial, principalmente aqueles voltados ao enfrentamento de situações de negligência e violência contra crianças e adolescentes, de modo a alcançar todas as crianças que deles necessitem.
8. Universalizar e monitorar as ações de acompanhamento e apoio a famílias com filhos em serviços de acolhimento, de modo a superar os motivos que levaram ao acolhimento, fortalecer os vínculos entre as crianças/adolescentes e suas famílias e propiciar, sempre que possível, a reintegração familiar segura.
9. Universalizar o acompanhamento, pelos serviços socioassistenciais, das famílias das crianças de até seis anos inseridas no BPC.
10. Universalizar e monitorar o acompanhamento, na rede socioassistencial, das famílias inseridas no Programa Bolsa Família que não estão cumprindo as condicionalidades, priorizando as famílias com crianças de até seis anos.
11. Ampliar a cobertura de ações socioassistenciais a crianças em situação de trabalho infantil e suas famílias, eliminando todas as situações de trabalho infantil de crianças menores de seis anos até 2025, em conformidade com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.
12. Manter atualizado o mapeamento de todas as crianças de até seis anos com deficiência e que sejam beneficiárias do BPC em território nacional.
13. Contribuir para a inserção das crianças entre 5 e 6 anos em situação de trabalho infantil na rede pública de educação infantil (pré-escola) ou no primeiro ano do ensino fundamental.
14. Estabelecer diretrizes nacionais e prestar apoio técnico e financeiro aos municípios em programas de capacitação de profissionais que trabalham nos serviços de acolhimento institucional e familiar, incluindo conteúdos sobre desenvolvimento infantil, cuidados reparadores, dentre outros.



15. Eliminar o afastamento de crianças e adolescentes das suas famílias por motivo de pobreza, garantindo, nessas situações, a inclusão prioritária das famílias em programas de transferência de renda, o recebimento de benefícios e outras formas de apoio material, além de acompanhamento sistemático pelos CRAS e CREAS e, quando for o caso, disponibilização de serviços de acolhimento conjunto, onde a criança e sua mãe e/ou seu pai possam ser acolhidos juntos, evitando o rompimento de vínculos.
16. Garantir o acompanhamento sistemático, pelos CRAS e CREAS, das famílias com crianças e adolescentes em serviços de acolhimento, inclusive após a reintegração familiar.
17. Regulamentar a vinculação de recursos obrigatórios para o Sistema Único de Assistência Social nos níveis federal, estadual e municipal, garantido o fortalecimento dos programas/serviços voltados às famílias com gestantes e com crianças na primeira infância.
18. Ampliar os serviços de acolhimento familiar de modo a evitar a institucionalização de crianças na primeira infância.
19. Aprimorar o acesso ao CadÚnico para utilização por outras políticas.
20. Implantar a Política de Educação Permanente do SUAS junto às gestões estaduais e assegurar conteúdo específico sobre a primeira infância.



# Convivência familiar e comunitária às crianças vítimas de violação de direitos:

*acolhimento institucional,  
apadrinhamento afetivo,  
família acolhedora,  
adoção*





## Análise preliminar

A partir da Constituição Federal (CF) e do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), a legislação brasileira passou a reconhecer as crianças e os adolescentes como sujeitos de direitos e pessoas em desenvolvimento, voltando-se, de fato, à sua proteção. Nesse contexto, a convivência familiar e comunitária foi também elevada ao patamar de direito no ordenamento jurídico brasileiro. Essa mudança de paradigma trouxe uma alteração profunda na visão do Estado não apenas acerca da criança e do adolescente, mas também em relação às famílias – principalmente àquelas em situação de pobreza.

A convivência familiar e comunitária é assegurada no art. 227 da Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente. O art. 19 do ECA assevera: “É direito da criança e do adolescente ser criado e educado no seio de sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente que garanta seu desenvolvimento integral”<sup>(1)</sup>. O artigo reflete o reconhecimento da família como espaço social privilegiado para a constituição do sujeito e foi atualizado pelo Marco Legal da Primeira Infância (MLPI), que alterou também o parágrafo 3º deste artigo do ECA, incorporando termos aperfeiçoados a partir do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC)<sup>(2)</sup>, no sentido de indicar que a “manutenção ou a reintegração de criança ou adolescente à sua família terá preferência em relação a qualquer outra providência, caso em que será esta incluída em serviços e programas de proteção, apoio e promoção (...)”<sup>(3)</sup>.

<sup>1</sup> Redação dada ao art. 19 do ECA pela Lei nº 13.257, de 2016, em seu art. 25. Disponível em: <[https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/534718/eca\\_led.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/534718/eca_led.pdf)>. Acesso em: 9 de junho de 2020.

<sup>2</sup> Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária. Disponível em: <[http://www.dhnet.org.br/dados/pp/a\\_pdfdht/plano\\_nac\\_convivencia\\_familiar.pdf](http://www.dhnet.org.br/dados/pp/a_pdfdht/plano_nac_convivencia_familiar.pdf)>. Acesso em: 4 de junho de 2020.

<sup>3</sup> Disponível em: <<http://www.primeirainfancia.org.br/wp-content/uploads/2016/03/marco-legal-da-primeira-infancia-texto-sancionado.pdf>>. Acesso em: 9 de junho de 2020.

De fato, o reconhecimento da importância da família não pode ser confundido com o desconhecimento de que é também no seu próprio meio que ocorre a maior parte das violações dos direitos fundamentais da criança e do adolescente. A depender da gravidade da violação, a retirada do núcleo familiar se faz necessária e o acolhimento surge como a última medida protetiva: excepcional, temporária e provisória.

A medida traz, em si, uma contradição: se por um lado protege, por outro ameaça e viola, se não for capaz de assegurar a convivência com a família e com a comunidade. Assim, no momento em que a separação ocorre, os desafios tanto do retorno para casa quanto das estratégias de convivência familiar e comunitária estão imediatamente impostos a todos os atores do Sistema de Garantia de Direitos.

O Levantamento Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes (SILVA, 2004), promovido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), revelou uma realidade sobre os serviços de acolhimento no Brasil que, à época, lançou um alerta sobre o tema. Muitos serviços de acolhimento ainda funcionavam como grandes orfanatos. A pesquisa demonstrou que, na época, mais da metade das crianças e dos adolescentes acolhidos (52,6%) permanecia institucionalizada por tempo superior a dois anos. No entanto, mostrou que 87% das crianças institucionalizadas tinham famílias conhecidas, mas apenas 58% mantinham vínculos com essas famílias. Apontou, ainda, que muitas instituições continuavam trabalhando com grupos grandes, diferentemente do trabalho em pequenos grupos, conforme proposto pelo ECA. Apurou também que, em 47% dos casos, a miséria continuava sendo o principal motivo para que crianças e adolescentes perdessem o direito de conviver com seus pais.

Foi a partir da divulgação dessa realidade que um movimento, articulado entre o Governo Federal, a sociedade civil, o CONANDA e o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), gerou como resultado o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito à Convivência Familiar e Comunitária<sup>(4)</sup>.

<sup>4</sup> Op. cit.

O PNCFC reitera e justifica teoricamente a importância da convivência familiar. Amparado por legislações nacionais e internacionais, por pesquisas e especialistas da área da infância e juventude, o Plano apresenta a família como o principal e mais importante núcleo de socialização da criança. Parte-se do princípio de que há inúmeras formas de configuração das famílias, não havendo uma única estrutura possível para sua organização e funcionalidade. E lembra ainda que “a capacidade da família para desempenhar plenamente suas responsabilidades e funções é fortemente interligada ao seu acesso aos direitos universais de saúde, educação e demais direitos sociais”.

No ambiente familiar, crianças constroem seus primeiros vínculos afetivos, experimentam emoções, formam sua identidade, desenvolvem autonomia, aprendem a tomar decisões, a controlar seus impulsos, tolerar frustrações, exercem cuidados mútuos e vivenciam conflitos. O PNCFC enfatiza a capacidade da família, em sua diversidade de arranjos, de exercer as funções de proteção e socialização das crianças e dos adolescentes. Na maioria das vezes, é por meio do núcleo familiar que as crianças se inserem no universo cultural e social, pela apropriação do mundo da linguagem, com valores, crenças, costumes e tradições. A importância de um ambiente seguro, afetivo e constante é unanimidade entre pesquisadores, especialmente nos primeiros anos de vida. Na maioria das vezes, será necessário o suporte das políticas básicas e da comunidade para que as famílias possam assegurar essas condições.

O conjunto de avanços impulsionados pelo PNCFC tem, ainda, estreita relação com a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em razão da interface da Política de Assistência Social com a temática da convivência familiar e comunitária. O SUAS reúne um conjunto de serviços, benefícios, programas e projetos e adota a perspectiva de integração do acesso a serviços e benefícios, objetivando, para além da garantia de acesso à renda, a promoção da melhoria das condições de vida das famílias em situação de maior vulnerabilidade e risco social, o fortalecimento de vínculos e o atendimento em serviços de acolhimento, conforme demanda encaminhada pela autoridade

judicial ou, emergencialmente, pelos conselhos tutelares. Assim, os serviços socioassistenciais dão suporte à função de proteção e cuidados e apoiam as famílias no desempenho de suas funções, contribuindo para a prevenção do afastamento do convívio familiar e para que ele não seja motivado unicamente pela situação de pobreza. Nos casos em que o afastamento do convívio familiar se mostra a melhor medida para a proteção da criança e do adolescente, o SUAS, além de responsável pela oferta do atendimento nos serviços de acolhimento, contribui, ainda, para o trabalho junto às famílias de origem, com vistas à reintegração ao convívio familiar.

Em muitas situações, a permanência da criança na família de origem não se mostra possível junto à família nuclear, constituída pela unidade de pais e filhos ou pai ou mãe e filho(s). Mas se viabiliza junto à família extensa ou ampliada, formada por parentes próximos com os quais a criança mantém vínculos de afinidade e afetividade. Essas possibilidades devem ser buscadas antes de se encaminharem as crianças a serviços de acolhimento, sempre acompanhadas da regulamentação da mudança de referência familiar junto à Justiça da Infância e Juventude.

Os serviços de acolhimento compõem a proteção social especial de alta complexidade do SUAS, sendo regulamentados pela Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais <sup>(5)</sup> e pelas Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes <sup>(6)</sup>, podendo ser ofertadas nas modalidades apresentadas a seguir.

- Abrigo institucional: acolhe, em unidades semelhantes a uma residência, até 20 crianças e adolescentes, com os cuidados diretos prestados por cuidadores/educadores e auxiliares de cuidador.
- Casa-lar: acolhe, em residências inseridas na comunidade, até 10 crianças e adoles-

<sup>5</sup> Resolução CNAS n° 109, de 2009.

<sup>6</sup> Resolução Conjunta Conanda/CNAS n° 01, de 2009. Disponível em: <<http://www.crianca.mppr.mp.br/pagina-1350.html>>. Acesso em: 9 de junho de 2020.



centes, com os cuidados diretos prestados por um cuidador/educador residente e um auxiliar de cuidador/educador.

- Família acolhedora: composta por famílias cadastradas, selecionadas, capacitadas e acompanhadas que acolhem, em suas residências, uma criança, um adolescente ou um grupo de irmãos.
- República jovem: acolhe, em unidades residenciais, grupos de até 6 jovens de 18 a 21 anos, com metodologia de cogestão com os acolhidos.

Todas essas modalidades devem possuir um coordenador e uma equipe técnica formada por, no mínimo, psicólogo(a) e assistente social, que, além das atividades necessárias à qualidade dos serviços de acolhimento, se relacionam com as Varas da Infância e da Juventude e os demais atores da rede de proteção, sempre na perspectiva de assegurar a convivência familiar e comunitária. O acolhimento, em qualquer modalidade, é uma medida complexa, que requer articulação entre diferentes sujeitos, serviços e setores, exigindo uma ampla gama de intervenções.

Em 2011, foi realizado o Levantamento Nacional das Crianças e Adolescentes em Serviços de Acolhimento <sup>(7)</sup>, realizado por meio de cooperação do então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) com a Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) e o Centro Latino-Americano de Estudos de Violência e Saúde Jorge Careli (CLAVES). Os resultados de tal levantamento possibilitaram a atualização de conhecimentos em relação à realidade identificada pelo IPEA. Dentre outras ações relacionadas ao PNCFC, tais resultados demonstraram a necessidade de ações direcionadas à qualificação da oferta desses serviços no País e subsidiaram ações, como o incremento do cofinanciamento federal e a indução do processo de reordenamento, visando à adequação aos parâmetros do SUAS e da legislação. Uma trajetória de avanços

também se seguiu na área de produção de dados relativos aos serviços de acolhimento e de modelos de instrumentais de registros. Nessa direção, se destacam a inclusão de formulários específicos no Censo SUAS para as unidades de acolhimento e para os serviços de família acolhedora, a criação do Prontuário SUAS (modelo físico e eletrônico para esses serviços) e a elaboração do documento “Orientações Técnicas para Elaboração do Plano Individual de Atendimento (PIA) de Crianças e Adolescentes em Serviços de Acolhimento” <sup>(8)</sup>.

## Diretrizes

A efetiva garantia do direito à convivência familiar e comunitária envolve um conjunto de atores do Sistema de Garantia de Direitos, com diferentes responsabilidades e atribuições.

Em relação à prevenção da ruptura e da restauração dos vínculos familiares, tem destaque a Política de Assistência Social, que preconiza o foco das suas ações na matricialidade sociofamiliar e no território. Ela estabelece como prioridade das suas ofertas o atendimento das demandas pelo acesso a serviços e políticas essenciais, o trabalho social com famílias pautado no fortalecimento de vínculos familiares e comunitários e a garantia de proteção social nas diferentes situações de risco e violação de direitos. Esse arcabouço contempla o apoio à função protetiva desempenhada pelas famílias, especialmente por aquelas com crianças pequenas.

Os primeiros anos de vida são determinantes para a formação humana e para que cada sujeito possa atingir o seu pleno potencial de desenvolvimento. Esse é um tempo da vida em que o ser humano depende integralmente dos cuidados de um outro, um adulto que possa cuidar dele, acolhê-lo, compreendê-lo, amá-lo. Em geral, é a mãe quem executa esse papel e atende às primeiras necessidades do bebê, mas o Marco Legal da Primeira Infância (MLPI)

<sup>7</sup> ASSIS, Simone Gonçalves de; FARIAS, Luís Otávio Pires (org.). **Levantamento Nacional das Crianças e Adolescentes em Serviço de Acolhimento**. Hucitec Editora: São Paulo, 2013. Disponível em: <[http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/dicivip\\_datain/ckfinder/userfiles/files/LIVRO\\_Levantamento%20Nacional\\_Final.pdf](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/dicivip_datain/ckfinder/userfiles/files/LIVRO_Levantamento%20Nacional_Final.pdf)>. Acesso em: 9 de junho de 2020.

<sup>8</sup> MDS, 2018. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia\\_social/OrientacoestecnicasparaelaboracaoPIA.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia_social/OrientacoestecnicasparaelaboracaoPIA.pdf)>. Acesso em: 9 de junho de 2020.



destaca que “a mãe e o pai, ou os responsáveis, têm direitos iguais e deveres e responsabilidades compartilhados no cuidado e na educação da criança, devendo ser resguardado o direito de transmissão familiar de suas crenças e culturas, assegurados os direitos da criança [...]” (artigo 26 do MLPI, parágrafo único, que altera o artigo 22 do ECA) <sup>9</sup>. Ainda que uma ruptura com a primeira figura de referência, de segurança e de afeto possa ser inevitável, ela causará um registro de sofrimento e perda, que demanda atenção. Norteados pelo melhor interesse da criança, apresentamos as diretrizes de trabalho para a primeira infância no que tange à convivência familiar e comunitária.

## Prevenção à separação

A análise preliminar deste Plano, bem como todo o marco conceitual do PNCFC, aponta para um trabalho mais intenso no sentido de manter a criança em sua família de origem, prevenindo sofrimento e rupturas. Esse é o ponto de partida no objetivo de assegurar o direito à convivência familiar e comunitária.

Todos os esforços devem ser envidados no sentido de prevenir a separação da família de origem, buscando apoiar a família no seu papel de cuidado e proteção da criança.

Muitas vezes, para que a mãe, o pai e/ou as primeiras figuras de afeto possam exercer plenamente o seu papel de cuidado e proteção, será necessário o apoio da família extensa, da comunidade, assim como das políticas públicas básicas. A busca por estratégias que viabilizem a permanência do bebê e da criança, de forma segura, em sua família de origem (nuclear ou extensa), é a primeira e mais importante diretriz deste Plano.

Quando o acolhimento for inevitável para garantir a segurança, o cuidado e a proteção da criança

– e quando a ruptura já tiver ocorrido –, deve-se verificar, caso a caso, se há condições de reintegração familiar segura, devendo-se ofertar o acompanhamento psicossocial e o apoio – inclusive material – necessários para que sejam superados os motivos que levaram ao acolhimento e a família consiga desempenhar seu papel de cuidado e proteção da criança. Tal acompanhamento deve ser realizado de forma articulada pela equipe do serviço de acolhimento e pelos Serviços de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), ofertados nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), envolvendo ainda, no que couber, as equipes do CRAS, além de serviços das demais políticas públicas e de outros atores do Sistema de Garantia de Direitos.

## Prevenção da institucionalização de crianças de 0 a 6 anos

O acolhimento familiar é determinado, pelo Art. 34 do ECA, como o serviço a ser priorizado sempre que a medida protetiva de afastamento familiar for necessária. Estudos demonstram que, em se tratando de bebês e crianças pequenas, o acolhimento familiar tem sido a melhor resposta na maioria dos casos, oportunizando um ambiente estável e afetivo, capaz de assegurar as condições necessárias para promover o desenvolvimento integral nesta etapa tão preciosa da vida de cada sujeito.

Prevista na Política de Assistência Social, a operacionalização do Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora é de responsabilidade do Poder Executivo e tem interface com o Poder Judiciário. A oferta do serviço pode ser realizada diretamente pelo órgão gestor da Assistência Social do município ou do Distrito Federal ou por meio de parceria com Organização da Sociedade Civil (OSC). A implantação do serviço exige, da gestão local, articulação e esforço político: o município precisa

<sup>9</sup> Op. cit.



destinar recursos e incluir a oferta na agenda política local como uma medida importante de proteção social.

A família acolhedora tem a função de receber a criança/adolescente em seu espaço familiar, pelo tempo que for necessário, respeitando sua identidade e sua história, garantindo-lhe os cuidados básicos, afeto, amor e orientação para que se desenvolva integralmente e lhe seja assegurada a convivência familiar e comunitária enquanto acolhido.

Durante o acolhimento familiar, a equipe técnica do serviço deverá estar empenhada em trabalhar com a família de origem para viabilizar o processo de reintegração familiar, como nos outros serviços de acolhimento.

Entende-se que a análise de cada caso pode trazer uma leitura mais aprofundada sobre os benefícios de cada modalidade de acolhimento, o que justificaria algumas exceções. Por exemplo, em algumas situações, a casa-lar tem sido uma estratégia importante para o acolhimento de grupos grandes de irmãos com perspectiva de acolhimento prolongado, permitindo-lhes que aprofundem os vínculos fraternos e fortaleçam-se enquanto núcleo familiar.

É importante enfatizar que o acolhimento em famílias acolhedoras nada tem a ver com o processo de adoção. Trata-se da medida protetiva de acolhimento, idêntica à aplicada ao acolhimento institucional, mas em outra modalidade, devendo ser trabalhada a possibilidade de reintegração familiar ou, na sua impossibilidade, de encaminhamento para a adoção por família devidamente habilitada.

## Qualificação dos serviços de acolhimento

Um fator determinante na evolução do serviço é o investimento em capacitação dos

profissionais, tanto a equipe técnica quanto os cuidadores/educadores e as famílias acolhedoras. Prepará-los para lidar com o desenvolvimento das crianças na perspectiva do cuidado afetivo deve ser uma ação prioritária e permanente. Qualquer que seja a modalidade de acolhimento, deve-se primar pela oportunidade de um espaço que seja capaz de acolher as necessidades específicas desta etapa peculiar do desenvolvimento. Assim, seja no acolhimento familiar, na casa-lar ou num abrigo institucional, as oportunidades de qualificação das pessoas e dos profissionais envolvidos vão ser diretamente proporcionais à possibilidade de uma oferta de qualidade neste serviço, de tamanha sensibilidade.

Como já mencionado anteriormente, as Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes traçam os parâmetros para o funcionamento desses serviços e a elas somam-se outros avanços significativos, como o desenvolvimento do:

- *Prontuário SUAS – Acolhimento para Crianças e Adolescentes*, que constitui um instrumento técnico para registro e organização das informações necessárias ao diagnóstico, planejamento e acompanhamento do trabalho social realizado junto às crianças acolhidas, considerando suas relações familiares e afetivas; e do
- *Plano Individual de Atendimento (PIA) de Crianças e Adolescentes em Serviços de Acolhimento* <sup>(10)</sup>, que representa uma estratégia para o planejamento, caso a caso, das ações e atividades a serem desenvolvidas com a criança e sua família durante o período de acolhimento, visando a respeitar a sua singularidade.

Some-se a isso que o olhar atento e singular a cada caso e a construção de um plano individualizado de atendimento dependem da

<sup>10</sup> Orientações Técnicas para Elaboração do Plano Individual de Atendimento (PIA) de Crianças e Adolescentes em Serviços de Acolhimento. Secretaria Nacional de Assistência Social. Ministério do Desenvolvimento Social, 2018. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia\\_social/Orientacoes-tecnicasparaelaboracaodoPIA.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia_social/Orientacoes-tecnicasparaelaboracaodoPIA.pdf)>. Acesso em: 4 de junho de 2020.

capacidade técnica dos trabalhadores dos serviços, que precisam de sensibilidade e espaço para refletirem sobre as suas práticas e lidarem com as situações sofridas e doloridas que o acolhimento impõe, mesmo quando se trata de proteger e reparar. Para tanto, a garantia da educação permanente e da supervisão aos trabalhadores é fundamental.

A quantidade de serviços de acolhimento em família acolhedora no País ainda é insuficiente para atender à demanda da primeira infância, que precisa de medidas protetivas. Dessa forma, durante o processo de transição, para que todas as crianças pequenas sejam acolhidas na modalidade familiar, é preciso assegurar a qualidade do acolhimento em abrigos institucionais e casas-lares.

O reconhecimento da importância da vinculação afetiva nas situações de acolhimento de bebês e crianças que se encontram nos primeiros anos de vida é unânime entre pesquisadores. Assim, caso a criança precise ir para um abrigo institucional, este deve desempenhar as suas funções na perspectiva de ofertar oportunidades de vinculação afetiva de qualidade, ocupando um espaço de reparação dos traumas e das violações, além de assegurar um ambiente físico adequado, saudável e seguro para o seu desenvolvimento. É neste sentido que o artigo 31 do Marco Legal da Primeira Infância altera o artigo 92 do ECA, indicando que “quando se tratar de criança de 0 (zero) a 3 (três) anos em acolhimento institucional, dar-se-á especial atenção à atuação de educadores de referência estáveis e qualitativamente significativos, às rotinas específicas e ao atendimento das necessidades básicas, incluindo as de afeto como prioritárias”.

Esses fatores devem ser vivenciados, na relação cotidiana entre o educador/cuidador e a criança, fora dos padrões mecânicos e repetitivos, de forma a possibilitar o desenvolvimento de relacionamentos humanos autênticos. No entanto, essa relação exige o cuidado para não gerar sentimento de posse em relação à criança. As dúvidas em relação ao vínculo afetivo colocam questões como: “*e se eu me apegar à criança e ela for embora?*”.

A preparação dos profissionais que atuam nos serviços é fundamental para superar tal limitação e colocá-los no lugar de promotores do desenvolvimento durante o período de transição entre o retorno da criança à família de origem ou a colocação em família por adoção.

## Propostas

1. Assegurar que, no caso de ser necessária a medida protetiva de acolhimento, que ela seja oferecida, prioritariamente, a partir do serviço de acolhimento em família acolhedora, de acordo com o art. 34, § 1º, do ECA. Para atender a essa proposta, este PNPI recomenda as ações descritas a seguir.
  - Articular ações de esclarecimento e sensibilização sobre o acolhimento familiar para os órgãos gestores da assistência social, para a rede socioassistencial e demais atores do Sistema de Garantia de Direitos, especialmente autoridades e equipes técnicas do Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, assim como do Conselho Tutelar, de modo a facilitar a implementação de novos serviços de acolhimento familiar.
  - Promover campanhas para o esclarecimento sobre o Serviço de Famílias Acolhedoras, visando a ampliar o número de famílias habilitadas para o acolhimento.
  - Capacitar profissionais dos Serviços de Famílias Acolhedoras para habilitarem e apoiarem as famílias.
  - Ofertar subsídios para qualificar a capacitação, a preparação e o acompanhamento das famílias acolhedoras.
  - Assegurar uma dotação orçamentária para a ampliação da oferta de serviços de acolhimento familiar, inclusive para



- o pagamento de subsídios financeiros às famílias acolhedoras.
- Ofertar incentivos, apoio e capacitação aos municípios e ao Distrito Federal para a implementação de novos serviços de acolhimento familiar.
2. Garantir a aplicabilidade dos recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente nas ações dos planos previstos no § 2º do art. 260 do ECA, com fiscalização do Ministério Público, quando necessário <sup>(11)</sup>.
  3. Nos casos de acolhimento institucional de grupos de irmãos que possuem crianças de 0 a 6 anos, garantir a qualidade do atendimento peculiar a essa faixa etária, segundo o preceito do art. 92, § 7º, do ECA, com espaços planejados, educadores e equipes capacitadas para o acolhimento.
  4. Fomentar a utilização do Prontuário SUAS – Acolhimento para Crianças e Adolescentes e do Plano Individual de Atendimento (PIA) de Crianças e Adolescentes em Serviços de Acolhimento, a fim de garantir os registros da história das crianças no período de acolhimento, a promoção da atenção personalizada e os subsídios necessários para as medidas cabíveis por parte dos vários órgãos do Sistema de Garantia de Direitos.
  5. Assegurar estratégias de garantia do direito à convivência familiar e comunitária na metodologia dos serviços de acolhimento, tais como manutenção dos vínculos com a família de origem (quando não houver motivo impeditivo), preparação para colocação em adoção, participação na vida comunitária do território em que esteja o serviço de acolhimento, entre outras.
  6. Implantar e implementar serviços de acolhimento que atendam mulheres grávidas ou com crianças e famílias em situação de vulnerabilidade social, prevenindo a separação, de forma a contribuir com a proteção da família, a construção/reconstrução dos vínculos de afeto e familiares, a reinserção social e a vida autônoma.
  7. Desenvolver trabalhos de parceria com as equipes profissionais das maternidades, promovendo a proteção em rede em torno de gestantes, estimulando os apoios familiares e comunitários, especialmente a participação do pai, prevenindo a separação e estimulando a “alta protegida”.
  8. Promover parcerias com bancos de leite, de modo a garantir a alimentação com leite materno aos bebês que chegam aos serviços de acolhimento institucional e familiar, em caso de impossibilidade de amamentação.
  9. Promover a formação dos profissionais do Sistema de Garantia de Direitos para assegurar os direitos das crianças com mães em situação de privação de liberdade.
  10. Instrumentalizar os profissionais do SUAS e da rede de serviços com a oferta de metodologias para o trabalho social com as famílias e a promoção da parentalidade.
  11. Implantar programa/serviço de acompanhamento e apoio ao acolhimento na família extensa ou na rede significativa da criança e/ou do adolescente, em casos de prevenção de ruptura familiar e/ou de integração e reintegração familiar.
  12. Oferecer, para todos os profissionais de serviços de proteção básica, de média complexidade e dos serviços de acolhimento, um programa de formação que inclua informações científicas sobre a importância dos primeiros anos de vida no desenvolvimento integral, sobre o significado dos vínculos e a afetividade, a importância do brincar, do movimento livre, da leitura, de contar histórias e de conversar com os bebês e as crianças pequenas, as-

<sup>11</sup> Art. 260, § 2º, do ECA: “Os conselhos nacional, estaduais e municipais dos direitos da criança e do adolescente fixarão critérios de utilização, por meio de planos de aplicação, das dotações subsidiadas e demais receitas, aplicando necessariamente percentual para incentivo ao acolhimento, sob a forma de guarda, de crianças e adolescentes e para programas de atenção integral à primeira infância (...)” [grifo nosso]. Op. cit.



sim como do respeito ao ritmo de desenvolvimento de cada criança e da importância das rotinas.

13. Garantir, até 2022, o restabelecimento do vínculo familiar e comunitário de 100% das crianças ainda acolhidas apenas por situação de pobreza.

## Avanços e desafios na adoção de crianças na primeira infância

Apesar de muitos avanços no campo da legislação sobre a adoção, tais como as alterações advindas ao ECA a partir da Lei nº 12.010, de 2009, e da Lei nº 13.509, de 2017, na prática se observa a manutenção de um modelo de adoção centrado mais no interesse dos adultos adotantes do que no da criança ou do adolescente privado do direito à convivência familiar e comunitária.

Ainda é comum a reprodução de queixas quanto à burocracia para a adoção constituir o principal motivo para crianças e adolescentes permanecerem institucionalizadas quando sua situação jurídica já tornou viável sua colocação em adoção.

Contudo, recentemente foi lançado o Diagnóstico da Adoção no Brasil <sup>(12)</sup>, com base no novo Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento, do Conselho Nacional de Justiça, que substituiu o Cadastro Nacional de Adoção. Segundo diagnosticado, a maior parte das crianças aptas para adoção tem mais de 12 anos de idade e apenas 0,3% dos pretendentes habilitados à adoção aceitam esse perfil. Assim, o maior obstáculo à adoção não é a burocracia, mas sim a falta de disponibilidade para adoção de crianças mais ve-

lhas, com condições de saúde adversas ou pertencentes a grupos de irmãos que não podem ser separados.

As crianças na primeira infância são as mais desejadas pelos pretendentes à adoção. Das 1.548 crianças e adolescentes disponíveis para adoção, na amostra do Diagnóstico, lançado no dia 25 de maio de 2020, apenas 112 ainda não adotadas tinham idades abaixo de seis anos de idade. Destas, a maioria pertence a grupos de irmãos e, por isso, não foram ainda adotadas.

Além disso, outro obstáculo relacionado ao tempo de espera pela adoção e à realização da adoção no maior interesse das crianças é a grande prática de adoções ilegais que acontecem no Brasil. As crianças são adotadas sem a devida segurança jurídica e sem a confirmação da sua real necessidade de separação de seu núcleo familiar de origem. Tal prática se dá por meio de lavratura do registro de nascimento diretamente no cartório, sem qualquer processo judicial que resguarde a origem da criança. Essa atividade é conhecida como “adoção à brasileira”, representa crime e oferece muitos riscos psíquicos ao desenvolvimento humano desde a primeira infância.

Outra prática, ainda presente, de atender em primeiro lugar ao interesse dos adultos do que ao das crianças é a adoção dirigida ou “*intuitu personae*”, que consiste na adoção em desrespeito à fila de pretendentes habilitados à adoção. De acordo com o Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento, desde 12 de outubro de 2019, 303 crianças foram adotadas deste modo no Brasil.

Além disso, faz-se necessário disseminar os procedimentos para a entrega voluntária de crianças para a adoção, reduzindo-se o preconceito contra as mães que optam por essa medida e favorecendo que elas conheçam a forma protegida de entregar a criança para a adoção, por meio do Sistema de Justiça. De acordo com o Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento, desde 12 de outubro de 2019, já foram cadastrados 847 processos de entrega voluntária e 439 crianças já foram entregues em guarda para fins de adoção, de forma segura, a adotantes

<sup>12</sup> Conselho Nacional de Justiça. *Diagnóstico sobre o Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento 2020*. Disponível em: <[https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/05/relat\\_diagnosticoSNA.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/05/relat_diagnosticoSNA.pdf)>. Acesso em: 9 de junho de 2020.





previamente habilitados e previamente preparados para a adoção.

## Objetivos e ações relativas à adoção

1. Promover campanhas para a adoção legal, sensibilizando a sociedade quanto aos riscos das “adoções à brasileira” e das adoções dirigidas (*intuitu personae*) que não envolvam os familiares da criança.
2. Ampliar as campanhas e condições para a adoção de crianças com deficiência que estejam em serviços de acolhimento, assim como para a aceitação de grupos de irmãos e adoções de crianças mais velhas.
3. Articular os serviços de saúde e os serviços sociais das Varas de Infância para o acompanhamento e o apoio psíquico e jurídico às gestantes que se decidam pela entrega dos bebês, fortalecendo a adoção dos procedimentos para a entrega voluntária protegida.
4. Erradicar os casos de destituição compulsória do poder familiar nos casos de crianças e adolescentes filhos de pessoas em situação de rua.
5. Fortalecer o trabalho em rede e a construção de fluxos para maior agilidade dos procedimentos de reintegração familiar, destituição do poder familiar ou adoção legal.
6. Promover o trabalho de preparação dos candidatos a adotantes, especialmente quando se tratar de adoção tardia (crianças maiores de dois anos de idade).
7. Promover o trabalho de preparação cuidadosa das crianças e dos adolescentes para a adoção, capacitando os profissionais dos serviços de acolhimento e da justiça da infância para tal.
8. Estruturar as varas com competência em matéria de infância e juventude com equipes multidisciplinares destinadas a assessorar a justiça da infância e da juventude, como previsto no art. 150 do ECA e no Provimento nº 36, do CNJ <sup>(13)</sup>.
9. Equipar as comarcas e os foros regionais que atendam mais de 100 mil habitantes com varas de competência exclusiva em matéria de infância e juventude, como previsto no Provimento nº 36, do CNJ.
10. Oferecer formação permanente para todos os profissionais do Sistema de Justiça – juízes, promotores, defensores públicos e equipes técnicas – que os capacite a: (I) embasar, em informações científicas, as decisões sobre o vínculo e a convivência familiar, especialmente nos primeiros anos de vida; (II) utilizar o Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento; (III) adotar os procedimentos adequados aos processos de destituição do poder familiar e de adoção; (IV) trabalhar, de forma integrada, com as equipes dos serviços de acolhimento; (V) preparar os adotantes e fazer seu acompanhamento pós-adoção; (VI) preparar crianças e adolescentes para a adoção; (VII) compreender e valorizar: (a) a importância dos vínculos estabelecidos com os cuidadores e as famílias acolhedoras; (b) a necessidade de uma transição gradativa para a família adotiva; e (c) a importância dos rituais de despedida. Outros itens poderão ser incluídos nos cursos, em decorrência de novas situações.
11. Acompanhar o processo de guarda e adoção, especialmente nos primeiros seis meses de vida da criança, visando a apoiar a família adotiva no seu papel de cuidado e proteção, a fim de superar eventuais dificuldades e garantir que a criança esteja efetivamente recebendo os cuidados adequados.

<sup>13</sup> Disponível em: <<http://cgj.tjrj.jus.br/documents/1017893/1038413/prov-36-cnj-estrutura-varas-infjuv.pdf>>. Acesso em: 4 de junho de 2020.



# Do direito de brincar

ao brincar  
de todas as crianças





# Introdução

Orientar processos de formação de sujeitos plenos de direitos significa considerar como ponto de partida o que é relevante e necessário para o seu desenvolvimento integral. Nesta perspectiva, é fundamental destacar o brincar como um direito e o seu significado no desenvolvimento físico, cognitivo, emocional e de valores culturais, bem como na socialização e no convívio familiar da criança.

A veracidade das constatações pedagógicas, sociais e psicológicas sobre a relação entre a criança e o brincar assegura à família e aos diferentes profissionais que o brincar é uma dimensão valiosa da nossa cultura, inerente aos diferentes contextos sociais, culturais e históricos. Daí o brincar e seus vestígios – brincadeiras, brinquedos, músicas, jogos – serem concebidos como um patrimônio material e imaterial da humanidade, que configuram o que se denomina como cultura da infância. Pode-se dizer, sobretudo na primeira infância, que onde há criança, há brincar e onde há brincar, há aprendizagem.

O art. 31 da Convenção dos Direitos da Criança afirma o direito de toda criança ao *descanso, ao lazer, ao brincar, às atividades recreativas e à livre e plena participação na vida cultural e artística*. No entanto, o Comitê dos Direitos da Criança está preocupado com o pouco reconhecimento dado pelos governos a esses direitos.

O Marco Legal da Primeira Infância dá tanto valor ao direito de toda criança de brincar a ponto de: 1) colocar o brincar e o lazer, entre outros, como área prioritária para as políticas públicas para a primeira infância (art. 5º); e 2) determinar que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizem e estimulem “*a criação de espaços lúdicos que propiciem o bem-estar, o brincar e o exercício da criatividade em locais públicos e privados onde haja circulação de crianças, bem como a fruição de ambientes livres e seguros em suas comunidades*” (1).

As Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Infantil (DCNEI) (2) identificam dois eixos estruturantes das práticas pedagógicas, em torno dos quais todas as atividades de aprendizagem e desenvolvimento da criança acontecem: as interações e o brincar. Interações e brincadeiras não são atividades apenas da educação infantil formal, em estabelecimentos próprios: são o fazer cotidiano das crianças desde que nascem, no ambiente familiar e em seu entorno. São as formas que elas têm de estar no meio físico e social e de ser crianças.

A Base Nacional Comum Curricular da Educação Básica/Educação Infantil (BNCC/EI), ao definir os objetivos de aprendizagem entre os cinco considerados centrais nessa etapa, colocou o brincar no segundo posto. Nela se diz que “*a interação durante o brincar caracteriza o cotidiano da infância, trazendo consigo muitas aprendizagens e potenciais para o desenvolvimento integral das crianças. Ao observar as interações e a brincadeira entre as crianças e delas com os adultos, é possível identificar, por exemplo, a expressão dos afetos, a mediação das frustrações, a resolução de conflitos e a regulação das emoções*” (3).

A BNCC-Educação Infantil circunscreve, assim, o brincar como objetivo de aprendizagem: “*brincar cotidianamente de diversas formas, em diferentes espaços e tempos, com diferentes parceiros (crianças e adultos), ampliando e diversificando seu acesso a produções culturais, seus conhecimentos, sua imaginação, sua criatividade, suas experiências emocionais, corporais, sensoriais, expressivas, cognitivas, sociais e relacionais*”.

Além da educação, outras áreas compreendem o brincar como direito fundamental. A Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da

<sup>1</sup> Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016, art. 17. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/113257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113257.htm)>.

<sup>2</sup> Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=15548-d-c-n-educacao-basica-nova-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=15548-d-c-n-educacao-basica-nova-pdf&Itemid=30192)>.

<sup>3</sup> Base Nacional Comum Curricular da Educação Básica, página 37. Disponível em: <[http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC\\_EI\\_EF\\_110518-versaofinal\\_site.pdf](http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC_EI_EF_110518-versaofinal_site.pdf)>.

Criança (PNAISC) <sup>(4)</sup> sublinha, nas ações de atenção básica, a importância do brincar, em parceria intersetorial com políticas públicas de educação e assistência social e, se possível, de cultura e de esportes, principalmente para crianças que apresentam condições complexas, como obesidade, hiperatividade, agravos psicossociais e outras doenças crônicas, entre outras. É por meio do brincar que crianças em tratamento de saúde hospitalar e domiciliar se conectam com o mundo exterior e vivenciam momentos de prazer e bem-estar, capazes de promover melhorias à sua saúde e de contribuir com a sua recuperação.

A assistência social também vê um lugar privilegiado ao brincar na socialização. A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) <sup>(5)</sup> considera como serviços de proteção básica de assistência social para crianças de 0 a 6 anos ações que assegurem o direito do brincar, em especial às crianças que se encontram em acolhimento institucional por medidas protetivas.

A importância deste tema nas políticas públicas tem reforçado a necessidade de um trabalho intersetorial em três níveis.

*Primeiro, do direito.* Como direito, não pode ser negado à criança, sob a pena de se tirar dela uma condição essencial e intrínseca do ser-criança e de sujeito desse direito.

*Segundo, de política pública.* Para que esse direito seja garantido a todas as crianças, de todas as infâncias, em qualquer lugar em que vivam, o Estado deve planejar ações propositivas que assegurem tempo, espaço e pessoas – gestores públicos, cuidadores, profissionais – que protejam e promovam o brincar das crianças.

*Terceiro, do significado do ato de brincar.* O lugar que ocupa no processo de constituição do

sujeito, o papel que exerce na aprendizagem e no desenvolvimento dos valores e das competências essenciais para a vida.

O direito ao brincar não pode ser confinado ou apenas glorificado no Dia da Criança, quando a televisão alimenta seu sonho de ganhar um brinquedo e as lojas de produtos infantis ficam lotadas de pais à procura de presentes para seus filhos. O brincar é intrínseco ao ser-criança, é sua forma de estar no mundo, senti-lo, conhecê-lo e conhecer-se frente a ele. Portanto, tem que ser permanente e onipresente.

Este capítulo do Plano Nacional pela Primeira Infância visa à execução: (a) do que determina o Marco Legal da Primeira Infância; (b) do que o Conselho Nacional de Educação estabelece como diretriz para a educação infantil referente ao brincar e ao alcance do objetivo da BNCC/EI como direito de aprendizagem; e (c) do que a Sociedade Brasileira de Pediatria <sup>(6)</sup> recomenda acerca dos benefícios do brincar e das atividades de lazer e aprendizado ao ar livre. Nele se reitera a concepção do brincar como atividade espontânea e prazerosa, o que não a isenta de rigor e seriedade, desafio e arrebatamento, criação e descoberta, mistério e surpresa.

## O que é brincar e o que acontece no brincar

Neste Plano, denomina-se “brincar” a atividade de livre escolha da criança, regida por ela mesma. Diferentemente de uma atividade dirigida, com fim pedagógico, o brincar é uma experiência que parte do sujeito que brinca. Assim, embora desenvolva diversas habilidades, ele não é um instrumento, mas um fim em si mesmo, na medida em que a criança brinca porque gosta,

<sup>4</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. **Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Criança: orientações para implementação.** Brasília: Ministério da Saúde, 2018. Disponível em: <[http://www.saude.pr.gov.br/arquivos/File/Politica\\_Nacional\\_de\\_Atencao\\_Integral\\_a\\_Saude\\_da\\_Crianca\\_PNAISC.pdf](http://www.saude.pr.gov.br/arquivos/File/Politica_Nacional_de_Atencao_Integral_a_Saude_da_Crianca_PNAISC.pdf)>.

<sup>5</sup> BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social.** Brasília: 2004. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/PNAS2004.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf)>.

<sup>6</sup> Sociedade Brasileira de Pediatria (SBP): **Benefícios da Natureza no Desenvolvimento de Crianças e Adolescentes (2019).** Disponível em: <<https://www.sbp.com.br/imprensa/detalhe/nid/beneficios-da-natureza-no-desenvolvimento-de-criancas-e-adolescentes/>>.





porque é o jeito de ser criança, de viver a infância, de interagir e conhecer o que a cerca e a desafia. Para a criança, o verdadeiro brincar não tem um fim externo a ele mesmo; sua finalidade é intrínseca ao ato de brincar: a criança não brinca para se desenvolver, mas se desenvolve porque brinca.

A brincadeira é qualquer comportamento, atividade ou processo iniciado, controlado e estruturado pelas próprias crianças. Ocorre sempre e onde quer que oportunidades surjam. Brincar não é um ato sugerido, proposto ou imposto de fora, mas impulsionado por motivação intrínseca e empreendida por si mesmo. As principais características do brincar (brincadeiras, jogos etc.) são: diversão, incerteza, desafio, flexibilidade e não produtividade. Juntos, esses fatores contribuem para o prazer e o consequente incentivo para continuar a brincar. O brincar envolve o exercício da autonomia, da atividade física, mental e emocional, o que pode assumir infinitas formas, seja em grupo ou sozinho. Essas formas mudam ao longo da infância (7).

O brincar é uma linguagem que possibilita o desenvolvimento integral da criança, sendo uma ação primordial e constitutiva do ser humano. Ele possibilita o desenvolvimento físico, cognitivo, emocional, ético, estético e social dos bebês e das crianças. Quando brincam, eles constroem o conhecimento do mundo, do outro e de si próprios. Já nos primeiros meses de vida, o lúdico é um motor de aprendizagem, base para a exploração e a percepção do próprio corpo, dos materiais e das pessoas com os quais um bebê convive. Por meio dos sentidos, eles tocam e são tocados pela materialidade do mundo e acionam a imaginação, o potencial criador de reproduzir, de transgredir e de se relacionar com o mundo.

Quando uma criança brinca, ela entra em contato com suas fantasias, seus desejos e seus sentimentos, conhece e reconhece a força e os limites do próprio corpo e estabelece relações de confiança com o outro. No ato de brincar, tem a oportunidade de experimentar as situações sob diferentes perspectivas e

diferentes daquelas vividas na forma “real”. No caso de crianças em tratamento de saúde ou em acolhimento institucional por medidas protetivas, o brincar é determinante para a diminuição dos níveis de estresse, depressão, ansiedade e transtornos comportamentais. Brincando, a criança testa suas habilidades e competências, aprende regras de convivência, desenvolve as diversas linguagens ou formas de expressão e amplia a visão que tem do mundo que a cerca. A brincadeira tem um papel decisivo nas relações entre a criança e o adulto, entre as próprias crianças e delas com o meio ambiente.

As brincadeiras ao ar livre e em contato com a natureza diminuem os riscos de obesidade infantil, de estresse, de hiperatividade, de superexposição às telas e às tecnologias. Reviver no brincar os problemas que a afetam fortalece a resiliência para lidar com situações adversas e complexas. Na oferta das brincadeiras, um grau de risco é frequentemente benéfico, se não essencial. Crianças gostam de desafios, de oportunidades de aventura, quando podem testar e aumentar as suas habilidades. Dar-lhes a chance de enfrentar riscos e desafios oferece outros benefícios, como aprender a avaliar e gerenciar esses riscos para si próprias, ganhar autoconfiança, desenvolver habilidades físicas, entre outros.

É fundamental que as crianças tenham tempo livre para brincar livremente. As pressões que elas vêm sofrendo para ocupar o dia com atividades de toda natureza, objetivando mais ampla aprendizagem, atuam na contramão do que as ciências da infância conhecem sobre os processos de desenvolvimento no começo da vida. Salvar a infância implica garantir o direito ao brincar livre, o que só ocorre se as crianças tiverem tempo livre. E possam ser espontâneas no brincar, pois é sábia a observação de Lydia Hortélio de que “*o brincar é o último reduto de espontaneidade que a humanidade tem*”.

O brincar é um meio poderoso no objetivo de humanização hospitalar. Para Elizete Matos, (8) os profissionais de saúde devem compre-

<sup>7</sup> Comitê dos Direitos da Criança, da ONU. Comentário Geral sobre o Artigo 31, 2013: 6.

<sup>8</sup> MATOS, Elizete L. *Escolarização Hospitalar: educação e saúde de mãos dadas para humanizar*. Petrópolis: Vozes, 2009.

ender que o seu trabalho vai além do tratamento da doença: devem cuidar da criança de forma integral, com ações das quais participam outras áreas. O ato de brincar é um meio de expressão que permite a essa criança se desvincular da dura realidade da doença e entrar em contato com o mundo da fantasia e da imaginação, possibilitando-lhe explorar, reviver e elaborar cenários que, muitas vezes, são difíceis de ser compreendidos, além de se reconectar com o mundo exterior. Desenvolve nela maior resistência ao estresse e menor propensão a comportamentos violentos e antissociais.

Em ambientes educacionais onde a criança passa grande parte do dia, o brincar livre deve ganhar prioridade. Isso implica que ela esteja sem nenhum direcionamento e sem exercícios dirigidos por, pelo menos, 60% do tempo.

A brincadeira tem um papel decisivo nas relações entre a criança e o adulto, entre as próprias crianças e delas com o meio ambiente. Ao brincar, a criança desenvolve a empatia, ou seja, a capacidade de se colocar no lugar do outro. Seja por brincar com pessoas de diferentes idades, seja por representar papéis nas brincadeiras (como, por exemplo, de “faz de conta”), ela aprende a se colocar em outras perspectivas, reais e imaginárias. Assim, percebe o mundo de forma mais plural, diversa e inclusiva. Além do fato de que o brincar é um ato essencial para a própria criança; é, também, para os adultos, um meio para a compreensão do universo infantil e de seus anseios.

O papel do adulto deve ser de observador e mediador ou participante atento, disponível e sensível às expressões infantis. A mediação tem a finalidade de prolongar o caminho trilhado pela criança, mas sempre respeitando a vontade dela em aceitar ou não as propostas quanto à atividade sugerida. No caso de ser professor de educação infantil, é fundamental que ele garanta condições para que o brincar livre aconteça; entre elas, tempo, espaço e materiais da brincadeira. Que priorize materiais não estruturados e naturais, ao invés de brinquedos prontos e industrializados; que crie um ambiente seguro, bonito, rico em possibilidades e que tenha espaços ao ar livre e contato

com a natureza.

O bom desempenho da função mediadora do adulto requer conhecimento sobre a importância do brincar no desenvolvimento infantil e, também, em muitos deles, o resgate da esquecida ou recusada dimensão lúdica de sua infância. Sendo assim, é preciso incluir nos encontros com as famílias das crianças e nos cursos de formação dos profissionais da educação infantil os meios que possibilitem a esses adultos dialogar sobre o brincar e reviver a brincadeira em si próprios. O resgate de sua dimensão lúdica torna o adulto mais sensível aos processos de desenvolvimento da criança.

Os espaços e o tempo para as brincadeiras devem ser criados em todos os lugares em que as crianças vivem ou permanecem por algum tempo: nas casas, nas comunidades, nas instituições de educação infantil, nas instituições de acolhimento, em hospitais, aeroportos, centros comerciais, nas cidades, nas organizações sociais e culturais. Porque o brincar não é uma atividade esporádica e eventual, reservada para momentos específicos em lugares apartados da vida cotidiana, mas a maneira e a condição do ser-criança, de estar no mundo, de se relacionar, de descobrir, criar e afirmar-se como sujeito.

Na creche e na pré-escola, deve ser priorizado o brincar livre das crianças, o que não impede que haja momentos em que os educadores procurem, por meio de sugestões e desafios, ampliar as aprendizagens construídas pela criança durante a brincadeira. Mesmo nessa intervenção, é necessário conservar a plenitude da brincadeira, ou seja, sua espontaneidade, o caráter desafiador, o arrebatamento, o mistério e a surpresa, sob a pena de destruir seu encanto, eliminando precisamente aquilo que nela atrai, envolve e faz crescer.

Reconhecemos que estamos num território – comunidade, vila, bairro, cidade – que valoriza o brincar de todas as crianças quando vemos as brincadeiras presentes nas praças, nos parques, nas calçadas, nas instituições que cuidam e educam crianças, além de acontecerem nas suas famílias. Iniciativas de governos municipais, de organizações da sociedade civil e de



empresas vêm revertendo um processo de expulsão das crianças dos espaços coletivos da cidade, ao criarem praças, parques, brinquedotecas, ruas de lazer, fechando ruas e avenidas ao tráfego de automóveis em determinados dias, para que as crianças e suas famílias possam desfrutar de espaços seguros e amplos para passear, correr, andar de bicicleta e patins, desenhar, ler, jogar, contemplar. Esse movimento, que tem um profundo significado político, pois dá aos cidadãos-crianças o direito à cidade na sua dimensão interativa e lúdica, deve ser apoiado, incentivado e disseminado. Esses governos municipais estão pondo em prática o art. 17 da Lei nº 13.257, de 2016 (Marco Legal da Primeira Infância).

Em síntese, o brincar é uma condição para que a vida da criança aconteça e o meio para que ela se expresse. É, pois, seguro afirmar que a criança, estando em situação lúdica, cria uma relação prazerosa com o conhecimento, ou seja, explora, testa, descobre, aprende, enfim, integra sentimentos e pensamentos, ações e emoções, reflexão e expressão, autodomínio e interações com o outro. É inspirador inverter a afirmação de que “as crianças devem brincar na infância” para “as crianças têm a infância para brincar”.

## O direito a brincar exige acessibilidade

O brincar é um território da diversidade. Ele é inclusivo, pois pressupõe o respeito à singularidade e a espontaneidade daquele que brinca. Assim, a convivência com a diversidade – de crianças *com* e *sem* deficiência, com diferenças de raça, de gênero, de crenças, de condições socioeconômicas e culturais – é potencializada na brincadeira.

É muito importante ter um olhar para as potencialidades e não para as limitações das crianças. A presença e a participação de crianças com deficiência – em um parquinho, uma

brinquedoteca, uma creche ou uma pré-escola – contribuem para que o ambiente seja inclusivo e o grupo aprende a lidar com a diferença: as próprias crianças se ajudam, não deixando colegas sozinhos, isolados e em dificuldade. As crianças com deficiência têm, no brincar inclusivo, a prática do seu direito à vida social e as outras aprendem a compartilhar e a ser solidárias e formam a noção de que todos nós somos diferentes em algumas coisas.

Crianças com deficiência e crianças em situação de vulnerabilidade enfrentam múltiplas barreiras para brincar: espaços inadequados, ausência de brinquedos adaptados, ausência de profissionais qualificados, pouco ou nenhum conhecimento sobre o significado do brincar para sua alegria, sua felicidade, seu bem-estar e seu desenvolvimento. Os gestores, educadores, profissionais da saúde e da assistência social, como também os pais, precisam empenhar-se na produção de brinquedos e equipamentos para as crianças com deficiência brincarem nos diversos espaços – casa, escola, rua, parques, brinquedotecas – e que nesses espaços elas possam interagir com outras crianças.

## Brincar na era tecnológica

Uma reflexão importante deve ser feita sobre o brincar na era tecnológica.

Estudos sobre os efeitos das tecnologias no comportamento humano vêm apontando os riscos da exposição massiva às novas mídias – e, no caso das crianças e dos adolescentes, os riscos à saúde e à vida, chegando à doença do jogo ou ao “vício dos games” (*gaming disorder*). Além desse problema, é indubitável seu papel na configuração da subjetividade contemporânea e, por conseguinte, na forma atual de brincar das crianças.

Como muitos dos jogos digitais e outros recursos lúdicos eletrônicos voltados para a infância respondem eficazmente à solidão e, ao menos alguns deles, ao sedentarismo infantil, e como



a maioria deles está em sintonia com alguns dos valores centrais da nossa época – sucesso e rapidez, por exemplo –, é compreensível que tendam a se impor no contexto da cultura lúdica. Contudo, sua hegemonia pode prejudicar a preservação da cultura lúdica tradicional, tendo em vista sua predominância massiva. Isso pode ocorrer não por causa dos novos meios lúdicos em si mesmos, mas pela impossibilidade ou pela drástica limitação que as crianças têm para brincar e interagir umas com as outras e com as outras gerações.

A era digital criou novos modos de brincar e pode-se dizer que as crianças de hoje são a geração digital. Mas também é certo que o brincar não pode ser reduzido, muito menos identificado com a ocupação, a distração ou a concentração da criança com telas digitais, em aparelhos eletrônicos produzidos pelas tecnologias da informação e da comunicação, como *smartphones*, *tablets*, *videogames* e televisão. As recomendações gerais da Sociedade Brasileira de Pediatria, fundamentadas em pesquisas, são claras e contundentes:

*“- Desencorajar, evitar e até proibir a exposição passiva em frente às telas digitais, com exposição aos conteúdos inapropriados de filmes e vídeos, para crianças com menos de 2 anos, principalmente durante as horas das refeições ou 1-2 h antes de dormir;*

*- Limitar o tempo de exposição às mídias ao máximo de 1 hora por dia, para crianças entre 2 a 5 anos de idade;*

*- Crianças menores de 6 anos precisam ser mais protegidas da violência virtual. Desconectar. Dialogar. Aproveitar oportunidades aos finais de semana e durante as férias para conviver com a família, com amigos e dividir momentos de prazer sem o uso da tecnologia, mas com afeto e alegria”* <sup>(9)</sup>.

A atenção dos pais e dos demais responsáveis pelos direitos da criança aos brinquedos, aos jogos e aos *videogames* ditos “educativos”, por

serem “desafiadores”, pode oferecer alto risco e até ser fatal. Testar limites pode causar dissociação afetivo-cognitiva entre a realidade e a fantasia e comportamentos disruptivos. O vício dos jogos é classificado pela Organização Mundial da Saúde com uma doença moderna <sup>(10)</sup>.

Os gestores e os formuladores de políticas sociais públicas têm a grande tarefa de oferecer tempos, espaços e brinquedos atrativos para as crianças exercerem a brincadeira livre, espontânea, interativa, em que atuem como sujeitos. Mesmo reconhecendo-se que as crianças de hoje são a geração digital, há limites ditados pela saúde, pelo desenvolvimento e pela aprendizagem que devem ser estabelecidos pelos pais e pelos educadores <sup>(11)</sup>.

## Objetivos e metas

### Objetivos

1. Priorizar o direito ao brincar, considerando a criança como sujeito desse direito, com suas necessidades e características próprias, possibilitando que se desenvolva integralmente.
2. Reconhecer o brincar como uma necessidade e uma forma privilegiada de desenvolvimento, aprendizagem e expressão da criança.
3. Incentivar a atividade lúdica como inesgotável e fluente conteúdo de aprendizagem da criança sobre si mesma, sobre a cultura e sobre as formas de relação com os outros, sem que sua função subsidiária de recurso didático ou procedimento para organizar o processo de educação esvazie o verdadeiro sentido que ela tem para a criança.

<sup>9</sup> Sociedade Brasileira de Pediatria (SBP): **Saúde de Crianças e Adolescentes na Era Digital**. Disponível em: <[https://www.sbp.com.br/fileadmin/user\\_upload/2016/11/19166d-MOrient-Saude-Crian-e-Adolesc.pdf](https://www.sbp.com.br/fileadmin/user_upload/2016/11/19166d-MOrient-Saude-Crian-e-Adolesc.pdf)>.

<sup>10</sup> Disponível em: <<https://time.com/5597258/gaming-disorder-icd-11-who/>> e também em: <<https://www.who.int/features/qa/gaming-disorder/en/>>. Acessos em: 5 de fevereiro de 2020.

<sup>11</sup> A **Lei nº 12.965**, de 2014, que estabelece o Marco Civil da Internet, explicita, no art. 29, a necessidade do controle e da vigilância parental e recomenda a educação digital.





4. Oferecer espaços lúdicos que atendam às demandas da infância, acolhendo a singularidade do indivíduo, de modo que contemplem a diversidade cultural produzida também pelas crianças e que formam um conjunto de padrões de comportamento, crenças e valores morais e materiais.
5. Criar espaços lúdicos de interatividade, de criatividade, de expressão de desejos e opiniões e construção de valores coletivos diversos da lógica vigente e democratizar o acesso a eles.
6. Particular atenção deve ser dada à criação de espaços do brincar inclusivo, ao acesso e ao uso desses espaços por crianças com deficiência.
7. Valorizar a produção de conhecimento por profissionais que atuam na área da cultura da infância, *com e para* as crianças, bem como na área de produção de bens culturais direcionados às crianças, reconhecendo seu saber teórico e/ou prático e disseminando as informações desse trabalho.
8. Formar profissionais que atuam diretamente com a criança para que compreendam as etapas e as características do desenvolvimento infantil e a relevância do ato de brincar para a formação da identidade de um indivíduo.
9. Ampliar a discussão sobre a importância do brincar e a produção cultural para a primeira infância, objetivando que formadores de opinião e tomadores de decisão acolham a criança como membro da sociedade.
10. Promover, explicitamente, a inserção do brincar como conteúdo essencial das políticas públicas para a primeira infância e muito além da educação infantil.
11. Em situações de pós-conflito, tragédias e crimes, adotar medidas tendentes a restaurar e proteger os direitos das crianças, como o uso do brincar e da expressão criativa para promover seu reequilíbrio emocional e social.
12. Rever as políticas relativas à comercialização de brinquedos e jogos para crianças, inclusive em programas infantis de televisão e propagandas diretamente relacionadas, em particular aquelas que promovem a violência, a erotização precoce e os estereótipos de gênero ou deficiência.
13. Incluir nos instrumentos de denúncia de violação de direitos a denúncia que se relaciona com o direito de brincar, em que as próprias crianças possam ser as denunciantes quando sentirem que esse direito é violado.

### Metas

1. Fazer um levantamento de espaços públicos disponíveis, governamentais e das comunidades e prepará-los de acordo com os parâmetros de acessibilidade, para que sejam transformados em lugares do brincar das crianças de até seis anos, sendo estes espaços praças, parques, cinemas, museus, entre outros.
2. Aumentar a oferta de espaços públicos para o lazer, a recreação e as brincadeiras das crianças nas cidades, em especial nas áreas de pobreza (favelas, vilas, periferias, ambientes insalubres), de sorte que todas as crianças possam frequentá-los alternadamente. Colocar redutores de velocidade (quebra-molas ou outros meios que reduzam a velocidade) dos carros em ruas em que crianças andam de triciclo, bicicleta ou perto das quais jogam bola.
3. Planejar e construir, junto com a comunidade, os espaços do brincar, num processo de escuta e efetiva participação das famílias. Envolver também as crianças no planejamento dos espaços lúdicos, na definição dos equipamentos, brinquedos e jogos e na decoração de muros, paredes, pisos, calçadas. Capacitar jovens das próprias comunidades para acompanhar o funcionamento ou desempenhar funções naqueles espaços.

4. Elaborar diretrizes que orientem a construção de espaços formais de educação infantil, de acordo, entre outros, com os parâmetros de acessibilidade, sendo um requisito indispensável a existência de áreas externas com equipamentos condizentes com a faixa etária, além de espaços verdes e da natureza, visando a favorecer a atividade lúdica da criança de até seis anos.
5. Criar, nos dois últimos anos deste Plano, editais específicos de incentivo à cultura que fomentem, em lugares de baixo poder aquisitivo, projetos de cultura da infância, trabalhos em arte (teatro, dança, música, artes visuais) e atividades lúdicas para as crianças, com elas e delas próprias.
6. Criar editais e programas que garantam o acesso à cultura e ao lazer a partir da ampliação do repertório das crianças sobre o seu território, os lugares e costumes do país, atentos, também neste aspecto, aos parâmetros de acessibilidade.
7. Incluir nos programas de formação continuada de professores e profissionais que atuam com bebês e crianças de até seis anos, das três esferas governamentais, pesquisas, metodologias e experiências que os habilitem a perceber e valorizar, na realização de seu trabalho, o lúdico como forma de desenvolvimento e aprendizagem da criança.
8. Criar oficinas do brincar, visando à valorização da cultura da infância nas comunidades e famílias e ao fortalecimento da experiência lúdica intergeracional e dos adultos que atuam com crianças de até seis anos.
9. Ampliar, por meio de programas de formação continuada, o repertório lúdico dos professores, o patrimônio de brincadeiras construídas ao longo do processo histórico de nossa construção humana, em particular a diversidade de jogos, brincadeiras e brinquedos da cultura brasileira.
10. Realizar anualmente, em datas significativas para os direitos da criança, campanhas de informação e sensibilização da sociedade, em especial das famílias e comunidades, sobre o direito e a importância do brincar. Divulgar e comemorar o Dia Mundial do Brincar, 28 de maio, como data consagrada à conscientização da sociedade acerca do direito de brincar, mobilizando gestores públicos municipais para a instituição oficial desta data em suas cidades.
11. Incentivar os municípios a elaborar projeto de lei com o objetivo de instituir a “Semana Municipal do Brincar”. E que, na Semana Mundial do Brincar, se faça uma grande programação de atividades lúdicas na cidade e no interior, integrando-se ambas as comemorações. Essa semana tem a função de promover discussões e ações para a importância do brincar em vários âmbitos (na escola, nos hospitais, nas instituições de medidas protetivas, na cidade, nos postos de saúde, nos locais de trabalho das famílias...).
12. Disseminar brinquedotecas que respeitem os parâmetros de acessibilidade nas comunidades de baixo poder aquisitivo, não para substituir a educação infantil em instituições específicas, mas para ampliar e diversificar as oportunidades de interação das crianças de até seis anos com crianças de idades superiores, com avós e outras pessoas da comunidade. Deve-se assumir a brinquedoteca como um centro cultural cujos serviços visam ao resgate e à preservação da cultura lúdica, regional e universal, bem como ao fortalecimento dos vínculos sociais entre pares e intergeracionais. É essencial priorizar nesses espaços o uso de materiais naturais e não estruturados, ao invés de brinquedos industriais e de plástico. Nessas brinquedotecas, sempre que possível, deverá existir um espaço de criação e conserto de brinquedos. É recomendável que a gestão desse espaço esteja a cargo de um brinquedista qualificado.
13. Criar e manter brinquedotecas que atendam aos parâmetros de acessibilidade nos hospitais e espaços de saúde, em conformidade com a Lei nº 11.104, de 2005, sob a coordenação de profissionais qualificados



como educadores, artistas, brinquedistas hospitalares, com atenção à especificidade da formação requerida para atuar em ambientes de saúde.

14. Criar e manter brinquedotecas itinerantes, também estas conforme os parâmetros de acessibilidade, de forma que percorram vilas, bairros, ruas, praças, com educadores e animadores culturais, músicos, artistas plásticos, brinquedistas, a fim de promover o acesso ao brincar de qualidade nos moldes das brinquedotecas fixas, podendo ser um projeto de extensão destas últimas.
15. Criar ou recuperar lugares seguros para brincadeiras e a recreação de crianças que tenham vivido situações de conflitos.
16. Ouvir os sujeitos da brincadeira sobre o brincar: realizar pesquisas de escuta e observação de crianças e encaminhar aos gestores públicos suas ideias, seus desejos e suas expressões sobre a brincadeira, os brinquedos e os espaços do brincar.
17. Promover rodas de conversa sobre o papel do adulto diante da criança e da

cultura lúdica na era digital, reconhecendo que, para além de, simplesmente, autorizar ou negar o uso do celular, do *tablet*, do computador para jogar ou, ainda, limitar o tempo de acesso aos jogos eletrônicos, por exemplo, cabe-lhe ser parceiro das descobertas infantis nesse ambiente virtual, ajudando a criança a elaborar seus novos conhecimentos e experiências. Os adultos devem “estar junto” da criança, brincando, dividindo momentos de alegria, prazer, bem-estar e construção afetiva. Em vez de deixá-las em “salas de recreação” em *shopping centers* e clubes (cheios de equipamentos de *videogames*), dar preferência a parques e praças, áreas de lazer públicas, limpas, conservadas, seguras e apropriadas para crianças.

18. Oferecer às crianças maiores oportunidades, com limitação de tempo e controle da qualidade dos jogos, de interagir com outras crianças em ambientes virtuais ou jogando coletivamente também é fundamental: elas, assim, partilham e constroem cultura, mas também se regulam mutuamente em relação às tecnologias digitais.



# A criança e o espaço,

*a Cidade e o Meio Ambiente*





O espaço que as pessoas ocupam no mundo de hoje não é mais o natural; ele é modelado socialmente e distribuído politicamente. As famílias e as pessoas individualmente pouca possibilidade têm de fazer suas escolhas e moldar o espaço que habitam segundo os seus gostos e as suas necessidades.

Além das outras questões que influem na organização e distribuição do espaço de vida, trabalho e lazer das pessoas, das famílias e da população adulta, sua definição não leva em consideração o universo específico da primeira infância, com suas características etárias e de desenvolvimento. Ressalvadas admiráveis exceções, nem se cogita a possibilidade de que as crianças participem do desenho do espaço em que vivem.

A criança tem direito a uma vida saudável, em harmonia com a natureza <sup>(1)</sup>, bem como o direito a se inserir e viver como cidadã nas relações sociais, o que implica o direito ao espaço na cidade, de modo adequado às suas características biofísicas e de desenvolvimento, além de participar da definição desses espaços e, finalmente, participar da construção de uma sociedade sustentável. Ser cidadã implica estar no meio social de forma participante, como sujeito.

Esses direitos, no entanto, encontram obstáculos de diferentes matizes e intensidade. As políticas públicas têm por escopo removê-los, garantindo as condições ambientais para a criança viver uma vida plena como criança, na sua peculiar condição de desenvolvimento.

Nas cidades, há uma forte correlação entre a vulnerabilidade das crianças mais desfavorecidas e o ambiente construído. Espaços produzidos de modo insustentável e precário têm retornos decrescentes da prestação de serviços para crianças ou, pior ainda, torna-os impossíveis, inviáveis.

Em territórios vulneráveis, um dos fatores críticos é a deficiência no exercício dos direitos reprodutivos das mulheres, afetadas pelo funcionamento dos sistemas de saúde, por

empregos que não viabilizam o cuidado com a gestação e as crianças, pela pobreza e pela educação insuficiente <sup>(2)</sup>.

Em 2016, no mundo, 35,5 milhões de crianças com menos de 5 anos de idade ficavam sozinhas em casa sem a supervisão de um adulto, um número maior do que todas as crianças na Europa com menos de 5 anos <sup>(3)</sup>.

As crianças e suas famílias, especialmente as mais desfavorecidas, são confrontadas com a desigualdade espacial de várias maneiras: o alto custo de vida e o acesso aos serviços urbanos; distribuição geoespacial desigual aos serviços urbanos; as más características do ambiente construído; e a desigual distribuição espacial da terra e do espaço urbano.

O ambiente construído se revela como uma ameaça quando as crianças e seus cuidadores não podem avaliar riscos, ser preparados ou ter segurança. Ele influencia, também, na capacidade e possibilidade de participação das crianças, em termos de produção e uso do espaço público onde podem se reunir. Essas restrições se aplicam a outras infraestruturas que permitam a conectividade física, social e digital.

O desenho e a construção do espaço coletivo oferecem uma multiplicidade de oportunidades para que as cidades se comprometam com o respeito aos direitos das crianças e com um planejamento para a equidade.

Este capítulo trata do direito da criança ao ambiente, considerando três subtemas intrinsecamente relacionados: (a) o meio ambiente físico e cultural em que vive; (b) a cidade como lugar de vida e cidadania; e (c) a sociedade sustentável, que envolve a sustentabilidade do planeta e a educação ambiental.

<sup>2</sup> UNFPA. *The Power of Choice: Reproductive rights and the demographic transition*. Nova Iorque: United Nations Population Fund, 2018.

<sup>3</sup> SAMMAN, Emma; PRESLER-MARSHALL, Elizabeth; JONES, Nicola; BHATKAL, Tanvi; MELAMED, Claire; STAVROPOULOU, Maria; WALLACE, John. *Women's work: mothers, children and the global childcare crisis*. Londres: Overseas Development Institute (ODI), 2016. Disponível em: <<https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/10333.pdf>>. Acesso em: 18 mar. 2019.

<sup>1</sup> De acordo com o Princípio n° 1 da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92).

# 1. O meio ambiente

Vivemos tempos extremos, que apresentam grandes desafios para a sustentabilidade da humanidade no planeta. As evidências do aquecimento global e de seus impactos são contundentes e, ainda assim, negadas e negligenciadas por líderes estratégicos mundiais, incapazes de se articularem para uma ação que busque reverter essa trajetória insustentável.

De acordo com relatório da Agência das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), em 2017 o número de pessoas que tiveram que deixar seus lares atingiu o recorde de 68,5 milhões, das quais 52% eram menores de idade, e aproximadamente 25,4 milhões foram deslocados por conflitos e perseguições. 85% desses refugiados estão localizados em países em desenvolvimento, e quase dois terços do total continuam vivendo dentro de seus países (4).

O ambiente não é apenas um dado: ele é um complexo de significados que entram na formação da pessoa que nele vive e com ele interage. O espaço não é neutro: fala pela forma como está disposto e organizado, pelas suas cores e pelos seus cheiros, pelos seus barulhos, ruídos e silêncios. Ele define as relações entre as pessoas, desafia ou inibe iniciativas, suscita ou restringe movimentos. O ambiente é o “terceiro professor” da criança, no dizer do fundador da pedagogia (ou abordagem) de educação infantil de Reggio Emilia, Loris Malaguzzi.

A qualidade do ambiente e a qualidade de vida são profundamente relacionadas. Assim, a desorganização do espaço repercute negativamente na vida das crianças, influencia na sua visão do mundo e na organização de suas mentes.

Alguns fatores que estão presentes na maioria das cidades e que agem em oposição ao direito da criança a uma vida saudável em harmonia com a natureza e à interação viva, espontânea e

brincante com seus pares e com os adultos são os seguintes:

- a) a deterioração do ambiente e a diminuição ou a dificuldade de acesso a áreas verdes;
- b) a forma desordenada de ocupação do espaço na periferia das cidades;
- c) o caos nos centros urbanos;
- d) a favelização;
- e) a baixa qualidade dos serviços públicos (como transporte e saneamento) nas áreas em que a população mais pobre consegue levantar suas moradias;
- f) o déficit habitacional;
- g) a não regularização fundiária;
- h) comunidades consolidadas sem título de posse do terreno;
- i) lixo e esgoto a céu aberto;
- j) a violência a que as crianças estão vulneráveis na ausência de uma política pública de segurança específica para cuidar delas;
- k) a violência cotidiana naturalizada;
- l) a insegurança viária e a existência de um precário e perigoso sistema de mobilidade urbana; e
- m) a inexistência ou a precariedade de áreas de lazer e espaço do brincar.

A desigualdade ambiental expressa também a desigualdade social: as camadas empobrecidas da população estão mais expostas aos riscos decorrentes da localização e da vulnerabilidade de suas moradias (como, por exemplo, riscos de inundações, deslizamentos, esgotos a céu aberto, assim como agressões à saúde). Essa situação estabelece uma forte correlação entre os indicadores de pobreza e a ocorrência de doenças associadas à ausência de água potável e de rede de esgoto. Além dessas situações expostas, as mudanças climáticas ameaçam a todos, principalmente as crianças e os idosos em áreas mais vulneráveis.

Os progressos que o Brasil tem feito nos últimos anos na redução das desigualdades entre as regiões, entre pobres e ricos, e no acesso a bens (como educação e saúde) repercutem na melhoria das condições ambientais, na qualidade da relação das crianças com o meio ambiente e na qualidade de vida e desenvolvimento das crianças. No entanto, as ações, nesse campo, devem associar-se a outras, in-

<sup>4</sup> ACNUR – Agência das Nações Unidas para Refugiados. Global trends: forced displacement in 2017. Genebra, ACNUR, 2018.



dicadas neste Plano, que tomem a primeira infância como foco. Entre essas ações estão as de saúde pública, de educação infantil, os programas de apoio às famílias, entre outras. Qualquer reducionismo, nesse problema social complexo, revela-se inócuo e estéril <sup>(5)</sup>. Diversos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS <sup>(6)</sup> apontam metas socioambientais para alcançar sociedades menos desiguais e com maior acesso ao bem-estar e à qualidade de vida.

## 2. A cidade

De acordo com dados da Organização das Nações Unidas e do Banco Mundial, em 2016, a população global urbana atingiu o índice de 54% da população total do planeta, enquanto no Brasil, no mesmo ano, 84,72% da população já vivia nas cidades (IBGE, 2016).

Um dos maiores desafios ambientais globais é o crescimento dos centros urbanos. As cidades são os maiores polos de consumo energético do planeta, pois concentram cada vez maiores populações. Sabe-se que ocupam apenas de 2% a 3% do território do planeta, abrigam pouco mais de 50% da população e consomem de 60% a 80% da energia e dos recursos naturais globais, sendo responsáveis por aproximadamente 70% das emissões de CO<sub>2</sub> <sup>(7)</sup>.

Sem investimentos na resiliência urbana, os efeitos das alterações climáticas vão condenar cada vez mais famílias à pobreza e até à

perda da vida <sup>(8)</sup>. A insuficiência de respostas para dar sustentação a tamanha concentração urbana está refletida na alta demanda por energia para alimentar os sistemas desse organismo e nos níveis de poluição e emissões, consequências de um sistema de mobilidade que tem cronicamente debilitado a saúde desse mesmo organismo, que está sob ameaça de insuficiência no fornecimento de água, condição básica de sobrevivência.

Qualquer esforço consistente e sério para mudar o comportamento urbano colocará a temática da infância e de gênero no centro do debate em torno do clima <sup>(9)</sup>.

Como estão vivendo, crescendo e se desenvolvendo as crianças neste contexto urbano de tanta complexidade e desafios cotidianos? Esse novo organismo urbano, que tem sido tratado de forma insustentável, de modo a naturalizar a pobreza e a violência, está doente e merece um tratamento inovador, com paradigmas distintos dos atualmente aplicados.

Enquanto o solo e o território urbano forem eminentemente apropriados como mercado para investidores de recursos financeiros excedentes, para multiplicar os ganhos, as cidades serão cada vez menos acolhedoras e pouco propensas a restaurar um ambiente de convivência e relações humanas profícuas e saudáveis.

Às crianças são destinados dois espaços: a casa, como espaço privado, e instituições de acolhimento e atendimento, como espaço público. Na cidade, os principais espaços destinados a elas são os parques infantis, as praças e os estabelecimentos de educação infantil (creche e pré-escola), respectivamente como espaços do brincar e espaços educativos. Ou seja, as crianças ocupam os lugares que os adultos prescrevem, que a sociedade lhes reserva e que a administração simbólica lhes indica.

<sup>5</sup> Esta afirmação se baseia nos documentos: **Vigilância da Saúde Ambiental: Dados e Indicadores Seleccionados (2006)**, do Ministério da Saúde, e **IBD 2007 Brasil – Indicadores e Dados Básicos para a Saúde**, editado pela Rede Interagencial de Informação para a Saúde (RIPSA), pelo Ministério da Saúde e pela Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS).

<sup>6</sup> Ver o capítulo sobre os ODS e a criança, neste Plano.

<sup>7</sup> KAMAL-CHAOU, Lamia; ROBERT, Alexis (eds.) *Competitive cities and climate change*. OECD Regional Development Working Papers, Paris, n° 2, 2009. Disponível em: <<https://www.oecd.org/cfe/regional-policy/44232251.pdf>>. Acesso em: 19 de março de 2019.

<sup>8</sup> WORLD BANK. *Effects of the business cycle on social indicators in Latin America and the Caribbean: when dreams meet reality*. Semiannual Report. Washington, DC: International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank, 2019.

<sup>9</sup> UNICEF. *Shaping urbanization for children: A handbook on child-responsive urban planning*. Nova Iorque: UNICEF, 2018.



É justamente o período da vida de constituição do ser em suas múltiplas dimensões e potencialidades, para que desenvolva estima, capacidades cognitivas e socioemocionais que efetivamente permitam igualdade de oportunidades futuras. A questão do contexto urbano é muito relevante, pois é capaz de interferir significativamente neste processo.

A maioria das crianças passa mais tempo no espaço privado e em ambientes fechados do que nos públicos, abertos. Essa privatização e esse confinamento da infância ocultam e restringem a condição social da criança e a privam do contato com a natureza, tão essencial à sua infância e ao seu desenvolvimento.

Com o surgimento das escolas, a socialização e a aprendizagem, que antes aconteciam no espaço público, numa troca intergeracional, passam a se dar predominantemente nos espaços específicos e segregados entre sujeitos pertencentes à mesma condição geracional: a infância.

Os espaços públicos, antes tidos como locais de encontro e troca geracional, transformam-se em espaços fragmentados e segregados, frutos de uma sociedade individualista, que não tem prezado pela socialização entre as pessoas. A delimitação de lugares determinados para as crianças na cidade denuncia uma situação de exclusão urbana da infância, já que elas não são vistas como atores sociais pertencentes e com direito à cidade. Para reverter esta situação, é preciso enxergar e tratar as crianças como sujeitos capazes de opinar, sugerir, criar e dar um rosto mais humano à cidade: soprando-lhe a vida de sua presença, seus movimentos, suas vozes, seus sorrisos e suas brincadeiras.

A realidade social está dada: há um aumento do tempo de permanência de crianças de 0 a 6 anos de idade dentro das instituições escolares, devido à inserção cada vez maior das mulheres no mercado de trabalho. Assim, a criança participa e é inserida no espaço público pela via da escolarização.

As expressões corriqueiras “lugar de criança é na escola” e “a rua não é lugar de criança” revelam quais são os lugares da infância na

cidade e que tipo de relação devem estabelecer com ela.

É importante pensar em uma rede de integração entre a escola e a cidade, mediante uma proposta pedagógica que extrapole os muros da escola para utilizar o meio urbano e social como agente educativo. Afinal, a escola não é a única via de aprendizagem, mas sim uma entre muitas possibilidades de se adquirir conhecimento. A escola integrada com os espaços públicos – ruas, parques, praças, museus – promove a participação e alfabetização urbana das crianças. A cidade vem a se tornar cidade educadora.

Não só os parques e as praças são os locais dedicados à criança: toda a cidade pode se tornar brincante, segura, inclusiva, verde e propícia a promover encontros, a começar pelos caminhos que as crianças fazem entre a casa e a escola, muitas vezes o principal recorte da cidade de que a criança usufrui.

Esta rede de integração se sustenta em três pilares promovidos pela escola: conhecimento, ocupação, participação e intervenção nos espaços e equipamentos urbanos pelas crianças. O primeiro passo é possibilitar às crianças passeios urbanos, para que conheçam os espaços e equipamentos urbanos de sua cidade. Na medida em que realizam esses passeios, elas vão ocupando os espaços urbanos, dando visibilidade à sua presença na cidade. A partir do momento em que as crianças conhecem a cidade, elas começam a participar e intervir nos espaços e equipamentos urbanos, participando da (re)criação da cidade.

A dimensão relacional da escola não pode ser separada da dimensão relacional da própria comunidade. Entre a escola, o bairro, a habitação, o clube, as associações culturais e recreativas, os locais de lazer e trabalho, há que se estabelecer uma corrente de integração capaz de dar sentido ao cotidiano urbano das crianças.

O brincar ao ar livre foi sendo substituído pelo brincar em espaços interiores cobertos, fechados e de menor dimensão, sem a presença da natureza, opondo uma preocupação dos pais – deixar seus filhos em locais seguros – aos anseios



e desejos dos filhos – brincar com liberdade em espaços abertos naturais.

As ruas e praças como locais da sociabilidade intergeracional desaparecem e passam a desempenhar a função de uma ponte de ligação entre um espaço privado e outro, fazendo do espaço público um interstício e um “não lugar”. Além do aspecto de sociabilidade, a ausência de relação da criança com esses espaços priva-a de usufruir dos benefícios provenientes do contato direto com a natureza e o ar livre, como dar vazão à pulsão pela ampla movimentação, própria dessa fase, maior acesso ao sol, essencial para a constituição de vitamina D, levando-a a um estilo de vida sedentário e ao confinamento.

Os parques infantis (como espaços do brincar) e as escolas (como espaços educacionais) constroem uma cartografia urbana da infância, decorrente das transformações sociais, econômicas, culturais e políticas, que interferem na organização e ocupação dos espaços públicos.

As crianças extrapolam os limites destes espaços que lhes são concedidos, brincando com os equipamentos urbanos, por meio de sua inerente ludicidade, fazendo da cidade o seu próprio brinquedo. Os arbustos, as pedras, as árvores, o rio, os pássaros, entre outros, são elementos que passam desavisados aos olhos do adulto, mas fazem parte dos elementos essenciais dos caminhos das crianças.

A relação lúdica e imaginativa que as crianças estabelecem com a cidade e com as áreas naturais urbanas, atribuindo outros significados e usos aos espaços, aos equipamentos e à natureza ainda existente na cidade, precisa ser vista pelos adultos como ações criativas da infância e não como transgressões, como ações não permitidas.

A presença das crianças na cidade mostra inúmeras possibilidades de ampliar áreas verdes e equipamentos urbanos. Elas ensinam que estes podem ser utilizados de muitas maneiras com diferentes funções.

A relação das crianças com a cidade possibilita a aquisição de conhecimentos urbanos e sociais que desvendam a complexidade cidadina. Estar

na cidade e viver a cidade e seus acontecimentos diários é aprender e apreender seus códigos e signos, é realizar descobertas, conhecer as relações sociais e como as pessoas as estabelecem, aprender a se locomover pelo espaço, enfim, conhecer a cidade na qual se mora.

Na multidão de estranhos que transitam diariamente pelos espaços urbanos, os olhos não se cruzam, as pernas não param, as bocas não conversam e o silêncio das palavras paira sobre uma cidade de sons ininterruptos. As cidades que têm crianças circulando e ocupando os espaços públicos vivem a experiência inédita e reveladora do resgate das relações entre as pessoas. As crianças são personagens decisivos no espaço urbano: podem exercer um papel humanizador da cidade. A espontaneidade das crianças em conversar com aqueles que encontram pelas ruas, sem mesmo conhecê-los, faz pernas aceleradas pararem, bocas conversarem e olhares se cruzarem, faz sorrisos serem esboçados em faces sérias e sisudas.

Para compreender o significado da presença das crianças, é preciso ver a cidade como um espaço educador, rico em natureza, com possibilidades de aprendizagens formais e informais. Todo e qualquer lugar, espaço ou elemento urbano é potencialmente cultural, histórico e educativo. Uma árvore, uma esquina, uma rua e uma praça podem possibilitar aprendizagens tão ricas quanto museus ou livros. É fundamental que a criança tenha a oportunidade de vivenciar experiências com a natureza durante a infância no seu dia a dia nas cidades. O brincar livre na natureza promove o desenvolvimento físico – as irregularidades do terreno são um desafio ao movimento –, desenvolve a capacidade imaginativa e a criatividade do brincar, contribui com sua autoestima, porque oferece desafios novos ao corpo, que, ao superá-los, fortalece seu aprendizado autônomo e traz bem-estar, por sua propriedade restaurativa, pela contemplação estética e do belo que a natureza oferece.

A criança necessita criar uma relação afetiva com seu ambiente para querer cuidar e engajar-se em ações sustentáveis para o seu presente e futuro. Não é pelo fato de que as crianças falam de modo diferente em relação aos adultos, utili-

zam meios de expressão e linguagens próprias, que devem ser consideradas inaptas a participar e contribuir com a cidade. Pelo contrário: por trazerem suas diferenças e um outro ponto de vista, são capazes de apontar uma outra perspectiva, de ver a cidade muitas vezes oculta aos olhos dos adultos.

## 3. Sociedade sustentável

Esta seção aborda o direito da criança de viver numa sociedade sustentável e participar de sua construção.

### 3.1. Sustentabilidade social, sustentabilidade do planeta Terra

O desenvolvimento trouxe e continua produzindo melhoria nas condições de vida da humanidade e é o grande objetivo dos governos, dos cientistas, dos técnicos, dos trabalhadores, enfim, de todo o mundo. Mas, no seu bojo, comportamentos que acabaram demonstrando-se adversos à vida ameaçam o próprio desenvolvimento. A lista desses comportamentos é enorme e continua crescendo em diversificação e gravidade: consumismo e desperdício, destruição de florestas e nascentes de água, uso de produtos tóxicos na produção de alimentos e no controle de insetos, poluição e acúmulo de lixo, emissão de gases poluentes e destruição da camada de ozônio, efeito estufa, aumento da temperatura e aceleração do degelo das calotas polares e geleiras, extinção de espécies da flora e da fauna, desequilíbrio na cadeia da vida... As crianças estão nesse meio.

Não apenas o futuro delas depende de medidas que hoje sejam tomadas para aplicar o conceito de sustentabilidade, quanto seu presente já se encontra comprometido. Se é justa a preocupação com a sobrevivência da humanidade, é justo também voltar o olhar para a infância, comprometendo-se a trabalhar pela qualidade

do ambiente para aquelas pessoas que estão chegando à vida.

A maioria dos governos e das organizações da sociedade já compreendeu que é preciso, urgente e possível reverter esse caminho de autodestruição, mas que a virada do rumo só tem chance de acontecer se a humanidade se entender parte de um sistema mais amplo, que é o planeta Terra. Que sustentabilidade social é o mesmo que sustentabilidade do planeta.

As crianças estão nesse meio não apenas como vítimas indefesas; elas estão como sujeitos, capazes de contribuir, a seu modo e a seu tempo, com a construção de uma sociedade sustentável, de um planeta sustentável, e – com os adultos – celebrar a vida com justiça, paz e alegria.

A frase final da Carta da Terra é um canto de confiança na decisão das pessoas e da sociedade por uma vida mais segura e plena: *“Que o nosso tempo seja lembrado pelo despertar de uma nova reverência face à vida, pelo compromisso firme de alcançar a sustentabilidade, a intensificação dos esforços pela justiça e pela paz e a alegre celebração da vida”* <sup>(10)</sup>.

### 3.2. A conexão afetiva com a natureza

Até por volta dos 12 anos de idade, as crianças não se percebem separadas da natureza; portanto, esse é um período da vida no qual elas devem vivenciar o mundo natural pautadas pela alegria e pela ligação que têm com ele. Essas experiências contribuem para que elas se relacionem com a natureza pela dimensão do sensível e do encantamento.

A natureza tem o poder de proporcionar saúde, felicidade e potência para as crianças. Aquelas que sentem amor, respeito e pertencimento ao mundo natural têm mais possibilidades de construir um ambiente melhor para todos os seres vivos.

<sup>10</sup> Carta da Terra. Disponível em: <[https://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/\\_arquivos/carta\\_terra.pdf](https://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/carta_terra.pdf)>.





### 3.3. Características do espaço na cidade para a experiência lúdica

Em se tratando de crianças pequenas, as qualidades sensoriais do ambiente podem ser o que o faz um espaço especial de brincar. Ele deve oferecer qualidades sensoriais: árvores ou plantas que tragam o som da canção dos pássaros, texturas da casca áspera, folhas lisas ou com relevo, cores que mudam com as estações do ano, uma visão do céu através dos ramos da árvore, barreiras sensoriais (como vento, ruído ou sinais confusos), brincadeira com água, peças artísticas, possibilidade de plantar... Precisa ter variedade de materiais e objetos, peças fixas e soltas, locais para pequenos grupos se reunirem, abrigo, estruturas adaptadas etc.

### 3.4. Educação ambiental

A questão ambiental é um dos assuntos mais urgentes da nossa sociedade, uma vez que a frequência com que ocorrem as novas formas de agressão à natureza é cada vez maior. O item 14 dos princípios da Carta da Terra, que propõe sejam integrados, na educação formal e na aprendizagem ao longo da vida, os conhecimentos, os valores e as habilidades necessários para um modo de vida sustentável, recomenda: “Prover a todos, especialmente a crianças e jovens, oportunidades educativas que lhes permitam contribuir ativamente para o desenvolvimento sustentável”.

Nos contextos onde se implementou a educação integral e, portanto, também a ambiental, a comunidade tem reduzido a vulnerabilidade e o risco.

A educação ambiental foi incluída na Constituição Federal de forma explícita no art. 225, inciso VI, a fim de “promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente”.

Na Lei nº 9.795, de 1999, que institui a Política Nacional de Educação Ambiental (Pneia),

a promoção dessa educação é colocada como obrigação de todos os segmentos da sociedade e da educação formal e informal. Ela deve ser promovida desde a etapa da educação infantil, de forma transversal e multidisciplinar, evitando-se que seja tratada como uma disciplina isolada e à parte dos valores e das atitudes cotidianas da vida.

O currículo da educação infantil geralmente inclui duas áreas de trabalho relacionadas ao ambiente: (a) conhecimento, por meio de experiências concretas, da natureza e dos problemas que a estão afetando; e (b) ressignificação, transformação e reutilização de materiais.

A primeira área é relativamente recente e consiste em explorar e conhecer os espaços naturais e reforça a importância de experiência da criança com a natureza no cotidiano escolar. Nesse sentido, a naturalização dos pátios escolares pode ser uma forma de promover esse contato. Além disso, devem ser promovidos passeios, exploração dos ambientes, cuidado de pequenos animais, cultivo de horta, pomar e jardim (levando as crianças ao encontro da natureza) e, também, projetos pedagógicos sobre temas do meio ambiente, como a despoluição do rio ou da lagoa, o destino adequado do lixo, a coleta seletiva na escola, a preservação das nascentes etc.

A segunda é a reciclagem de materiais da natureza ou da indústria que já passaram pelo seu primeiro uso e finalidade. Papéis, plásticos, pedaços de madeira, cascas..., nas mãos das crianças, adquirem novas formas e significados e passam a ter nova vida e presença. Em vez da atitude de consumir e descartar, as crianças formam atitudes de respeito e preservação da natureza e dos animais, de conservação, transformação e reutilização de coisas passíveis desses processos. A metodologia dos 5R<sup>(11)</sup> traça um caminho: *repensar* os hábitos de consumo e descarte; *reduzir* o consumo, dando preferência aos que tenham maior durabilidade; *recusar* produtos que prejudicam a saúde e o meio ambiente e produtos dos quais não precisamos tanto ou que já temos muito; *reutilizar*, usando

<sup>11</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. A política dos 5 Rs. Brasília, DF, 2007.

até o final da vida útil, ou reparar um objeto ou produto para ser reutilizado; e *reciclar*, quando já se adotaram os comportamentos anteriores e não há outra alternativa.

À medida que a educação ambiental assume um lugar na formação da identidade cultural, ela pode despertar possíveis soluções para a problemática ambiental, concretizando um projeto em defesa do meio ambiente.

A educação ambiental que começa na educação infantil é a maneira mais eficaz de formar atitudes e hábitos com relação à utilização dos recursos naturais e favorecer a reflexão sobre a responsabilidade ética com o planeta.

## 4. Ações

O planejamento urbano e as políticas públicas existentes devem ser influenciados e reforçados, a fim de promover cidades responsivas à infância. Ao priorizar as crianças, o planejamento urbano contribuirá para uma programação urbana mais ampla de três maneiras:

1. Planejamento do espaço urbano em várias escalas. Os programas urbanos baseados em microterritórios permitem uma melhor prestação de serviços para as crianças, bem como um ambiente construído limpo e seguro.
2. Engajar crianças e membros interessados da comunidade. Processo urbano orientado à participação na construção de coalizões e na coprodução de configurações urbanas responsivas para crianças.
3. Utilização de dados geoprocessados e urbanos em plataforma integrada. A tomada de decisões orientada pelas evidências e as componentes espaciais da iniquidade urbana à qual crianças mais desfavorecidas estão expostas. <sup>(12)</sup> (UNICEF, 2018, p. 5 – tradução nossa).

<sup>12</sup> UNICEF. *Shaping urbanization for children: A handbook on child-responsive urban planning*. Nova Iorque: UNICEF, 2018.

A Lei nº 10.257, de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade, criou uma série de instrumentos que permitem que as cidades promovam o desenvolvimento urbano, sendo o principal o Plano Diretor Estratégico (PDE). Este instrumento articula a implementação de ações de planejamento participativo e define uma série de outros instrumentos urbanísticos, que tem, entre seus principais objetivos, a finalidade de enfrentar a especulação imobiliária e implementar processos de regularização da terra.

O Estatuto da Cidade <sup>(13)</sup> tem como uma das suas diretrizes a garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as gerações presentes e as futuras (de acordo com o art. 2º, inciso I) e a participação da população e dos vários segmentos da comunidade – portanto, também dos cidadãos crianças – na formulação, na execução e no acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. As crianças são capazes de sugerir coisas funcionais e bonitas para a paisagem urbana, para o transporte, a moradia, as calçadas, os parques, a decoração de muros etc.

O Plano de Bairro Participativo é um dos instrumentos de ação do governo federal, de microplanejamento, e pode ser incluído nos Planos Diretores Estratégicos de municípios do Brasil.

De acordo com a cartilha “Plano de Desenvolvimento do Bairro: Uma metodologia participativa”, editada pela Fecomércio de São Paulo <sup>(14)</sup>, o Plano de Bairro Participativo deve ser elaborado em conjunto pela gestão municipal, pelos conselheiros participativos e pela comunidade e visa a promover melhorias urbanísticas, ambientais, paisagísticas e habitacionais. Nele, os moradores indicam as melhorias necessárias à sua comunidade no que

<sup>13</sup> Lei nº 10.257, de 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm)>.

<sup>14</sup> Disponível em: <<https://www.fecomercio.com.br/upload/pdf/2015/13/carilha-plano-bairro-plano-de-desenvolvimento.pdf>>. Acesso em 6 de março de 2020.



diz respeito à infraestrutura urbana (a creche, por exemplo) e a ofertas de produtos e equipamentos públicos <sup>(15)</sup>.

É um instrumento com grande potencial de impacto positivo para a qualidade ambiental urbana com foco no cuidado à infância se incluir estratégias e diretrizes específicas relacionadas às demandas do começo da vida.

Outra referência relevante para o planejamento urbano é o Marco Legal da Primeira Infância, que determina à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que organizem e estimulem “a criação de espaços lúdicos que propiciem o bem-estar, o brincar e o exercício da criatividade em locais públicos e privados onde haja circulação de crianças, bem como a fruição de ambientes livres e seguros em suas comunidades” (art. 17).

A prioridade absoluta aos direitos da criança – entre eles, o direito ao brincar (art. 227 da Constituição Federal) – tem que ser atendida também pelas políticas para a cidade. O planejamento urbano precisa prever espaços para o lazer, a moradia, a movimentação, o transporte, o ar puro, os espaços de lazer, de interações intergeracionais e o brincar livre e seguro das crianças.

O Objetivo nº 11 dos ODS se aplica a este capítulo com precisão: “Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”. As Metas para o Brasil que dizem respeito mais diretamente às crianças e que devem ser alcançadas até 2030 são:

- Garantir o acesso de todos a moradia digna, adequada e a preço acessível, aos serviços básicos, e urbanizar os assentamentos precários de acordo com as metas assumidas no Plano Nacional de Habitação, com especial atenção para grupos em situação de vulnerabilidade;

<sup>15</sup> Esse Plano de Bairro Participativo deve conter, entre outros, os seguintes elementos: oferta, funcionamento e acessibilidade a equipamentos urbanos e sociais de saúde, educação, cultura, esporte, lazer e assistência social, passeios públicos e mobiliário urbano e condições de circulação de pedestres, ciclistas e pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida, áreas verdes, de lazer e convivência social, coleta de lixo, inclusive seletiva, segurança pública, em especial em torno das escolas, hortas comunitárias etc.

- Melhorar a segurança viária e o acesso à cidade por meio de sistemas de mobilidade urbana mais sustentáveis, inclusivos, eficientes e justos, priorizando o transporte público de massa e o transporte ativo, com especial atenção para as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade, como aquelas com deficiência e com mobilidade reduzida, mulheres, crianças e pessoas idosas;
- Proporcionar o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes, em particular para mulheres, crianças e adolescentes, pessoas idosas e pessoas com deficiência e demais grupos em situação de vulnerabilidade <sup>(16)</sup>.

É reconhecido juridicamente que a consideração e a priorização das necessidades das crianças no planejamento urbano das cidades são um direito e, ao mesmo tempo, uma forma estratégica para incluir ações que tornem as cidades espaços públicos mais seguros, mais arborizados e com maior qualidade ambiental para o pleno desenvolvimento das crianças.

Não são poucos os nossos direitos a uma cidade saudável, assim como não são poucos os deveres do Estado para a implementação de políticas públicas que materializem o atendimento das nossas necessidades na cidade. Entre as ações do Estado para garantir um ambiente com qualidade de vida para as crianças estão:

1. A formulação e aplicação de políticas de ocupação e uso do espaço que atendam aos direitos de moradia, saúde, segurança, movimento, brinquedo;
2. Ações diretamente voltadas à melhoria das condições de moradia das famílias sem renda ou de renda insuficiente para possuir, com recursos próprios, uma moradia digna;
3. Saneamento básico;
4. Educação ambiental: educação para o desenvolvimento sustentável;

<sup>16</sup> Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ods/ods11.html>>.

5. Campanhas de conscientização e formação de comportamentos em relação à proteção e à restauração a terra, ao meio ambiente, ao consumo;
6. Ações para a garantia de áreas verdes acessíveis em cada bairro, com equipamentos lúdicos para que as crianças possam fruir do contato com a natureza.

As estratégias projetuais de intervenção em territórios vulneráveis exigem envolvimento e integração de múltiplos representantes e agentes de configuração e organização do território. Os instrumentos projetuais, de diagnóstico e de desenho podem, estrategicamente, contribuir para promover essa integração.

Para que se viabilizem as estratégias projetuais de redesenho urbano, é necessária a ação integrada e transversal de cinco instâncias de classificação de agentes de mudança, para que, dessa maneira, se desenvolva um trabalho de impacto positivo, direto e imediato, crescente e perene, a saber: 1) sociedade civil (pessoas físicas e organizações da sociedade civil sem fins econômicos); 2) iniciativa privada (empresas, indústrias, organizações da sociedade civil com fins econômicos); 3) comunidade (pessoas físicas, associações, colegiados, coletivos pertencentes aos territórios); 4) universidade (pesquisa, ensino, extensão e ação); e, finalmente, 5) o Poder Público (Executivo, Legislativo e Judiciário).

Pode-se buscar uma matriz de ação integrada das cinco instâncias de agentes de mudança para realizar intervenções que promovam a requalificação dos territórios vulneráveis, reduzindo a desigualdade, na direção da sustentabilidade.

## 5. Objetivos e metas

1. Determinar que as políticas que tratam dos espaços urbanos deem atenção às características físicas, sociais e de aprendizagem das crianças de até seis anos de idade;

2. Estabelecer, em adequado instrumento legal, que os Planos Diretores Estratégicos das cidades prevejam espaços públicos para as crianças que atendam às necessidades e características das diferentes idades (praças, brinquedotecas, postos de saúde e de assistência, instituições de educação infantil, áreas de lazer coletivo etc.) e incluam uma seção com parâmetros e diretrizes de Planos de Bairro Participativo, com especificidades para tratar das temáticas da primeira infância, de gênero, raça, longevidade, energia, meio ambiente e segurança alimentar;
3. Determinar, por instrumento legal, que os projetos de loteamento reservem espaços próprios para equipamentos sociais que atendam aos direitos das crianças à saúde, à assistência, à educação e ao lazer e que sigam parâmetros normativos de mobilidade ativa e segura para todas as idades;
4. Incentivar a realização de atividades abertas, ao ar livre, nas cidades, especialmente nos bairros, nas vilas, nas favelas ou em áreas de escassas oportunidades e espaços de lazer, onde as crianças de até seis anos de idade possam interagir entre si e com outras de idades superiores, inclusive com adultos. Incentivar que mais municípios implementem a regulamentação de ruas de lazer para assegurar o acesso no espaço e tempo para as crianças vivenciarem atividades ao ar livre;
5. Incluir nos cursos de formação de professores o estudo sobre as questões relativas à sustentabilidade da sociedade e ao desenvolvimento de práticas de educação de crianças de até seis anos sobre essa temática;
6. Incluir na formação de arquitetas, arquitetos, urbanistas e designers a qualificação e a compreensão da temática dos campos relacionados à primeira infância, ao gênero, à raça, à longevidade, à energia, ao meio ambiente e à segurança alimentar;
7. Realizar oficinas com profissionais que definem, criem, organizem e administrem es-





paços (arquitetos, urbanistas, designers de interiores, especialistas em meio ambiente etc.) visando à criação e ao desenvolvimento de projetos que respeitem a presença e participação dos cidadãos de até seis anos de idade;

8. Elaborar diretrizes que orientem a construção de espaços lúdicos para a criança de zero a seis anos;
9. Ampliar/criar ofertas de disciplinas relativas à infância na formação de arquitetos, engenheiros, urbanistas e paisagistas;
10. Promover uma rede de integração entre a escola e a cidade, possibilitando a participação urbana das crianças;
11. Incluir os desejos, as ideias e as necessidades das crianças no planejamento urbano, por meio de processos qualificados de escuta e participação;
12. Incentivar os municípios a organizarem grupos de trabalhos intersetoriais para o planejamento articulado das políticas públicas para a infância, conforme orientação do Marco Legal da Primeira Infância;
13. Recomendar aos municípios que instituem comitês de crianças, por meio dos quais elas possam participar do planejamento urbano e de ações relativas ao seu interesse, como forma de pôr em prática o que o Marco Legal da Primeira Infância determina no art. 4, inciso II e parágrafo único;
14. Criar rotas seguras entre equipamentos públicos (escola, praça, biblioteca etc.) com redução de velocidade dos carros, utilizando-se do desenho universal para ruas e calçadas e com inserção de intervenções lúdicas nos trajetos, visando a assegurar a mobilidade ativa das crianças e para que elas se sintam atraídas a circular em espaços públicos.

# Crianças e infâncias diversas:

*políticas e ações para  
as diferentes infâncias*





A identidade política dos povos e comunidades tradicionais tem contribuído – a partir de práticas, saberes e manifestações culturais, nos quais afirmam suas territorialidades, seus saberes e seus ambientes – para a consciência da multiculturalidade e da multiétnicidade da nacionalidade brasileira. Delas, também, se constituiu o Brasil. Esse leque de realidades múltiplas abre o olhar para a existência, em nosso país, não de uma, mas de várias infâncias. Entender os processos culturais nos quais a criança está inserida é ter ciência de que cada indivíduo e grupo possuem uma identidade étnica, racial e cultural própria.

As especificidades culturais ganham espaço cada vez maior nos debates sobre políticas afirmativas e de não discriminação, desdobrando-se em aplicações práticas na legislação e nas ações. Contudo, há ainda um longo caminho a percorrer. Povos e comunidades tradicionais como um todo, em especial as suas crianças, permanecem como sujeitos invisibilizados nas políticas públicas setoriais, o que os deixa expostos a um alto grau de vulnerabilidade social. O processo de desenvolvimento nacional, que trata a especificidade identitária pelas óticas da desigualdade e da exclusão social, precisa ser corrigido e aperfeiçoado pelo cumprimento do ditame constitucional que sublinha a diversidade e a multiculturalidade que nos constituem como nação.

As várias infâncias são o que de mais rico possuímos na história cultural do país. Elas devem estar presentes nas políticas públicas. Todas, sem nenhuma exclusão, devem ser tratadas pelas diferentes políticas e setores (educação, saúde, alimentação, medidas socioeducativas, serviços socioassistenciais, convivência familiar e comunitária, esporte e lazer, meio ambiente, cultura) com o cuidado ao ciclo de vida, de acordo com as suas particularidades. Essa é uma condição para preservar suas existências. É o que preconizam a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), promulgada no Brasil por meio do Decreto nº 5.051, de 2004, e a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, implantada pelo Decreto nº 6.040, de 2007, entre outros dispositivos jurídicos.

Para visualizar as crianças dos povos e comunidades tradicionais, é importante perceber as condições diferenciadas de aplicação da noção de infância em seus respectivos grupos de pertencimento. Segundo o Decreto nº 8.750, de 2018, que instituiu o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais, há o reconhecimento formal, pelo Estado brasileiro, de 28 categorias étnicas com direito à participação no referido órgão colegiado.

São elas: povos indígenas, comunidades quilombolas, povos e comunidades de terreiro/povos e comunidades de matriz africana, povos ciganos, pescadores artesanais, extrativistas, extrativistas costeiros e marinhos, caiçaras, faxinalenses, benzedeiros, ilhéus, raizeiros, geraizeiros, caatingueiros, vazanteiros, verezeiros, apanhadores de flores sempre vivas, pantaneiros, morroquianos, povo pomerano, catadores de mangaba, quebradeiras de coco babaçu, retireiros do Araguaia, comunidades de fundos e fechados de pasto, ribeirinhos, cipzeiros, andirobeiros e caboclos.

Mas é certo que outras categorias étnicas ainda estão lutando pelo direito fundamental de que sejam reconhecidas como povos ou comunidades culturalmente diferenciadas da sociedade nacional e, portanto, com direitos específicos.

No Decreto nº 7.352, de 2010, que dispõe sobre a Política de Educação do Campo e o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA), as populações do campo são os agricultores familiares, os extrativistas, os pescadores artesanais, os ribeirinhos, os assentados e acampados da reforma agrária, os trabalhadores assalariados rurais, os quilombolas, os caiçaras, os povos da floresta, os caboclos e outros que produzam suas condições materiais de existência a partir do trabalho no meio rural.

Nesse sentido, são pertencimentos de populações cujas famílias e crianças – que articulam a identidade étnica/racial e/ou a identidade social com a defesa do reconhecimento do trabalho e do direito à terra – são vinculadas à terra ou como donos de pequenas porções, acampados, assentados ou simplesmente como trabalhadores da terra, na condição de assalariados, meeiros, posseiros, assentados e acam-

pados da reforma agrária, assalariados rurais e agricultores familiares, entre outras possibilidades de vínculo.

Planejar a oferta – e a garantia – da educação das crianças rurais e camponesas, filhas das populações camponesas, assim como aquelas oriundas dos povos e comunidades tradicionais, implica, necessariamente, considerar o vínculo com a terra como central na produção de suas existências e, logo, na transmissão de saberes e conhecimentos e na escolarização formal. Para essas crianças, a família, a terra, o trabalho e, no contexto mais recente, os movimentos sociais são pilares centrais de suas identidades. As Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil <sup>(1)</sup> reconhecem a vinculação das crianças camponesas e dos povos e comunidades tradicionais aos seus contextos e a necessidade de que as práticas pedagógicas voltadas a essas crianças considerem seus modos de vida, suas culturas, suas identidades, sua relação com a natureza, devendo, inclusive, “prever a oferta de brinquedos e equipamentos que respeitem as características ambientais e socioculturais da comunidade”.

Em expressivo número dos povos e comunidades tradicionais, há compreensão culturalmente diferenciada da infância como um período específico, caracterizado por determinadas particularidades e modos distintos de tratar temas como educação, saúde, cuidado e ciclo de vida. As relações das crianças com os demais membros de sua comunidade são baseadas na vivência do que acontece na vida social da coletividade: a autonomia, o ensino-aprendizagem, o trabalho, os rituais e, quando existente, a fluência na língua nativa.

A noção de “faixa etária”, por exemplo, não dá acesso à total compreensão dos critérios culturais usados para estabelecer os ciclos de vida e as classificações geracionais. Nesses contextos, os ciclos de vida não são contabilizados necessariamente pela idade, mas pela aptidão e/ou pelo desenvolvimento biopsicossocial, de acordo com parâmetros locais, assim como

pela aquisição de saberes e substâncias que permitem que uma pessoa demonstre para os demais que está apta a mudar ritualmente de fase, adquirindo um novo status social.

As mudanças de ciclo de vida ou status ocorrem com base na conquista e na demonstração públicas de determinados índices de sociabilidade. No caso das crianças pequenas, um momento importante é o aprendizado e a destreza no caminhar sozinha, mostrando-se independentes de suas mães. Outro momento de transformação de status se dá pela aquisição da fala. Para povos e comunidades cuja transmissão de conhecimentos se dá pela oralidade, falar bem é índice de humanidade.

No caso dos povos indígenas, por exemplo, em muitos deles, uma criança não recebe um nome antes de realizar esses feitos, sendo chamada por meio de tecnonímias (“fulana é filha de...”). O ritual de nomeação ocorre, portanto, em um período que varia de criança para criança. Receber um nome é transformar-se, passando a assumir responsabilidades com a coletividade. Por sua vez, o povo Romani (os ciganos), em determinadas etnias, mantém a tradição do nome da criança em Romanês (idioma), como identificação da família extensa, e outro nome, que será o seu registro no país de nascimento, sendo esse o seu nome social. No caso dos quilombolas, faxinais, fundo de pasto, geraizeiros, vazanteiros, dentre outros, há uma ligação histórica do seu nascimento com o território, onde a sua identificação se dá de duas formas: uma identidade social e outra, normalmente usada pelos seus, que identifica seu lugar, sua profissão familiar ou partes do território, usando também as tecnonímias como referência.

Assim, a “primeira infância” seria mais elástica para os povos e comunidades tradicionais, não se restringindo à idade nem ao imaginário da infância como uma etapa da vida limitada ao lúdico, à inocência ou à carência de conhecimentos. As “primeiras infâncias”, no plural, seriam, assim, constituídas na relação entre cultura, território e corpo-pessoa, sendo este último fator manejado a partir dos pressupostos da autonomia, do cuidado e da responsabilidade, sempre em termos coletivos.

<sup>1</sup> Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/pceb020\\_09.pdf](http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/pceb020_09.pdf)>.





Cada novo status que uma pessoa adquire implica alteração nas suas relações com a comunidade. Ao nascer, a criança cria também uma nova mãe e um novo pai, cria avós – o requisito para tornar-se um “velho” –, desencadeando uma série de novos status sociais. Para os povos indígenas, há uma continuidade do nascimento até a morte – e também após esta –, num ciclo de transformações de corpos humanos e não humanos. De forma diferente da perspectiva regulada por uma biopolítica, que associa o nascimento à aquisição de humanidade, entre os ameríndios o fenômeno de nascer não é simultâneo à inserção no mundo social. Esta transição efetiva para o mundo dos parentes não é dada; ela é elaborada continuamente ao longo da vida de uma pessoa.

Em outras culturas, as crianças, ao nascerem, são cercadas de atenções para que comecem a se tornar humanas. Determinadas plantas são passadas em seu corpo. Algumas partes dele, como a cabeça e o nariz, são cuidadosamente modeladas: os cabelos são cortados, os alimentos são recomendados ou proibidos, banhos e pinturas corporais são aplicados. O leite materno é um dos principais canais de humanização do bebê. Receber esta substância da mãe é começar a se tornar, gradualmente, seu parente e efetivamente um consanguíneo.

No que condiz com o processo de aprendizagem, a criança é direcionada pela autonomia a buscar o que quer saber e compreender. Não há uma pedagogia punitiva, que castiga e coage. As crianças aprendem rapidamente o que é perigoso ou não, o que podem ou não fazer, reproduzindo por seus próprios modos o que fazem as pessoas ou simplesmente observando os demais, principalmente as crianças mais velhas. Há uma intensa rede de relacionamentos exclusivos, que as envolve no processo de ensino-aprendizagem, brincadeiras e responsabilidades. Em geral, crianças maiores são responsáveis pelo cuidado das menores, numa cadeia que chega aos bebês. É comum haver grupos compostos apenas por crianças, cuidando-se, educando-se e divertindo-se entre si.

Essas responsabilidades não vêm em oposição ao “ser criança”; o lúdico não é antagônico à aquisição de responsabilidades e à importância

da realização de pequenas tarefas. Como agentes de suas próprias relações, participando de maneira plena da vida comunitária, as crianças também têm sua contribuição. Colaborar com a vida da parentela é próprio do aprender a “ser indígena”, “ser quilombola”, “ser romani (cigano)”, “ser extrativista” ou dos demais segmentos dos povos e comunidades tradicionais, no sentido de tornar-se socialmente humano para os membros de determinada coletividade.

A faixa de idade até seis anos corresponde à fase em que a educação das crianças ocorre prioritariamente na vida familiar e comunitária. Por volta dos cinco anos, algumas começam a ser inseridas na educação formal fornecida pelo Estado. Contudo, estes limiares etários não são um bom parâmetro para caracterizar as realidades diferenciadas dos segmentos dos povos e comunidades tradicionais.

Considerando-se que as crianças inseridas na rede de ensino público recebem a merenda escolar, é importante considerar que essa alimentação seja oferecida com a variedade, na quantidade e com adequação às realidades alimentares de cada povo e comunidade tradicional. Esse tema cresce em importância, dada a desnutrição presente em comunidades indígenas e de outros povos e comunidades tradicionais, além do alto índice de mortalidade infantil a ela associada.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) teve recente modificação, que determinou a adequação da merenda aos padrões alimentares dos povos indígenas e das comunidades quilombolas. Além disso, é preciso referenciar a Lei nº 11.947, de 2009, que tornou obrigatória a execução de pelo menos 30% do valor repassado com a compra direta de produtos da agricultura familiar, de modo a estimular o desenvolvimento sustentável e a segurança alimentar dos povos e comunidades tradicionais, o que também deve ser algo presente na educação infantil.

Além do aspecto nutricional, é importante considerar a cultura alimentar dos povos e comunidades tradicionais e das populações do campo e da floresta. No caso destas, por sua vinculação à terra e à natureza, de um modo

geral, o gosto por alimentos extraídos de fruteiras, raízes, das águas e dos pastos é algo a ser considerado na atenção às crianças. Quanto à escola, esta precisa conhecer os gostos alimentares das crianças no preparo dos alimentos, mas, também, oferecer outras possibilidades de alimentos e de combinações que ampliem o repertório alimentar e enriqueçam as possibilidades de sabores e conhecimentos – tanto dos alimentos familiares quanto daqueles que podem ser introduzidos –, considerando sempre, neste último caso, o valor nutricional.

O problema da segurança alimentar encontra-se ligado à questão do território, cujos efeitos secundários são uma mudança na vida comunitária como um todo. Logo, a garantia do território e da regularização jurídica do direito à terra é um elemento central para o acesso a outros direitos, inclusive para as “primeiras infâncias”. Porém, uma grande parcela dos membros dos povos e comunidades tradicionais habita os espaços urbanos, com fluxos variados de migração aos espaços rurais. Muitas vezes, isso já vem construindo a noção de comunidade e de território étnico dentro dos espaços urbanos, o que gera o desafio de construir políticas públicas no espaço urbano que respeitem o direito das crianças dos povos e comunidades tradicionais às suas características étnicas e culturais.

Ainda assim, no caso das terras indígenas e quilombolas, das unidades de conservação e das moradias romani (ciganas), por exemplo, as crianças ficam reféns de uma comida que “não alimenta como antigamente” e de um território degradado pela ação de agentes econômicos e sociais mais preocupados em explorar os recursos naturais e/ou discriminá-los socialmente do que em garantir uma relação sustentável com eles.

Devido à exposição a condições pouco dignas, alguns setores da sociedade têm tentado deslegitimar a condição das próprias comunidades de cuidar e educar suas crianças. A colocação de crianças dos povos e comunidades tradicionais em famílias substitutas, especialmente na modalidade de adoção, tem sido objeto de polêmica, que a Lei nº 12.010, de 2009, pretende dirimir, pelo menos em relação aos povos indígenas e às comunidades quilombolas. A Reso-

lução nº 181, de 10 de novembro de 2016, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) <sup>(2)</sup>, visa a assegurar uma maior igualdade de tratamento às crianças dos povos e comunidades tradicionais, ao estabelecer o reconhecimento de suas especificidades culturais na produção, no cuidado e na socialização das infâncias, assim como a obrigação do Estado de adaptar os serviços do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, para que se tornem culturalmente adequados ao atendimento das crianças e de seus grupos étnicos.

Não há dúvida de que são exatamente os povos e comunidades tradicionais que têm o direito e a legitimidade para expressar as necessidades e os desejos em relação às suas crianças. E cada povo e cada comunidade têm aspectos históricos e culturais próprios, sendo que, no Brasil, há cerca de: a) 305 povos indígenas, falantes de 275 línguas; b) mais de duas mil comunidades quilombolas; c) milhares de membros do povo Romani, divididos no país em três grandes grupos, dentre outros; d) bem como povos de matriz africana e de terreiro; e) além de centenas de comunidades ribeirinhas, extrativistas, de fundo de pasto, quebradeiras de coco babaçu; f) geraizeiros, entre outros segmentos dos povos e comunidades tradicionais.

A Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), promulgada no Brasil pelo Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004 <sup>(3)</sup>, sobre povos indígenas e tribais em países independentes, determina, no seu artigo 6º, que os governos consultem os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, as suas instituições representativas, sempre que visem a medidas legislativas ou administrativas capazes de afetá-los. No Brasil, adota-se uma interpretação expansiva da expressão “*povos tribais*” para nela incluir os povos e comunidades tradicionais, conforme se refere o Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, em seu art. 3º, § 1º: “Povos e Comuni-

<sup>2</sup> Disponível em: <<https://www.direitosdacrianca.gov.br/conanda/resolucoes/resolucao-no-181-de-10-de-novembro-de-2016>>. Acesso em: 13 de fevereiro de 2020.

<sup>3</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm)>. Acesso em: 14 de fevereiro de 2020.



dades Tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição” (4). O mesmo princípio está expresso no art. 231 da Constituição Federal, ao reconhecer “aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições [...]”.

No caso específico das crianças dos povos e comunidades tradicionais, o Plano Nacional pela Primeira Infância propõe, entre outras medidas, que se ouçam as mulheres dessas comunidades. Mais do que o cacique ou qualquer outra liderança tradicional e/ou política, em geral masculina, são as mulheres as detentoras e articuladoras diretas do trato com as crianças, especialmente na fase inicial da vida. Além delas, também é importante um trabalho em conjunto com os Agentes Indígenas de Saúde (AIS), os Agentes Indígenas de Saneamento (AISAN), os Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e as organizações e instâncias internas lideradas por mulheres.

## Um Princípio e Dez Diretrizes

### Princípio:

*Respeito e valorização da diversidade étnica, cultural, de gênero e territorial.*

Esse princípio assegura o respeito à criança na sua identidade pessoal e coletiva e na sua relação com o grupo ou os grupos aos quais pertence. Em outras palavras, pede atenção à indi-

vidualidade e à especificidade de cada criança e de cada infância naquilo que lhe é próprio, que a torna única, que a distingue das demais e no que a faz pertencer a um grupo.

Colocar essa concepção no Plano Nacional pela Primeira Infância contribui para o aprimoramento das políticas públicas voltadas à criança, tornando-se possível a construção da igualdade na diversidade e de práticas socioestatais com justiça social.

### Diretrizes

1. Assegurar aos povos e comunidades tradicionais o acesso às informações relativas às políticas, aos serviços e aos direitos da primeira infância, assim como promover o debate intercultural sobre seus modos diferenciados de conceber, cuidar e socializar as crianças, inclusive com a possível relativização dos marcos etários para abarcar outras lógicas de compreensão cultural de primeiras infâncias, conforme o assegurado na Resolução nº 181, de 2016, do CONANDA.
2. Assegurar as especificidades dos povos indígenas, das comunidades quilombolas, dos povos e comunidades tradicionais e da população do campo, bem como suas demandas educacionais de maneira sistêmica, implica o cumprimento desses serviços segundo as regulamentações contidas nas Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Escolar Indígena, da Educação Escolar Quilombola e da Educação Escolar do Campo, respectivamente previstas pelas Resoluções nº 5, de 2012, nº 8, de 2012, e nº 2, de 2008, da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, contando com a consulta e a participação dos povos e comunidades tradicionais, buscando subsídios na Resolução nº 214, de 2018, do CONANDA e na Convenção nº 169 da OIT.
3. Anteceder a oferta de educação infantil às crianças dos povos e comunidades tradicionais com estudos sobre o impacto nas

<sup>4</sup> Instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6040.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6040.htm)>. Acesso em: 14 de fevereiro de 2020.



formas de socialização de suas crianças de zero a seis anos, respeitando suas concepções diferenciadas sobre a infância.

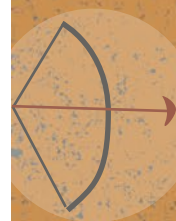
4. Valorizar, no programa de alimentação escolar na educação infantil, os produtos da agricultura familiar produzidos pelos povos e comunidades tradicionais no âmbito local ou regional, de modo a garantir os aportes nutricionais adequados e a segurança alimentar.
5. Fortalecer e expandir os cursos de formação de docentes indígenas e dos povos e comunidades tradicionais, priorizando a contratação de profissionais oriundos dos respectivos grupos étnicos, objetivando, inclusive, que esses profissionais sejam capacitados a formular as diretrizes de formação junto com as instituições formadoras, de modo a respeitar as referências normativas, conceituais e pedagógicas que se vêm firmando em consenso com os povos e comunidades tradicionais.
6. Assegurar o acesso das crianças dos povos e comunidades tradicionais às políticas e aos serviços de educação, saúde, assistência social, registro civil e sistema de justiça, garantindo-lhes atendimento diferenciado nos respectivos serviços, em especial conforme dispõe a Resolução nº 181, de 2016, do CONANDA.
7. Promover o respeito às especificidades étnico-culturais das crianças dos povos e comunidades tradicionais que se encontram em espaços urbanos e dos grupos em situação de migração, buscando desenvolver medidas para combater o racismo estrutural contra essas crianças e seus grupos de pertença.
8. Respeitar as crenças religiosas das crianças e suas implicações na prática educacional, entre as quais a de se ausentar das atividades, com o direito à reposição das aulas.
9. Conceber o acesso ao território e o direito à terra como condições estruturais para o desenvolvimento adequado da primeira infância dos povos e comunidades tradicionais.

10. Evidenciar a necessidade da aplicação das diretrizes do Conselho Nacional de Educação (CNE) constantes da Resolução nº 3, de 2012, que “define diretrizes para o atendimento de educação escolar para populações em situação de itinerância”<sup>5</sup>).

## Objetivos e metas

1. Criar e fortalecer os cursos de formação de profissionais de educação infantil, contemplando as especificidades étnico-culturais das crianças dos povos e comunidades tradicionais e priorizando a contratação de profissionais oriundos desses grupos étnicos.
2. Assegurar o cumprimento das estratégias para capacitação de profissionais de educação infantil que já atuam em turmas de crianças dos povos e comunidades tradicionais, conforme os marcos regulatórios da educação básica garantida a esses grupos.
3. Dar continuidade e ampliar o alcance das políticas de formação superior em licenciatura intercultural, educação do campo e etnodesenvolvimento, assim como as experiências estaduais e municipais de formação em nível médio de professores indígenas, quilombolas e do campo.
4. Promover a aquisição de 30% da alimentação escolar destinada à educação infantil com produtos da agricultura familiar dos grupos étnicos locais, estabelecendo medidas para que haja uma progressividade da proporção adquirida, tornando-a superior ao mínimo legal.
5. Estabelecer programas de atendimento – em saúde, assistência social, registro civil,

<sup>5</sup>Resolução MEC/CNE/CEB nº 3, de 16 de maio de 2012. Art. 1º, parágrafo único: “São considerados crianças, adolescentes e jovens em situação de itinerância aquelas pertencentes a grupos sociais que vivem em tal condição por motivos culturais, políticos, econômicos, de saúde, tais como ciganos, indígenas, povos nômades, trabalhadores itinerantes, acampados, circenses, artistas e/ou trabalhadores de parques de diversão, de teatro mambembe, dentre outros”.



sistema de justiça e educação de crianças dos povos e comunidades tradicionais – coerentes com uma visão plural e culturalmente situada das infâncias, com a garantia da consulta e da participação dos povos e comunidades interessados, incluindo as próprias crianças, em conformidade com as Resoluções nº 181, de 2016, e nº 214, de 2018, do CONANDA.

6. Apoiar o trabalho dos AIS, dos AISAN e dos ACS, para detectar e veicular as demandas específicas das crianças de cada povo e comunidade, atendendo às realidades diferenciadas de exposição a doenças, garantindo acesso a condições alimentares e sanitárias, além do respeito às práticas tradicionais de saúde. Também se deve aplicar o disposto na Portaria MS nº 4.384, de 28 de dezembro de 2018, que institui, no âmbito do Sistema Único de Saúde, a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde do Povo Cigano/Romani, que especifica a atenção à infância.
7. Ampliar a oferta de serviços de educação, saúde, assistência social, registro civil e sistema de justiça culturalmente adequados às várias infâncias dos povos e comunidades tradicionais que se encontram nos espaços urbanos ou em processo de migração.
8. Promover ações de formação continuada de conselheiros e conselheiras municipais dos direitos da criança e do adolescente e de conselheiros e conselheiras tutelares, focando as diferentes formas de viver a primeira infância, abordando a sociodiversidade e as especificidades culturais das famílias e das crianças dos povos e comunidades tradicionais.
9. Realizar a regularização jurídica e a segurança de terras indígenas, quilombolas, unidades de conservação e da reforma agrária, de modo a garantir o direito à terra como o primeiro e fundamental direito da primeira infância dos povos e comunidades tradicionais.
10. Elaborar, com a participação de representantes dos povos e comunidades tra-

dicionais, para complementar os Planos Estaduais e Municipais previstos na Lei nº 13.257, de 2016, “Planos Comunitários pela Primeira Infância” específicos, nos quais constem seus próprios parâmetros do modo como cada qual conceitua *família, infância e cuidado e educação dos filhos*, de modo que possam ser disponibilizados aos formuladores e executores dos programas de apoio às famílias e, assim, favoreçam a atuação com observância ao respeito à diversidade das infâncias brasileiras.

## As infâncias e crianças negras<sup>(6)(7)</sup>

Pesquisadoras/res <sup>(8)</sup> têm apontado o quão difícil é construir uma identidade negra positiva e o quanto as instituições educacionais não contribuem para a superação dessa realidade, na medida em que desconsideram importante o engajamento efetivo das propostas pedagógicas com a promoção da igualdade racial.

Após a inclusão do art. 26-A e do art. 79-B na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) e a instituição das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana (DCN-ERER), não

<sup>6</sup> Este texto tem a autoria principal de Lucimar Rosa Dias e a colaboração de Megg Rayara Gomes de Oliveira.

<sup>7</sup> Escolhemos esta terminologia porque o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) permite conjugar as categorias “pretas” e “pardas” na categoria “negra”.

<sup>8</sup> DAMIÃO, Flávia de Jesus. *Crianças Negras Pequenas e suas Infâncias: Produção de Conhecimentos a partir do Congresso Brasileiro de Pesquisadores/as Negros/as (COPENE)*, 2018. Tese (Tese de Doutorado) – Universidade Federal da Bahia, Salvador (BA), 2014. DIAS, Lucimar Rosa. *Formação de Professores, Educação Infantil e Diversidade Étnico-Racial: Saberes e fazeres nesse processo*. Revista Brasileira de Educação. Rio de Janeiro, v. 17, p. 51, 2012. Disponível em: <[https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-24782012000300010&script=sci\\_abstract&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-24782012000300010&script=sci_abstract&tlng=pt)>. Acesso em: 22 de junho de 2020. SANTIAGO, Flávio. *O Meu Cabelo é Assim... Igualzinho o da Bruxa, Todo Armado: Hierarquização e racialização das crianças pequenininhas negras na educação infantil*. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Unicamp. Campinas (SP), 2014. SOUZA, Ellen G. L. *Crianças Negras e Culturas Infantis: Aportes para a descolonização das infâncias*. Olhares: Revista do Departamento da UNIFESP, v. 4, nº 2, 2016. Disponível em: <<https://periodicos.unifesp.br/index.php/olhares/article/view/556/226>>. Acesso em: 2 de julho de 2020.

faltam materiais orientadores, nem recursos didático-pedagógicos, para o trato do tema na primeira infância. O Ministério da Educação, desde 2006, produz materiais específicos sobre o assunto.

A falta de um trabalho consistente na educação infantil que trate da história e das culturas afro-brasileira e africana tem negado a estas a possibilidade de se verem representadas positivamente nas várias experiências desenvolvidas nas instituições. Nega-se às crianças a socialização positiva e omite-se o papel dos profissionais da educação nessa temática. Em 2018, Ana Paula Xongani desabafou em rede social e denunciou que a “solidão da negra começa na infância”, em alusão aos estudos sobre a solidão da mulher negra. Ela denunciou, ainda, a solidão da filha de 4 anos, que foi rejeitada de brincadeiras por outras crianças brancas. Tal fato, infelizmente, não é novidade para quem estuda a infância e as relações raciais, como não é novidade para mães e pais de crianças negras.

A baixa preocupação sobre as condições que afetam as crianças negras não se restringe ao campo educacional, pois contagia também as políticas de outros setores, o que tem sido nomeado como “racismo estrutural”. A base referencial das políticas, ao ignorar que a estrutura nacional é constituída a partir do racismo, afeta fortemente toda a população e, em especial, as infâncias/crianças negras. Em decorrência disso, a ausência do recorte de raça/cor nas políticas sociais reproduz a desigualdade não só social, mas, sobretudo, racial. Este recorte não pode ser ignorado em nenhuma ação pública, pois as crianças são a ponta mais frágil da desigualdade e as crianças negras são, com outras infâncias também discriminadas, a ponta da ponta. Exemplos não faltam, mas citamos dois: 1) as mortes de crianças no Estado do Rio de Janeiro por balas perdidas nos anos de 2019 e 2020; e 2) o racismo religioso, que exclui as práticas de religiões de matriz africana como legítimas formas de espiritualidade, o que, conseqüentemente, impede o acesso das crianças negras a tais práticas. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a maioria dos que passam fome é constituída por negros. Alessandro Pinzani, professor de

filosofia da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), afirmou categoricamente que “a fome no Brasil tem cor”, e sabemos que ela é negra.

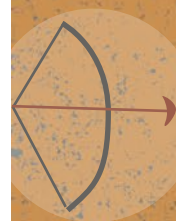
Infelizmente, teríamos exemplos, para todas as áreas sociais, que dão conta de demonstrar com efetividade como o racismo é um impeditivo cruel do pleno desenvolvimento das crianças negras e como é urgente a necessidade de que as políticas sociais façam o recorte de raça/cor se quiserem, de fato, alterar essa realidade.

Nesse sentido, passamos a elencar algumas proposições que podem ajudar os/as gestores/as a estabelecer parâmetros que promovam a igualdade racial:

- Instituir, nas Secretarias de Educação, equipes técnicas permanentes para os assuntos relacionados à diversidade, incluindo a Educação das Relações Étnico-Raciais, dotadas de condições institucionais e recursos orçamentários para o atendimento das recomendações propostas neste Plano <sup>(9)</sup>.
- Orientar as instituições educacionais para a reorganização de suas propostas curriculares e pedagógicas, fundamentando-as com as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana, conforme o estabelecido no Parecer CNE/CEB n° 03/2004 <sup>(10)</sup>.
- Promover, sistemática e continuamente, nas instituições de educação infantil, estudos, debates e pesquisas, com a participação da comunidade, sobre a diversidade étnico-racial, o racismo institucional e o papel da educação infantil na promoção da igualdade.
- Rever os currículos, as propostas pedagógicas e os materiais didáticos da edu-

<sup>9</sup> Proposta retirada do Plano Nacional de Implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana, 2013. Disponível em: <[http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/mec/diretrizes\\_curriculares\\_eticorraciais\\_mec\\_2013.pdf](http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/mec/diretrizes_curriculares_eticorraciais_mec_2013.pdf)> Acesso em: 7 de abril de 2020.

<sup>10</sup> Idem.





cação infantil, de sorte a não incorrerem em discriminação étnico-racial, mas de modo a que promovam a compreensão da igualdade e sejam representativos da diversidade étnico-racial e cultural da sociedade brasileira.

- Incluir, nos cursos de formação inicial e de educação continuada dos profissionais da educação infantil, as questões relativas às crianças negras, além da história e das culturas africana e afro-brasileira, possibilitando a reeducação das relações étnico-raciais.
- Destinar recursos do orçamento da educação para a aquisição de literatura infantil que apresente, de forma positiva, a diversidade étnico-racial do Brasil.
- Adquirir brinquedos, jogos e outros materiais pedagógicos da educação infantil para as instituições educacionais de modo a contemplar a diversidade étnico-racial.
- Inserir recomendações operacionais para a educação infantil para que a decoração, as exposições, as ilustrações, os cartazes e as pinturas dos estabelecimentos, tanto de creches quanto de pré-escolas, sejam representativos da diversidade étnico-racial do Brasil.
- Oferecer incentivo à produção e à divulgação de pesquisas voltadas para a diversidade humana, com ênfase na população negra.
- Cuidar para que, nos equipamentos públicos de saúde infantil, a decoração contemple a diversidade étnico-racial da nação brasileira.
- Tentar, na medida do possível, ter – em seu quadro de professores – pessoas negras, de modo que a representatividade étnico-racial possa ser possível para crianças e adolescentes.
- Divulgar pesquisas que apontem o cunho discriminatório de algumas práticas em saúde (por exemplo: o menor tempo nas consultas pediátricas com mães/pais e crianças negras).

- Divulgar, para os profissionais de saúde, de um modo geral, independentemente de sua formação, aspectos específicos da saúde da população negra (por exemplo: anemia falciforme e hipertensão).
- Orientar os programas sociais sobre a necessidade de rever seus procedimentos, a fim de coibir o racismo institucional, presente desde a recepção dos/as candidatos/as às políticas até a sua execução.

Além destas propostas, outras podem e devem ser construídas na medida em que os órgãos governamentais passem a assumir suas responsabilidades legais em relação à dimensão racial nas políticas para a primeira infância.

## Mais uma infância negada

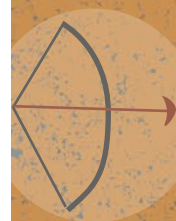
Para finalizarmos este capítulo sobre a diversidade na primeira infância, pautamos o tema da sexualidade infantil com respeito às crianças denominadas, por muitos, como crianças *trans* e que outros afirmam ser essa designação inapropriada para a primeira infância. Sabemos que é um tema sensível, mas – dadas a importância e a necessária discussão que ele merece – não poderíamos deixar de mencioná-lo.

Essas crianças precisam ser escutadas como pessoas, como crianças, sujeitos de direito da mesma forma que todas as crianças, e não como portadoras de alguma patologia. O sofrimento e o desconforto denunciados por elas não está relacionado à sua identidade de gênero, mas às dificuldades de acolhimento que enfrentam em diversos espaços sociais. O destaque que é atribuído à sexualidade pode comprometer as relações de sociabilidade e acolhimento, pois outros elementos que compõem a sua infância são colocados num plano secundário. A adjetivação não pode ser utilizada para imobilizá-la em um campo específico, impedindo que vivencie outras experiências ou de modo que apague características impor-

tantes formadoras da sua personalidade. Seria um reducionismo negador da pessoa, uma vez que as identidades se tecem em todo o complexo das interações e das experiências, e não apenas no campo da sexualidade.

Esse fenômeno, embora não seja recente, tem sido observado de modo mais frequente nas sociedades contemporâneas, razão pela qual ele precisa ser considerado pelas políticas públicas. Dado, porém, não termos ainda o acúmulo teóri-

co para tratar essa questão na densidade que ela requer, nós a apresentamos aqui como tema de estudo e discussão, recomendando que sejam realizados com uma abordagem intersetorial. Como medida concreta e de implementação em curto prazo, este Plano propõe a criação de um Grupo de Estudo na Rede Nacional Primeira Infância e que, no final, apresente um conjunto de ações que concorram para que essas crianças sejam respeitadas, escutadas e aceitas em todos os espaços em que elas vivem as suas infâncias.







Enfrentando  
as violências  
contra as crianças



# 1. Contextualização da violência

A violência é um fenômeno complexo, de difícil conceituação, principalmente por ser uma forma própria de relação pessoal, política, social e cultural. Outras vezes, é resultante das interações sociais ou, ainda, um componente cultural naturalizado. Segundo Koller e Loll, ela pode ser definida de várias formas, mas existe uma base comum a todo ato de violência, ou seja, “são ações e/ou omissões que podem cessar, impedir, deter ou retardar o desenvolvimento pleno dos seres humanos” e que causam danos físicos, psicológicos e sociais à pessoa. Esses autores registram que a violência “ocorre em relações interpessoais assimétricas e hierárquicas, nas quais há desigualdade e/ou subordinação. Aquele que violenta o outro toma decisões sobre a vida dele, sem avaliar as necessidades básicas e os desejos que possa ter, levando em conta, unicamente, as suas próprias necessidades e os seus próprios desejos” (1).

A Organização Mundial da Saúde (OMS) afirma que a “*violência é o uso da força física ou do poder real ou em ameaça contra si próprio, contra outra pessoa ou contra um grupo ou uma comunidade, que resulte ou tenha qualquer possibilidade de resultar em lesão, morte, dano psicológico, deficiência de desenvolvimento ou privação*” (2). Do ponto de vista social, o contrário da violência não é a não violência, mas a valorização da vida humana em geral e de cada indivíduo no contexto de seu grupo familiar e social.

Não se pode compreender a violência fora da sociedade que a produziu, porque ela se nutre de fatos políticos, econômicos, sociais e culturais trazidos nas relações cotidianas. Ora, se são construídos por uma determinada sociedade e sob determinadas circunstâncias, podem, também, ser por ela desconstruídos e superados.

A criança está entre os segmentos sociais mais vulneráveis à violência. A assimetria de poderes existente nas relações entre adultos e crianças permite que, muitas vezes, aqueles abusem do poder que possuem, deixando de compreender e/ou respeitar as crianças na sua dignidade de pessoa e de sujeitos de direitos.

Quando se trata de direitos humanos, estabelece-se uma relação entre esses sujeitos de direitos e os responsáveis por assegurá-los – a família, o Estado e a sociedade. Embora a legislação brasileira seja uma das mais avançadas no mundo em relação à proteção das crianças (Constituição Federal, Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei Menino Bernardo, Marco Legal da Primeira Infância e outros dispositivos legais, bem como tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário), as leis que expressam essa proteção não estão presentes como instrumentos de proteção no cotidiano de uma parcela significativa da população infanto-adolescente.

A violência doméstica constitui a maior parte dos registros de violência contra a criança. A violência intrafamiliar, na forma de acidentes e agressões, foi a segunda maior causa de morte de crianças menores de 1 ano e de 1 a 5 anos no Brasil, em 2017 (3) (4).

A violência, nas suas diferentes formas, causa dor, sofrimento e danos à integridade física e à integridade psicológica. Os danos físicos podem ser “temporais” (hematomas, cortes) ou permanentes (deixam sequelas físicas irreversíveis, como dano cerebral e outras deficiências e até a morte). Os danos psicológicos interferem na formação e no desenvolvimento da criança, podendo causar dificuldades de aprendizagem, expressão de insegurança para a tomada de decisões, baixa autoestima, dificuldades de se relacionar

<sup>1</sup> KOLLER, S. H. (org.). *Ecologia do Desenvolvimento Humano: Pesquisa e Intervenção no Brasil*. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2004.

<sup>2</sup> Organização Mundial da Saúde. *Informe Mundial sobre la Violencia y Salud*. Ginebra. 2002.

<sup>3</sup> MS/SVS/DANTPS: Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM).

<sup>4</sup> Um estudo abrangente das causas da violência e de suas formas e medidas de prevenção foi publicado pela Fundação Oswaldo Cruz em 2007: *Impactos da Violência na Saúde*, organizado por: NJAINE, Kathie; ASSIS, Simone Gonçalves; e CONSTANTINO, Patrícia. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007, 418 p. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/7yzzw/epub/njaine9788575415887.epub>>. Acesso em: 24 de fevereiro de 2020.



socialmente e outros de maior gravidade e comprometimento emocional.

Um dos principais fatores responsáveis por esses danos é o estresse tóxico, fruto de situações que envolvem um sofrimento grave, frequente ou prolongado, no qual as crianças não têm o apoio adequado da mãe, do pai ou dos cuidadores. A negligência severa, como o abandono, é uma das situações decorrentes do estresse tóxico. Estudos indicam que o estresse tóxico pode impactar a forma como o cérebro se organiza para dirigir o comportamento da pessoa e pode aumentar o risco de doenças físicas e mentais relacionadas ao estresse <sup>(5)</sup>. Nesse sentido,

*“pesquisas sobre o estresse demonstram que o desenvolvimento saudável pode ser prejudicado pela excessiva ou prolongada ativação dos sistemas de resposta ao estresse no organismo. Esse estresse tóxico pode gerar efeitos danosos no aprendizado, no comportamento e na saúde durante toda a vida” <sup>(6)</sup>.*

Recém-nascidos que são sacudidos com força podem sofrer lesões que provocam paralisia cerebral, retardo mental, problemas de aprendizagem, cegueira, surdez, entre outras sequelas, ou ter convulsões. Bebês negligenciados em seus cuidados de higiene e saúde, inclusive na omissão ou na ausência das vacinas obrigatórias, podem apresentar doenças e sequelas graves e irreversíveis também. Se é grave em recém-nascidos, a violência é danosa para a criança em qualquer idade, mormente nos dois primeiros anos de vida.

A participação da criança desde a primeira infância nas ações que visem a enfrentar a violência intrafamiliar e suas consequências é uma estratégia fundamental para a construção de uma política efetiva. Essa participação começa no escutar e no levar em consideração as opiniões e os desejos da criança. Ela deve

ocorrer nas relações de convivência familiar e comunitária, nas políticas públicas e nos programas governamentais.

A Organização das Nações Unidas (ONU) propôs uma *Parceria Global pelo Fim da Violência contra Crianças e Adolescentes*, à qual o Brasil aderiu em junho de 2018. A parceria reúne governos, agências da ONU, organizações internacionais, as sociedades civis, os grupos religiosos, o setor privado, as fundações filantrópicas, pesquisadores, acadêmicos, além das próprias crianças e dos adolescentes. Ela está articulada com alguns Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS):

16.2: “*acabar com abuso, exploração, tráfico e todas as formas de violência e tortura contra crianças*”;

5.2: “*eliminar todas as formas de violência contra todas as mulheres e meninas nas esferas públicas e privadas, incluindo o tráfico e a exploração sexual e de outros tipos*”; e

16.1: “*reduzir significativamente todas as formas de violência e as taxas de mortalidade relacionadas em todos os lugares*”.

Com essa adesão, o Brasil assumiu o compromisso de fazer um *Roteiro Nacional (Roadmap) de Ações Integradas para Balizar as Avaliações do Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e de Adolescentes (2011-2020)*. Além disso, segundo o acordo, o país deve desenvolver um sistema de indicadores sobre crianças e adolescentes com foco na identificação das violações de seus direitos <sup>(7)</sup>.

## 2. As várias formas de violência

Neste capítulo do Plano Nacional pela Primeira Infância, consideram-se as violências que ocor-

<sup>5</sup> Center on the Developing Child, Harvard University. *Excessive Stress Disrupts the Architecture of the Developing Brain*. Disponível em: <<https://developingchild.harvard.edu/resources/wp3/>>. Acesso em: 28 de março de 2020.

<sup>6</sup> Disponível em: <<https://developingchild.harvard.edu/science/key-concepts/toxic-stress/>>. Acesso em: 28 de março de 2020.

<sup>7</sup> Disponível em: <<http://primeirainfancia.org.br/entidades-comemoram-adesao-do-governo-federal-a-parceria-global-pelo-fim-da-violencia-contra-criancas-e-adolescente-da-onu/>>.

rem nos espaços de socialização da criança, ou seja, intrafamiliar, institucional e comunitária. A violência estrutural, que é a falta de acesso das crianças aos direitos fundamentais, como educação de qualidade, saúde, convivência familiar e comunitária e condições dignas de vida, é objeto de outros capítulos do Plano.

As diferentes formas de violência são assim conceitualizadas quanto à sua natureza:

**Violência física:** qualquer ação ou omissão, única ou repetida, não acidental, capaz de provocar danos físicos, psicológicos, emocionais ou intelectuais contra a criança. Eles podem variar de uma lesão leve à consequência extrema da morte.

Algumas das formas dessa violência são os castigos físicos, que consistem em qualquer ato de qualquer intensidade que atinja o corpo da criança com a intenção de provocar dor ou sofrimento a pretexto de educar ou proteger. É uma manifestação de violência física porque utiliza a força para obter um determinado comportamento ou para punir as faltas, o que, em alguns casos, pode ser configurado como tortura.

São formas de violência física: bater com a mão ou com um objeto (vara, cinto, chicote, sapato, fios etc.), dar pontapés, provocar queimaduras, sacudir a criança ou empurrá-la, beliscá-la ou puxá-la pelos cabelos, obrigá-la a permanecer em posições incômodas ou indecorosas ou forçá-la a fazer exercícios físicos excessivos, tapas na mão, beliscões, bofetões, sacudidelas e empurrões, chutes e pontapés, surras (com ou sem o uso de objetos). O castigo físico repetido, não severo, como a palmada, também é uma violência. Esses atos podem causar consequências físicas ou psicológicas, deixando ou não marcas aparentes.

A Lei Menino Bernardo (Lei nº 13.010, de 2014) introduz no ECA “o direito da criança e do adolescente de serem educados e cuidados sem o uso de castigos físicos ou de tratamento cruel ou degradante como formas de correção, disciplina, educação ou qualquer outro pretexto, pelos pais, pelos integrantes da família ampliada, pelos responsáveis, pelos agentes públicos executores de medidas socioeducativas ou por qualquer

*pessoa encarregada de cuidar deles, tratá-los, educá-los ou protegê-los*”. Para evitar equívoco na interpretação dos termos, a lei define o castigo físico e o tratamento cruel e degradante. Além disso, estabelece as medidas para enfrentar esse grave problema:

- promoção de campanhas educativas permanentes;
- integração com os órgãos do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, com o Conselho Tutelar, com os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e com entidades não governamentais que atuam na área dos direitos da criança e do adolescente;
- formação continuada e capacitação dos profissionais de saúde, educação e assistência social e dos demais agentes;
- apoio e incentivo às práticas de resolução pacífica de conflitos que envolvam violência contra a criança e o adolescente;
- inclusão, nas políticas públicas, de ações que visem a garantir os direitos da criança e do adolescente, desde a atenção pré-natal, e de atividades junto aos pais e responsáveis com o objetivo de promover a informação, a reflexão, o debate e a orientação sobre alternativas ao uso de castigo físico ou de tratamento cruel ou degradante no processo educativo;
- promoção de espaços intersetoriais locais para a articulação de ações e a elaboração de planos de atuação conjunta focados nas famílias em situação de violência, com a participação de profissionais de saúde, de assistência social e de educação e de órgãos de promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente.

A formação e a capacitação continuada dos profissionais que atuam no atendimento a crianças e adolescentes são condições essenciais para que possam atuar na prevenção, na identificação de evidências, no diagnóstico e no enfrentamento de todas as formas de violência. Entre eles estão os conselheiros tutelares, estratégicos por duas





razões, senão por outras mais: estão próximos da comunidade e das famílias, recebem notificações, denúncias, pedidos e alertas, têm as competências que o ECA lhes confere e estão presentes em todo o país.

**Violência psicológica:** é toda a ação que causa ou pode causar dano à autoestima, à identidade ou ao desenvolvimento da pessoa. Dela fazem parte as ameaças, as humilhações, as agressões verbais, as cobranças de comportamento, a discriminação, o isolamento e a destruição de pertences ou objetos de estima e apego para a criança.

Os castigos humilhantes configuram-se como violências psicológicas. São ameaças, insultos, xingamentos, constrangimentos, chantagens e humilhações públicas, assim como ridicularizar, isolar ou ignorar a criança. A violência psicológica é mais difícil de ser identificada, apesar de acontecer com relativa frequência. A violência psicológica geralmente está associada à violência física.

O Conselho Federal de Psicologia estabelece, na sua Resolução CFP nº 018, de 2002, que o preconceito racial humilha e a humilhação social produz sofrimento, reconhecendo, assim, que todo racismo é uma forma de violência.

**Negligência:** é a omissão de responsabilidade de um ou mais membros da família em relação às crianças, quando deixam de prover as necessidades básicas para o seu desenvolvimento físico, emocional, social ou cognitivo.

Essa forma de violência pode caracterizar-se como abandono, falta de cuidados, de atenção e de proteção e, ainda, como o não provimento de estímulos e de condições para a frequência a um estabelecimento educacional. Pode causar atraso ou prejuízo ao desenvolvimento infantil ou acarretar problemas de saúde. É importante fazer a diferença entre a negligência e a situação de privação de recursos da família, sejam materiais ou emocionais, para prover as condições adequadas para o desenvolvimento saudável das crianças.

**Violência sexual:** é classificada nas modalidades de abuso sexual intrafamiliar e extrafamiliar e exploração sexual.

O abuso sexual é descrito como toda situação em que uma criança é utilizada para a gratificação sexual de outra pessoa, geralmente mais velha. Ele é cometido por meio de força, engano, suborno, violência psicológica ou moral. O uso do poder pela assimetria entre abusador e abusado é o que mais caracteriza essa situação. O abusador aproveita-se do fato de a criança ter sua sexualidade despertada para conseguir seu consentimento e aproveita-se também do seu sentimento de culpa por sentir prazer para acobertar o ato.

O abuso sexual intrafamiliar, também chamado de incestuoso, é qualquer relação de caráter sexual – (a) entre um adulto e um adolescente; (b) entre um adulto e uma criança; (c) entre um adolescente e outro adolescente; (d) entre um adolescente e uma criança; e (e) entre uma criança e outra criança – entre os quais há um laço familiar ou uma relação de responsabilidade. O extrafamiliar é o praticado por alguém de fora do âmbito familiar da criança, mas em quem ela confia.

A exploração sexual é caracterizada pela relação sexual de uma criança com adultos, mediada pelo pagamento em dinheiro ou por qualquer outro benefício. São considerados exploradores o cliente (que paga pelos serviços) e os intermediários (que induzem, facilitam ou obrigam crianças a se submeterem a tais práticas). A exploração sexual de crianças na primeira infância pode acontecer no âmbito doméstico, perpetrado pelas pessoas mais próximas da criança. As formas mais conhecidas de exploração sexual são a pornografia, o tráfico de crianças e adolescentes, o turismo e a exploração sexual comercial, que é a troca mercantil do sexo.

### 3. Princípios e diretrizes

A política de proteção à criança contra a violência deve se efetivar por meio de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, com atuação sistêmica, envolvendo a família, a comunidade, a socie-

dade e o Estado, configurada pelo respeito à diversidade étnico-cultural, à identidade e orientação sexual, à equidade de gênero e às particularidades regionais, socioeconômicas, físicas e mentais da criança e de sua família.

Para tanto, esta política deve estar pautada pelos seguintes princípios:

1. Reconhecimento da criança como sujeito de direitos;
2. Valorização e promoção da participação infantil;
3. Valorização das capacidades e competências das famílias na resolução de seus próprios conflitos e problemas;
4. Primazia da responsabilidade do Estado no fomento de políticas públicas integradas para o enfrentamento às violências;
5. Promoção da cultura da paz.

## 4. Objetivo

Proteger as crianças de até seis anos contra todas as formas de violência que coloquem em risco a sua integridade física e psicológica, nos âmbitos familiar, institucional e comunitário, por meio de recomendações que visem ao fortalecimento e à efetiva operacionalização do Sistema de Garantia de Direitos (SGD).

## 5. Recomendações gerais

As recomendações do Plano Nacional pela Primeira Infância para o enfrentamento das violências na primeira infância estão pautadas na valorização de relações dialógicas de cooperação e negociação entre a criança, seus pares e adultos, pretendendo que este modelo oriente e subsidie as políticas públicas articuladas para

a primeira infância, visando a garantir o fortalecimento da identidade de meninos e meninas como atores sociopolíticos.

- 5.1. Fortalecimento e criação de redes locais institucionais (dos serviços públicos) e informais (da sociedade civil) de atenção às crianças e suas famílias com o objetivo de garantir:
  - 5.1.1. Proteção à criança, colocando-a a salvo de todas as formas de violência;
  - 5.1.2. Qualidade no atendimento das crianças vítimas;
  - 5.1.3. Atendimento/acompanhamento e tratamento adequado dos autores da violência doméstica;
  - 5.1.4. Notificação e monitoramento dos casos de violência;
  - 5.1.5. Qualificação do fluxo de atendimento/encaminhamento da criança no SGD (Sistema de Garantia de Direitos);
  - 5.1.6. Articulação eficiente entre a Rede de Proteção, a Rede de Atendimento, escolas e outros serviços voltados às crianças e suas famílias;
  - 5.1.7. Atualização permanente dos profissionais de educação, saúde e assistência, dos membros dos conselhos tutelares e de demais atores do SGD para prevenir, identificar, tratar e encaminhar os casos de violência contra a criança.
- 5.2. Promoção de ambientes seguros e de qualidade de vida, que incluem:
  - 5.2.1. O fortalecimento e a integração das políticas de atenção à família: planejamento familiar, pré-natal, pós-natal, creches públicas, saúde mental e demais serviços de atendimento à primeira infância; estímulo às visitas domiciliares associadas a programas de educação infantil e sobre prevenção às violências, com foco na promoção de ambientes seguros à criança;



- 5.2.2. A formação orientada para o tema da violência na primeira infância para os profissionais do Programa Saúde da Família e de Educação Infantil;
- 5.2.3. A articulação interna do setor saúde para o monitoramento das situações de risco, capacitando profissionais para a identificação, o diagnóstico e o tratamento e para apoio ao desenvolvimento de pesquisas;
- 5.2.4. A articulação do setor saúde com outros setores governamentais e com a sociedade em geral, inclusive para o cumprimento da notificação compulsória, prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente;
- 5.2.5. A integração da rede de atendimento do setor saúde com o setor jurídico (promotorias públicas, delegacias especializadas, varas da justiça, conselho tutelar e instituições ligadas a universidades que prestam serviços de advocacia);
- 5.2.6. A inclusão do tema das violências contra as crianças nos currículos dos cursos de formação superior e técnica das áreas de Saúde, Assistência Social, Direito, Segurança, Educação, Comunicação e Turismo;
- 5.2.7. O fortalecimento de programas sociais de geração de renda para famílias vítimas da violência social;
- 5.2.8. A inclusão do tema no currículo de formação das Escolas de Conselho (Agenda Social da Secretaria Especial de Direitos Humanos – SEDH).
- 5.3. Fortalecimento do Sistema de Informação para Infância e Adolescência (SIPIA). Criado em 1997, com base no ECA, o SIPIA visa a gerar informações, a partir dos conselhos tutelares, para subsidiar a adoção de decisões governamentais sobre políticas para crianças e adolescentes, garantindo-lhes o acesso à cidadania.
- 5.4. Reconhecimento dos castigos físicos e humilhantes como formas de violência contra a criança, sendo, portanto, uma violação aos seus direitos fundamentais, com impacto no desenvolvimento infantil saudável.
- 5.5. Articulação das redes municipais, estaduais e macrorregionais de assistência e das redes do Sistema de Garantia de Direitos para a efetivação e a qualificação da notificação dos casos de violência.
- 5.6. Garantia de apoio às atividades de integração entre crianças junto com suas famílias nas escolas, proporcionando espaços de discussão com as comunidades, com o objetivo de estimular nas famílias a visão crítica sobre a violência.
- 5.7. Realização de conferências municipais, regionais e nacionais sobre a cultura da paz como espaços de troca de experiências, disseminação de estudos e pesquisas sobre as origens da violência e sobre as formas mais efetivas de viver os valores da paz.
- 5.8. Realização de campanhas para o enfrentamento da violência na primeira infância.
- 5.9. Realização de ações de educação e orientação às crianças para que aprendam a perceber e a se defender das insinuações, dos convites, das tentativas e dos atos de exploração sexual.

## 6. Recomendações para o enfrentamento da violência em creches, pré-escolas, escolas e instituições de acolhimento

- 6.1. Abertura, nos fins de semana, das escolas das redes públicas estaduais e municipais e da rede pública federal às



comunidades para atividades artísticas, de esporte e lazer;

- 6.2. Estímulo à participação infantil nas decisões dos estabelecimentos educacionais e das instituições que frequentam;
- 6.3. Uso dos estabelecimentos educacionais como polos de prevenção: ponto de referência e integração entre unidades de saúde, comunidades e o ambiente estudantil;
- 6.4. Desenvolvimento de projetos que integrem a escola e a comunidade em ações de interesse comum;
- 6.5. Colaboração das escolas com os órgãos do Sistema de Garantia de Direitos, registrando e notificando casos e indícios de violência doméstica contra a criança;
- 6.6. Implantação, nos estabelecimentos de educação infantil, de projetos de convivência escolar com técnicas de mediação de conflito;
- 6.7. Capacitação de todos os profissionais da educação, incluindo professores, técnicos e pessoal administrativo, em prevenção e enfrentamento das violências no âmbito escolar, inclusive o *bullying*;
- 6.8. Realização de debates e oficinas de capacitação com os pais, objetivando a redução, até a eliminação, da violência doméstica contra a criança.

## 7. Recomendações para o enfrentamento da violência institucional

- 7.1. Criação de um banco de projetos previamente avaliados e validados como

referências na promoção dos direitos das crianças;

- 7.2. Realização de cursos, por meio de oficinas e rodas de conversa, para a Polícia Civil e a Polícia Militar sobre os tipos e a gravidade das violências contra a criança e as formas de enfrentá-las;
- 7.3. Criação de um fluxo de encaminhamento e resposta para denúncias recebidas pelo Disque 100;
- 7.4. Implementação da Lei nº 13.431, de 2017 (Lei da Escuta Protegida), para a qual pode ser necessário promover a formação dos operadores do Direito;
- 7.5. Promoção de campanhas de conscientização e sensibilização, por parte do Ministério da Justiça e das secretarias de segurança municipais e estaduais, que evidenciem a importância da construção de “zonas seguras”, a fim de que as crianças tenham sua integridade física preservada e deixem de ser vítimas de “balas perdidas” dentro dos ambientes escolares e circunvizinhos. Campanhas que despertem a consciência de que tais crianças, vítimas de “balas perdidas” nos grandes centros urbanos, são, em sua maioria, pobres, negras e de periferia, o que evidencia a maior vulnerabilidade social e econômica desse grupo por motivos de raça/cor/etnia.

## 8. Recomendações para o enfrentamento da violência comunitária

- 8.1. Implantação de projetos de enfrentamento à violência em níveis locais, de forma interinstitucional e integrada;
- 8.2. Fomento a redes comunitárias de



proteção às crianças de 0 a 6 anos, procurando envolver os serviços de proteção existentes no território e as pessoas da comunidade;

- 8.3. Estímulo à participação infantil nas decisões e nos espaços da comunidade, por meio de consulta às crianças até os 6 anos de idade.

## 9. Recomendações para o enfrentamento da violência sexual

- 9.1. Sensibilização do Poder Judiciário no que concerne à importância dos laudos periciais expedidos por profissionais da área médica nos processos criminais relativos à violência sexual;
- 9.2. Redução da subnotificação ao mínimo possível, integrando os diferentes meios de registro e intensificando as campanhas de esclarecimento sobre a violência sexual e a sistematização de práticas comprovadamente eficazes, especialmente com as famílias que vivenciam as dinâmicas de violência sexual;
- 9.3. Adoção de estratégias de proteção para a escuta das crianças vítimas nas diversas instâncias de apuração e julgamento;
- 9.4. Elaboração de material – educação para a prevenção contra o abuso sexual infantil – para os pais lerem para e com os seus filhos de 0 a 8 anos e para cuidadores, para aprenderem sobre seus corpos, os cuidados, o papel da família, quem pode ajudar e como se proteger.
- 9.5. Adoção de estratégias de proteção contra a violência sexual à qual as crianças em situação de rua são submetidas.

## 10. Recomendações para o enfrentamento da violência étnico-racial

- 10.1. Aplicação das recomendações do ECA e, em especial, das recomendações referendadas nas seguintes Resoluções do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA):
  - I) nº 180, de 2016, que trata da igualdade entre meninos e meninas;
  - II) nº 181, de 2016, que dispõe sobre os parâmetros para a interpretação dos direitos e a adequação dos serviços relacionados ao atendimento de crianças e adolescentes pertencentes a povos e comunidades tradicionais no Brasil; e
  - III) nº 215, de 2018, que dispõe sobre a proteção de crianças e adolescentes no contexto de grandes obras, no que se refere aos direitos dos povos e das comunidades tradicionais, indígenas, negras e quilombolas e ao respeito aos seus estatutos próprios pelos Poderes Legislativo, Executivo, Judiciário e pelos demais órgãos e entidades do Sistema de Garantia de Direitos (SGD).
- 10.2. Atuação mais intensa do Sistema de Garantia de Direitos e do Ministério Público Federal e Estadual, bem como das Defensorias Públicas Estaduais e Federal, em processos relacionados à exploração de crianças das minorias étnico-raciais que sejam alvo de qualquer tipo de discriminação, de tráfico infantil, adoção forçada por extrema pobreza e exploração sexual;
- 10.3. Ampliação do controle social em relação à educação de crianças negras, indígenas, quilombolas e dos povos e das comunidades tradicionais para o fortaleci-

mento da identidade étnica e o combate a todas as formas de violência;

- 10.4. Inclusão, nos debates públicos sobre o tema da violência contra a criança, promovidos pelos órgãos governamentais, das temáticas: “violência em nome da religião enquanto violência étnico-religiosa com recortes das questões de poder”, “violência étnico-racial como forma de exclusão e exploração” e “violência étnico-cultural como forma de aculturação e inclusão forçada”;

- 10.5. Adoção de medidas, por parte do Poder Público, para o combate à esterilização forçada e à violência obstétrica, tendo em vista o forte vínculo das mães de povos de comunidades tradicionais, indígenas e quilombolas com a criação, a educação e a manutenção de seus filhos;

- 10.6. Adoção das medidas adequadas para a criação e a garantia de um ambiente educacional livre do racismo e da violência étnico-racial.





# Assegurando o documento

de cidadania a  
todas as crianças



O registro de nascimento é um direito da criança e um dever do Estado, que incumbe seus pais ou responsáveis de promovê-lo até 15 dias após o nascimento, de preferência logo que a criança nasce, na própria maternidade <sup>(1)</sup>.

É pelo registro civil que se assegura à pessoa a garantia de identidade, mediante o estabelecimento do seu vínculo familiar, assim como o seu vínculo em relação ao Estado, possibilitando que possa exercer sua cidadania.

Por isso, o registro civil é essencial para a existência do indivíduo-cidadão, pois a criança não registrada civilmente e sem a certidão de nascimento ainda não existe juridicamente perante o Estado. Além disso, somente com essa certidão o cidadão e a cidadã podem matricular-se em instituições de ensino, fazer a carteira de identidade, o título de eleitor, o CPF, a carteira de trabalho, casar-se, conseguir outros registros (como o de uma profissão), ser inseridos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e ter acesso aos benefícios dos programas governamentais e da Previdência Social. O registro civil é necessário até ao morrer, para sua família receber a certidão de óbito e o indivíduo não ser enterado como indigente.

Cerca de três milhões de pessoas ainda vivem sem o registro de nascimento no Brasil. A boa notícia é que os índices de sub-registros ou registros tardios – aqueles efetuados após três meses do nascimento do bebê – estão diminuindo em todo o território nacional desde 2008.

Segundo dados do relatório: “Estatísticas do Registro Civil”, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o número de crianças que não receberam a certidão de nascimento no primeiro ano de vida caiu para 1% em 2014, o que indica uma tendência à erradicação do sub-registro

<sup>1</sup> No caso de ser a mãe a declarante, o prazo pode ser estendido por mais 45 dias, uma vez que o parto exige repouso. A lei prevê outra hipótese de ampliação: quando a distância entre o lugar de parto ou domicílio e a sede da serventia for maior de 30 km. Nesse caso, o prazo é prorrogado em até três meses (artigo 50 da Lei nº 6.016, de 1973). Após o decurso do prazo de registro, será competente apenas a serventia da circunscrição da residência do interessado, nos termos do artigo 46 da Lei nº 6.015, de 1973.

civil de nascimento no Brasil. Os percentuais de sub-registro variam entre as regiões, sendo mais altos no Norte (9,4%) e mais baixos no Sul (0,4%) e Sudeste (1%).

Desdobrando-se esses sub-registros por raça/cor/etnia, constata-se tratar de grupos populacionais histórica e tradicionalmente vulnerabilizados: povos indígenas, comunidades quilombolas, povos ciganos, povos e comunidades tradicionais de matriz africana e de terreiros, ribeirinhos e outros povos e comunidades tradicionais, população em situação de rua, população em situação de privação de liberdade, trabalhadoras rurais e grupos LGBT.

Os nascimentos não registrados nos cartórios dentro do período considerado pela pesquisa são incorporados às estatísticas do Registro Civil, nos anos posteriores, como *registros tardios*.

Quando, por algum motivo, a certidão não for emitida no prazo de 15 dias do nascimento ou de até três meses nos casos em que a residência dos pais esteja a mais de 30 quilômetros da sede do cartório, a Lei nº 6.015, de 1973, prevê o *registro tardio*. Nesses casos, é possível ajuizar uma ação para explicar as circunstâncias e solicitar à Justiça que o cartório emita a certidão. Os documentos exigidos para iniciar uma ação judicial de registro tardio devem conter as seguintes informações: local de nascimento, nome do hospital e declarações de testemunhas que tenham conhecimento do nascimento dessa pessoa.

O sub-registro civil de nascimento exclui as crianças não registradas do planejamento das ações de saúde e educação, porque o Estado não sabe que existem, quantas são, onde estão, o que distorce a realidade do atendimento, por exemplo, de vacinação, de demanda por creches e pré-escolas, de modo que dificulta para o Estado fazer um controle mais completo de adoções irregulares/ilegais e do tráfico de crianças (as não registradas dificilmente são rastreadas pela justiça, sendo, portanto, alvo mais fácil do tráfico).

Esse mesmo fenômeno se deve a fatores socioeconômicos, geográficos, institucionais,

técnicos, jurídicos, legislativos e políticos. Sob o ponto de vista socioeconômico, ele está associado à pobreza e é um reflexo da exclusão social de parcela significativa da população: é maior onde os indicadores de educação, emprego, renda familiar e condições de moradia são menos favoráveis e onde o acesso à informação é mais precário. Ocorre, também, de algumas crianças terem seu registro de nascimento adiado quando a mãe aguarda que o pai reconheça a paternidade.

O fator geográfico se refere às distâncias entre o lugar do nascimento e o cartório, bem como a acidentes geográficos que dificultam o acesso a ele. Os fatores políticos, jurídicos e institucionais que levam ao agravamento do sub-registro de nascimentos se referem: (a) à falta de fiscalização sobre a aplicação da lei que obriga os registros; (b) à inexistência, na maioria dos municípios, de uma rede de proteção à criança atenta aos problemas do sub-registro de nascimentos e da segurança das crianças; e (c) à ausência de cartórios de registro civil em cerca de 400 municípios brasileiros. Há que se considerar também a ausência de uma política de fundos compensatórios para os cartórios de registro civil, por conta dos registros gratuitos determinados pela Lei nº 9.534, de 10 de dezembro de 1997, especialmente os de localidades com baixa atividade econômica. Isso tem levado diversos cartórios a fecharem suas portas ou se manterem sem os avanços tecnológicos possíveis, o que agilizaria o processo de coleta e disseminação dessas informações <sup>(2)</sup>.

É igualmente relevante considerar os fatores técnicos e tecnológicos que estão implicados indiretamente à questão. A modernização tecnológica dos serviços de registro de nascimento (computador e acesso à *internet*) dá maior agilidade no conhecimento dos municípios cujos registros são mais precários.

Diversas iniciativas foram tomadas e algumas estão em curso para erradicar o sub-registro civil de nascimento. Entre elas, destacam-se as seguintes:

1. A edição da Lei nº 9.534, de 1997, que determina a gratuidade do registro civil e da primeira certidão de nascimento. Para as pessoas reconhecidamente pobres, as segundas vias também são gratuitas.
2. A implantação, em 2010, de serviços de registro de nascimento nas maternidades, em um sistema informatizado e que as conecta, pela *internet*, às serventias de registro civil existentes nas Unidades da Federação <sup>(3)</sup>.
3. A instituição da Central de Informações de Registro Civil das Pessoas Naturais (CRC), operada por meio de sistema interligado, com os objetivos de: (a) interligar os oficiais de registro civil das pessoas naturais, permitindo o intercâmbio de documentos eletrônicos e o tráfego de informações e dados; (b) aprimorar tecnologias para viabilizar os serviços de registro civil das pessoas naturais em meio eletrônico; (c) implantar, em âmbito nacional, sistema de localização de registros e solicitação de certidões; (d) possibilitar o acesso direto de órgãos do Poder Público, mediante ofício ou requisição eletrônica direcionada ao oficial competente, às informações do registro civil das pessoas naturais; e (e) possibilitar a interligação com o Ministério das Relações Exteriores, para obter os dados e documentos referentes a atos da vida civil de brasileiros ocorridos no exterior <sup>(4)</sup>.
4. A Campanha e a Semana Nacional de Mobilização para o Registro Civil de Nascimento, que têm contribuído para registrar expressivo número de pessoas de todas as idades. Para aumentar seu efeito, é importante que sejam orientadas

<sup>2</sup> CRESPO, C.D.; BASTOS, A.A.; e CAVALCANTI, W.A. A Pesquisa do Registro Civil: Condicionantes do sub-registro de nascimento e perspectivas de melhoria da cobertura. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/242356384\\_A\\_Pesquisa\\_do\\_Registro\\_Civil\\_condicionantes\\_do\\_subregistro\\_de\\_nascimentos\\_e\\_perspectivas\\_de\\_melhorias\\_da\\_cobertura](https://www.researchgate.net/publication/242356384_A_Pesquisa_do_Registro_Civil_condicionantes_do_subregistro_de_nascimentos_e_perspectivas_de_melhorias_da_cobertura)>. Acesso em: 2 de março de 2020.

<sup>3</sup> Provimento CNJ nº 13, de 2010. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=95209>>. Acesso em: 13 de março de 2020.

<sup>4</sup> Provimento CNJ nº 46. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2509>>. Acesso em: 13 de março de 2020.



para as localidades e populações onde se verifica o maior índice de sub-registro, como as comunidades indígenas, ribeirinhas, quilombolas, os acampados, os assentados, as comunidades tradicionais e a população em situação de rua. A Rede Interagencial de Informações para a Saúde (RIPSA), coordenada pela OPAS, é um bom instrumento para a localização dos municípios com altos índices de sub-registro. Campanhas e mobilizações têm a função de garantir que todas as crianças sejam registradas logo após o nascimento. Para isso, é indispensável a persistente contribuição das prefeituras municipais, organizando: (a) formas de os serviços cartoriais chegarem à população e de facilitar o acesso desta aos serviços de registro civil; (b) serviços itinerantes de registro civil para atingir comunidades de difícil acesso (deslocamento do serviço do cartório, juiz e promotor); e (c) estratégias especiais para chegar aos ciganos, ribeirinhos, acampados, assentados, indígenas e às comunidades quilombolas, além de outros povos e comunidades tradicionais.

5. O Decreto nº 10.063, de 2019 <sup>(5)</sup>, que visa a conjugar esforços da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para erradicar o sub-registro civil de nascimentos no País e ampliar o acesso à documentação civil básica a todos os brasileiros. Os órgãos do Poder Executivo atuarão em regime de colaboração e articulação com o Poder Judiciário e o Poder Legislativo, bem como com as serventias extrajudiciais de registro civil de pessoas naturais, as organizações da sociedade civil, os organismos internacionais, a iniciativa privada, a comunidade e as famílias.
6. O Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257, de 2016), que veio em reforço às ações, visando a que toda criança tenha seu registro de nascimento, ao acrescentar os seguintes parágrafos no art. 102 do ECA:

*§ 5º Os registros e certidões necessários à inclusão do nome do pai a qualquer tempo são isentos de multas, custas e emolumentos, gozando de absoluta prioridade.*

*§ 6º É gratuita, a qualquer tempo, a averbação requerida do reconhecimento de paternidade no assento de nascimento e a certidão correspondente.*

## 1. Estratégias

Várias estratégias podem ser postas em prática para erradicar o sub-registro e garantir a todas as crianças o registro civil e a posse da certidão de nascimento, tais como:

1. Consolidar informações e estatísticas de nascimento e registro civil, especificando áreas e populações identificadas como de incidência de sub-registro.
2. Promover permanentemente campanhas informativas e de sensibilização social, ganhando espaço no maior número possível de veículos locais de comunicação social: rádios, alto-falantes, jornais institucionais, faixas, folhetos e outros meios.

### 3. No âmbito educacional:

- a) Organizar, nas escolas, ações que estimulem o registro de nascimento e dar orientação às famílias (palestras aos pais, gincanas e trabalhos com os alunos, com a participação dos pais).
- b) Promover mutirões nas escolas e nas classes de alfabetização nos locais de maior incidência de sub-registro, assegurando o deslocamento, para elas, dos serviços cartoriais.

### 4. No âmbito da saúde:

- a) Inserir orientações aos pais sobre o registro civil nos materiais informativos

<sup>5</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D10063.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10063.htm)>. Acesso em: 2 de março de 2020.

das secretarias de saúde, nas campanhas de vacinação e nas visitas domiciliares (no Programa Saúde da Família – PSF, por exemplo).

- b) Instalar serviços de registro civil de nascimentos nas maternidades.
- c) Esclarecer às mães a diferença entre a Declaração de Nascido Vivo (DNV), fornecida pela maternidade, e o Registro e a Certidão de Nascimento, realizados no cartório.

#### *5. No âmbito da assistência social:*

- a) Inserir orientações, sobre o direito ao registro civil de nascimento e a forma de obtê-lo, nos materiais informativos, círculos de debates em centros comunitários, em estandes em festas, eventos cívicos e em postos de benefícios, bem como nos serviços de orientação permanentes em núcleos de assistência às famílias, aos idosos, aos jovens e aos grupos em situação de pobreza.
- b) Organizar mutirões para o registro civil em locais de maior incidência de sub-registro ou de difícil acesso, em articulação com associações de bairros, de classe, sindicatos, igrejas e clubes de serviços, promovendo o deslocamento dos serviços cartoriais.

#### *6. No âmbito da cultura:*

- a) Incluir orientações aos pais nos materiais informativos dos órgãos de cultura, nos eventos culturais, em espetáculos itinerantes.
- b) Aproveitar os espetáculos e as atividades culturais itinerantes, organizando mutirões, com o deslocamento dos serviços cartoriais aos locais de maior incidência de sub-registro.

#### *7. No âmbito do esporte:*

- a) Incorporar, em seus materiais informativos, orientações às famílias, promovendo

a sensibilização social em campeonatos, em clubes de recreação localizados em áreas de bolsões e nas programações esportivas destinadas às populações em situação de pobreza.

- b) Aproveitar as partidas finais dos campeonatos locais, organizando mutirões em campos e quadras de esporte, com o deslocamento dos serviços cartoriais, para fazer os registros de nascimentos.

#### *8. No âmbito do trabalho e emprego:*

- a) Incorporar orientações sobre o registro civil em seus materiais informativos, em círculos de debates, em cursos profissionalizantes.
- b) Instalar estandes em locais estratégicos, como postos de encaminhamento ao emprego.
- c) Organizar mutirões para o registro civil em canteiros de obras de grande vulto, fábricas, fazendas etc., em articulação com sindicatos e movimentos de trabalhadores, promovendo o deslocamento dos serviços cartoriais.

#### *9. No âmbito do meio ambiente:*

Incluir, nas atividades realizadas com as populações tradicionais de áreas de conservação e preservação ambiental, orientações sobre o registro civil, promovendo o deslocamento dos serviços cartoriais.

#### *10. No âmbito da agricultura e do desenvolvimento agrário:*

- a) Inserir, em materiais distribuídos em eventos, como “dias de campo” e feiras agropecuárias, orientações sobre o registro civil.
- b) Organizar mutirões para o registro civil em articulação com cooperativas agrícolas, centrais sindicais e movimentos de organização de trabalhadores rurais, promovendo o deslocamento dos serviços cartoriais.

- c) Fazer o mesmo em áreas de assentamentos e acampamentos do INCRA e nos movimentos de luta pelo direito à terra.

### *11. No âmbito da agricultura e pesca:*

- a) Instalar estandes de informação e orientação às famílias sobre o registro civil em festas e campeonatos.
- b) Organizar mutirões para o registro civil em articulação com cooperativas de pescadores, organizações sindicais, movimentos e organizações de trabalhadores, promovendo o deslocamento dos serviços cartoriais.

### *12. No âmbito do transporte:*

- a) Distribuir ou afixar materiais informativos nos veículos de transporte coletivo e pontos de ônibus.
- b) Instalar, em rodoviárias, estandes para informação e orientação sobre o registro civil.
- c) Organizar mutirões para o registro civil em articulação com cooperativas de ônibus e transportadoras e organizações de motoristas e rodoviários, promovendo o deslocamento gratuito da população não registrada ou o deslocamento gratuito dos serviços cartoriais.

### *13. No âmbito da segurança:*

Imprimir e distribuir folhetos informativos sobre o registro civil e instalar estandes em postos policiais, delegacias e serviços de assistência às famílias dos detentos em cadeias municipais.

### *14. No âmbito jurídico:*

- a) Aprimorar a legislação visando a simplificar os procedimentos de reconhecimento da paternidade.

- b) Criar estruturas permanentes, dentro do Poder Judiciário, voltadas para a promoção da filiação, a exemplo do Núcleo de Promoção da Filiação, do Tribunal de Justiça de Alagoas, criado em 2008, cuja experiência serviu de base para a criação do Projeto Pai Presente, do Conselho Nacional de Justiça, menção honrosa no Prêmio Innovare 2010.
- c) Garantir o registro civil obrigatório, nas maternidades e nos estabelecimentos afins, para os recém-nascidos pertencentes a famílias, povos e comunidades tradicionais em situação de itinerância.

## 2. Objetivos e metas

1. Garantir o acesso aos direitos básicos de saúde, educação, informação e justiça, como modo de redução das desigualdades sociais no País.
2. Dar continuidade à divulgação do direito ao registro gratuito, por meio de campanhas de incentivo ao registro civil, e que ele seja entendido como um direito da criança e um dever dos pais e do Estado. Realizar anualmente uma Campanha Nacional de Mobilização para o Registro Civil de Nascimento, até que a prática de fazer o registro no prazo estipulado pela lei seja universalizada e nenhuma criança brasileira deixe de ter sua certidão de nascimento.
3. Tomar as medidas pertinentes para que todos os municípios tenham pelo menos um cartório (serviço de registro das pessoas naturais).
4. Sugerir, aos cartórios, estruturas que garantam um bom funcionamento e intercâmbio com os sistemas de registro hospitalar e de nascidos vivos.
5. Ampliar a rede de serviços de registro de nascimentos nos hospitais/maternidades,



assegurando que, ao sair da maternidade, a mãe tenha em mãos o documento que comprove o registro de nascimento de seu filho ou sua filha. Instalar unidades interligadas para a emissão dos registros de nascimentos nos estabelecimentos de saúde integrantes do SIH/SUS, além de capacitar pessoas para atuarem nas unidades de registro. Especial atenção deve ser dada às localidades carentes e isoladas.

6. Garantir a obtenção da certidão de nascimento, ainda na maternidade, para as famílias que moram distantes das áreas cartoriais.
7. Fortalecer o Sistema de Garantia de Direitos para que ele seja plenamente operante em todos os municípios e cubra com ações eficazes a atenção a todos os direitos da criança, inclusive os direitos ao registro e à certidão de nascimento, livres de qualquer forma de discriminação, seja racial, social ou étnica.
8. Articular as políticas públicas federais, estaduais e municipais, envolvendo as

secretarias ou os órgãos de educação, saúde, assistência social, justiça e cidadania, segurança pública, o Tribunal de Justiça, a Defensoria Pública da União (DPU) e as DPE/Estaduais, a Corregedoria-Geral de Justiça, o Ministério Público, o Conselho Tutelar, os conselhos de direitos, as organizações da sociedade civil, além das representações dos órgãos federais, como a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), a Fundação Palmares e a Fundação Nacional de Saúde (FUNASA), para que atuem articuladamente, a fim de alcançarem o objetivo de que toda criança seja registrada e tenha sua Certidão de Nascimento.

9. Criar estruturas permanentes, no Poder Judiciário, voltadas à promoção da filiação.
10. Compatibilizar os sistemas e as estatísticas vitais: o Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos (SINASC), do Ministério da Saúde, e o Sistema de Registro Civil, do IBGE, respeitando os critérios de raça/cor/etnia.

# Protegendo as crianças contra a pressão consumista





# 1. Análise da realidade

O consumismo é uma das características marcantes da sociedade atual. Mesmo após a promulgação do Marco Legal da Primeira Infância, que traz, em seu artigo 5º, como área prioritária para as políticas públicas para a primeira infância, a proteção contra toda forma de pressão consumista e a adoção de medidas que evitem a exposição precoce à comunicação mercadológica (1), o consumismo ainda é uma realidade presente na infância brasileira.

Impactadas pelas mídias de massa, as pessoas, hoje, são estimuladas a consumir acima de suas necessidades. As crianças, por sua vez, mais vulneráveis nas relações de consumo, por estarem vivendo uma condição peculiar de desenvolvimento, são expostas desde cedo aos impactos de uma comunicação mercadológica que tem sido reforçada por meio da realização de ações comerciais em espaços de convivência da criança e pelos meios digitais, de modo que esse tema ainda demanda inovações para o seu combate e prioridade na agenda pública. Obesidade infantil, adultização e erotização precoces, estresse familiar, competição entre pares, incorporação de valores materialistas, consumo precoce de tabaco e álcool, banalização da agressividade, aumento nos índices de doenças crônicas não transmissíveis na infância, diminuição de brincadeiras livres e criativas, insustentabilidade ambiental e violência são alguns dos impactos sociais negativos associados à publicidade infantil.

O interesse das empresas na criança como público-alvo da mensagem publicitária tem a ver com a forte influência exercida por elas sobre os adultos para a aquisição de produtos e serviços no âmbito de seus lares. Por isso,

a criança é entendida pelo mercado sob três perspectivas: a consumidora hoje, a consumidora do futuro – fidelidade e adesão “do berço ao túmulo” (2) – e como promotora de vendas dentro do seu círculo familiar e de amigos. Não à toa, vemos anúncios de produtos e serviços do universo adulto voltados ao público infantil, como produtos de limpeza, automóveis, impermeabilizantes, hotéis e operadoras de telefonia celular.

Ocorre que, por estarem em uma fase peculiar de desenvolvimento, as crianças são mais vulneráveis e suscetíveis de serem manipuladas pela comunicação mercadológica. Diversos estudos e pesquisas apontam que, entre seis e oito anos de idade, as crianças não conseguem diferenciar publicidade de conteúdo da programação e, até os doze, não compreendem o caráter persuasivo da mensagem publicitária, de modo que necessitam da mediação de um adulto.

Ainda, as crianças brasileiras estão entre as que mais assistem à televisão no mundo. Segundo dados do Painel Nacional de Televisão, do Ibope Media, divulgado em 2015, a média de horas que as crianças passam na frente das telas aumentou de 4h43 em 2004 para 5h35 minutos em 2014.

A pesquisa Publicidade Infantil em Tempos de Convergência (3), fruto de um termo de cooperação celebrado entre a Universidade Federal do Ceará, por meio do Grupo de Pesquisa da Relação Infância, Juventude e Mídia (GRIM), e o Ministério da Justiça, é a mais recente e abrangente análise de caráter público e em âmbito nacional feita no Brasil sobre o grande volume de publicidade direcionada à criança, nos mais variados lugares, e as mídias, envolvendo estratégias mais complexas de publicidade na *internet* e a confusão entre publicidade e informação feita pelas crianças.

O estudo foi realizado com 81 crianças de nove a onze anos, em dezembro de 2014, nas cidades de São Paulo, Fortaleza, Brasília, Rio Branco e

<sup>1</sup> A expressão “comunicação mercadológica” compreende toda e qualquer atividade de comunicação comercial para a divulgação de produtos e serviços, independentemente do suporte ou do meio utilizado. Além de anúncios impressos, comerciais televisivos, spots de rádio e banners na internet, podem ser citados como exemplos: embalagens, promoções, merchandising, disposição de produtos nos pontos de venda etc.

<sup>2</sup> LINN, Susan. *Crianças do consumo: a infância roubada*. Tradução: Cristina Tognelli. São Paulo: Instituto Alana, 2006.

<sup>3</sup> Disponível em: <[https://www.defesadoconsumidor.gov.br/images/manuais/publicidade\\_infantil.pdf](https://www.defesadoconsumidor.gov.br/images/manuais/publicidade_infantil.pdf)>. Acesso em: 23 de maio de 2019.



Porto Alegre, e buscou identificar a compreensão da criança sobre a publicidade, sua percepção das estratégias utilizadas e os impactos no seu bem-estar.

A partir dos dados obtidos, foi possível evidenciar o elevado grau de exposição à publicidade ao qual são, diariamente, submetidas as crianças em diferentes meios de comunicação e espaços de convivência, o que, segundo a pesquisa, provoca uma avaliação negativa das crianças em relação aos excessos de publicidade, principalmente quando elas interrompem seus momentos de lazer. Contudo, muitas vezes, elas sequer conseguem identificar a mensagem como publicitária, em razão das criativas técnicas usadas pelos anunciantes para confundir a linha editorial de determinado programa com o conteúdo comercial. A pesquisa ainda constatou que mal-estar físico, sentimento de frustração devido ao desejo de compra e/ou à indisponibilidade do produto, conflitos familiares associados ao desejo consumista, prejuízo financeiro e situações de preconceito associado a padrões estéticos estão entre os possíveis danos causados pela influência da publicidade direcionada à criança.

Os novos métodos de comunicação mercadológica voltados às crianças desafiam os marcos regulatórios do Brasil e as recomendações de organismos nacionais e internacionais. Ainda que a veiculação de publicidade dirigida ao público infantil seja habitual, ela é ilegal pelo ordenamento jurídico brasileiro. O que ocorre é que muitas empresas, infelizmente, não têm compromisso com a saúde psíquica das crianças, com os impactos dessa prática em toda a sociedade e tampouco com a legislação já existente.

A publicidade direcionada à criança é ilegal, de acordo com a interpretação sistemática da Constituição Federal (artigo 227), do Estatuto da Criança e do Adolescente (artigos 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 15, 17, 18, 53, 70 e 71), da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Crianças, do Código de Defesa do Consumidor (artigos 36, 37, *caput* e § 2º, e 39, inciso IV), da Resolução nº 163, de 2014, do Conselho Nacional dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes (Conanda) e do Marco Legal da Primeira Infância (artigo 5º).

O tema da publicidade infantil não se restringe à esfera da família; ele requer a intervenção urgente de políticas públicas. Nesse sentido, por meio da atuação de órgãos do poder público (no âmbito de defesa dos direitos de crianças e consumidores) e, também, pela justiça brasileira (4), a proibição dessa prática comercial vem sendo reforçada a cada novo caso apresentado.

Além de proteger legalmente e fazer valerem os direitos das crianças frente à comunicação mercadológica a elas dirigida, é preciso prepará-las para que sejam consumidoras conscientes e responsáveis. Tal é a tarefa da educação. Mas, para isso, há uma ação que a antecede: a sensibilização dos educadores e de toda a sociedade para o tema do consumismo infantil. Inclusive porque, de acordo com o artigo 227 da Constituição Federal, a responsabilidade pela garantia dos direitos das crianças, com absoluta prioridade, deve ser compartilhada entre o Estado, as famílias e a sociedade.

Isso é um grande desafio, ainda mais em um contexto no qual observamos as crianças sendo atingidas o tempo todo, em ambientes físicos e virtuais, por muitos estímulos comerciais que conversam diretamente com elas. Isso é percebido pelo crescimento do volume publicitário na *internet*, especialmente em redes sociais e plataformas de vídeos, e também pela forte presença publicitária em praças, parques e escolas públicas e privadas.

Ainda, ressalta-se que a busca por uma sociedade sustentável, do ponto de vista social e ambiental, se faz urgente e não é compatível com os custos financeiros e ambientais gerados por uma cultura de consumo que começa na infância. Sendo a educação um ato político capaz de contribuir para uma leitura crítica do mundo, ela pode instigar as crianças e dar expressão às suas vontades de construir um mundo melhor para todos. Nesse cenário, é de suma importância a sensibilização de toda a sociedade sobre o tema, para garantir eficácia à legislação

4 “Julgamento histórico: STJ proíbe publicidade dirigida às crianças”. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/quentes/235576/julgamento-historico-stj-proibe-publicidade-dirigida-as-criancas>>. Acesso em: 14 de fevereiro de 2020.



existente que protege as crianças da publicidade a elas dirigida, como também a formação de cidadãos que consumam de maneira mais consciente, que ponderem sobre a necessidade de consumir ou não e cobrem das empresas mudanças em suas práticas e em seus meios de produção e distribuição.

## 2. Objetivos e metas

1. Incluir, por meio de legislação ou de norma do Conselho Nacional de Educação, nos currículos e nas propostas pedagógicas das escolas, como conteúdo transversal, junto com a educação ambiental, o tema do consumo responsável e consciente.
2. Sensibilizar os educadores e os estabelecimentos de educação infantil para a questão do consumismo na infância e a sustentabilidade do planeta, associando esses temas com a publicidade direcionada a crianças.
3. Promover a reflexão, com os educadores, sobre os valores e hábitos da sociedade de consumo e de seus próprios hábitos de consumo.
4. Criar oportunidades, nos estabelecimentos de educação infantil, para que os educadores abordem as mídias de forma crítica com as famílias, desvendando o seu poder de influência sobre as crianças, visando à formação de atitudes críticas frente à publicidade de produtos de consumo.
5. Educar as crianças para o uso crítico das mídias já a partir dos últimos anos da educação infantil.
6. Promover a proibição ou limitação de venda de produtos alimentícios não saudáveis e bebidas açucaradas dentro das cantinas escolares.
7. Garantir a aplicação da legislação existente que proíbe a publicidade direcionada a crianças.
8. Incluir a perspectiva da proteção contra o consumismo na infância nos programas de promoção da parentalidade existentes em todos os setores.



# Evitando a

exposição precoce das  
crianças aos meios de  
comunicação *e ao uso de telas digitais*





*A proteção das crianças é uma tarefa desafiadora quando se pensa nos riscos associados ao uso imprudente das tecnologias*

No mundo contemporâneo, à medida que a sociedade se organiza em torno das demandas do mercado, homens e mulheres são submetidos a jornadas de trabalho cada vez mais longas. Essa engrenagem laboral induz que muitos pais e cuidadores, mesmo que dedicados, se vejam forçados a passar menos tempo com suas crianças, “terceirizando” para as telas digitais as funções de entreter e de educar.

A creche, que deveria ser a opção para o cuidado e a educação dos filhos pequenos nas horas em que os responsáveis não estão em casa, ainda é uma quimera para grande número de famílias. Somam-se a isso o “medo da rua” (por causa da violência urbana) e a inexistência ou precariedade de espaços de convivência e lazer, como parques infantis, brinquedotecas, praças, ruas e calçadas – nos quais as crianças poderiam passar parte de seu dia brincando, se movimentando, interagindo, descobrindo.

Os problemas associados a essa “terceirização” são agravados pelo fato de que, se os adultos têm muita familiaridade com a televisão, o mesmo não acontece com a *internet*: grande parte dos pais não possui domínio das redes sociais, dos aplicativos ou dos jogos eletrônicos, por exemplo. Já as crianças, mesmo as mais novas, ainda sem saberem ler e escrever, não costumam ter dificuldade em navegar por esses ambientes digitais – desconhecendo, porém, seus riscos.

Por sua vez, se muitos pais não sabem como lidar com o acesso dos filhos à tecnologia ou se queixam da falta de autoridade para reduzir ou controlar o seu uso, há também aqueles que se vangloriam de ver a habilidade dos bebês e das crianças bem pequenas em manusear um *smartphone*. Em comum, entretanto, temos o fato de que a grande maioria das famílias desconhece o que os filhos aces-

sam na *internet* <sup>(1)</sup>, evidenciando que nossas crianças vêm navegando sem qualquer segurança na rede mundial.

Em 2013, a média de consumo de *internet* entre meninas e meninos de 2 a 11 anos no Brasil estava em 17 horas por semana, apontava o Ibope Nielsen Online <sup>(2)</sup>. Entre os 100 canais de maior audiência no YouTube Brasil em 2016, nada menos do que 48 abordavam conteúdo direcionado para crianças ou por elas consumido, segundo estudo do ESPM Media Lab. Além disso, a análise demonstrou que os canais de entretenimento para públicos de 0 a 12 anos hospedados na plataforma de vídeos do Google somavam cerca de 52,5 bilhões de visualizações únicas <sup>(3)</sup>. Já um levantamento realizado pelo conglomerado de mídia Viacom, em 2017, colocou foco diretamente na primeira infância, com resultados preocupantes: crianças brasileiras entre 2 e 5 anos passavam 50% a mais de tempo semanal na *internet* do que a média global <sup>(4)</sup>.

Merece destaque o fato de que, entre os próprios especialistas em tecnologias digitais e profissionais da área, crescem os alertas sobre a necessidade de que as famílias estabeleçam parâmetros para a mediação do acesso às novas ferramentas por seus filhos. No documentário intitulado “O Dilema das Redes” <sup>(5)</sup>, desenvolvedores que trabalharam na criação de programas para as principais plataformas de comunicação utilizadas no mundo ocidental – Google, Instagram, Twitter, Facebook

<sup>1</sup> 80% dos pais não têm ideia do conteúdo que os filhos acessam na *internet*. Disponível em: <<https://paisefilhos.uol.com.br/crianca/80-dos-pais-nao-tem-ideia-do-conteudo-que-os-filhos-acessam-na-internet/>>. Acesso em: 2 de setembro de 2020.

<sup>2</sup> Crianças brasileiras são as que mais ficam na *internet*. Disponível em: <<https://exame.com/tecnologia/criancas-brasileiras-sao-as-que-mais-ficam-na-internet/>>. Acesso em: 2 de setembro de 2020.

<sup>3</sup> Geração YouTube: Um mapeamento sobre o consumo e a produção de vídeos por crianças. Disponível em: <[https://criancaconsumo.org.br/wp-content/uploads/2018/09/Media-Lab\\_Luciana\\_Correa\\_2016.pdf](https://criancaconsumo.org.br/wp-content/uploads/2018/09/Media-Lab_Luciana_Correa_2016.pdf)>. Acesso em: 2 de setembro de 2020.

<sup>4</sup> No Brasil, os pais se preocupam com a segurança e confiam na tecnologia. Disponível em: <<https://insights.viacomcbs.com/pt-br/post/no-brasil-os-pais-se-preocupam-com-a-seguranca-e-confiam-na-tecnologia/>>. Acesso em: 2 de setembro de 2020.

<sup>5</sup> ORLOWSKI, Jeff. O Dilema das Redes. Netflix, 2020. Disponível em: <<https://www.netflix.com/br/title/81254224>>. Acesso em: 8 de setembro de 2020.

etc. – recomendam rígido controle, por parte dos pais, quando está em foco o uso dessas redes sociais e de *sites* de busca por crianças e adolescentes. Ao mesmo tempo, apontam o impacto devastador que as plataformas digitais podem ter sobre a democracia e o futuro da humanidade, enfatizando a necessidade de que os Estados nacionais adotem estrita regulamentação legal para o setor.

As horas despendidas pelas crianças diante do celular, do *tablet*, do computador ou da televisão são extremamente prejudiciais para o desenvolvimento na primeira infância. Estar parado tanto tempo diante de telas, durante o período ideal de aprendizagem motora e de interações sociais, subestima as atividades mais importantes para essa fase. A criança pequena aprende por meio do corpo, do movimento, do fazer e da interação com outras pessoas. Ela precisa movimentar-se, experimentar, descobrir, interagir e criar a partir da manipulação de objetos, enfim, ela precisa brincar. Essas são pré-condições para um desenvolvimento saudável. Diversos especialistas e estudos apontam que, quanto mais essa exploração e interação com o mundo real ocorrerem a céu aberto, em ambientes naturais, maiores são os benefícios para a criança.

A Sociedade Brasileira de Pediatria <sup>(6)</sup> e a Organização Mundial da Saúde (OMS) apontam a relação entre o uso excessivo de telas – aliado a conteúdos inapropriados – e danos à saúde e ao desenvolvimento da criança. Isso acontece quando os dispositivos digitais substituem o tempo de atividades essenciais, como o sono, o movimento, as brincadeiras, a exposição ao ar livre, a alimentação e a interação interpessoal. De acordo com as diretrizes da OMS sobre a atividade física, o comportamento sedentário e o sono <sup>(7)</sup>, bebês e crianças até dois anos de idade não devem ser expostos a atividades sedentárias em frente a uma

tela (assistindo à TV ou a vídeos ou acessando jogos de computador). Já para as crianças com dois anos de idade, o tempo sedentário em frente às telas não deve ser superior a uma hora. Na verdade, quanto menos tempo, melhor. Se a escolha for no sentido de permitir que a criança com dois anos ou mais tenha contato com conteúdo digital, a recomendação é escolher criteriosamente o que ela irá assistir e priorizar o uso compartilhado (ou seja, ver junto com a criança).

Pediatras, psicólogos e educadores vêm se tornando unânimes em alertar para os problemas físicos, como o aumento dos índices de miopia, diabetes, obesidade, hipertensão arterial e lesões de coluna pela postura inadequada, para os quais muito contribui o manuseio intenso de dispositivos digitais. Os problemas de saúde ocular relacionados ao uso prolongado e diário – isto é, precoce e excessivo – por crianças aumentaram, nas últimas décadas, na mesma progressão que os avanços tecnológicos <sup>(8)</sup>. A literatura científica também comprova risco de atrasos no desenvolvimento da fala, em crianças com menos de dois anos de idade, por excesso de exposição às telas. Pesquisas também sugerem que a exposição excessiva é diagnóstico diferencial para suspeitas de transtorno do espectro autista (TEA) nessa faixa etária <sup>(9)</sup>. Já no que diz respeito à saúde mental, crises de ansiedade, agressividade, aumento dos diagnósticos de TDAH e síndrome de abstinência ao uso da tecnologia são algumas manifestações de crianças ao uso prolongado de televisão e outros aparelhos eletrônicos.

Nas relações sociais, percebem-se o isolamento, a falta de convívio com outras crianças e a ausência de interação com os pais e a família. O uso excessivo da tecnologia deixa as crianças desconectadas do mundo real. O telespectador está fisicamente inativo e praticamente

<sup>6</sup> Sociedade Brasileira de Pediatria. **A Saúde de Crianças e Adolescentes na Era Digital**. Disponível em: <[https://www.sbp.com.br/fileadmin/user\\_upload/2016/11/19166d-MOrient-Saude-Crianca-Adolesc.pdf](https://www.sbp.com.br/fileadmin/user_upload/2016/11/19166d-MOrient-Saude-Crianca-Adolesc.pdf)>. Acesso em: 31 de janeiro de 2020.

<sup>7</sup> OMS. **Guidelines on Physical Activity, Sedentary Behaviour and Sleep for Children Under 5 Years of Age**. Disponível em: <<https://apps.who.int/iris/handle/10665/311664>>. OPAS (versão em espanhol). Disponível em: <<http://iris.paho.org/xmlui/handle/123456789/51805>>. Acessos em: 31 de janeiro de 2020.

<sup>8</sup> EISENSTEIN, Evelyn; ESTEFENON, Susana (orgs.). **Geração Digital: Riscos e benefícios das novas tecnologias para as crianças e adolescentes**. Ed. Vieira & Lent, 2009. Capítulo sobre riscos oftalmológicos, escrito pelo Dr. Airtton Leite Kronbauer.

<sup>9</sup> ANDERSON, Daniel R.; SUBRAHMANYAM, Kaveri. “Digital screen media and cognitive development”. In: *Pediatrics* 2017; 140; S57. Disponível em: <<https://doi.org/10.1542/peds.2016-1758C>>. Acesso em: 18 de setembro de 2020.



não tem tempo de pensar e fazer associações. Pesquisas sobre os efeitos neurofisiológicos da assistência à televisão mostram o eletroencefalograma em baixa atividade. A falta de movimentos dos olhos ao ver televisão revela um estado de semi-hipnose.

Quando têm acesso a dispositivos eletrônicos, não raro as crianças assistem a uma programação inapropriada para a sua faixa etária, o que lhes provoca desejos, atitudes e comportamentos próprios de idades superiores. Isso contribui para o fenômeno da “adultização” das crianças, além da erotização precoce, do estresse e do consumismo. Mesmo com a existência de conteúdo voltado à primeira infância, muitas vezes esses canais e aplicativos não primam pelo respeito às etapas e características do desenvolvimento infantil e não estão livres dos apelos comerciais. Eles são um convite para que as crianças entrem cada vez mais cedo no mercado de consumo, seja pelas mensagens publicitárias, seja pelo *merchandising*.

Ao contrário do que tem sido apregoado aos adultos, já se tem como afirmar quais são algumas consequências da exposição precoce de crianças de 0 a 3 anos de idade às telas:

1. *Analfabetismo corporal: risco de que a criança seja uma analfabeta corporal.* A criança precisa engajar sua motricidade e seus movimentos para aprender e se desenvolver. São os deslocamentos, as movimentações, as coordenações sensoriais, as manipulações e até mesmo a relação com o espaço gravitacional muito importantes para a criança. Assistir a uma imagem é muito diferente de interagir com pessoas e com objetos.
2. *Dessensibilização do corpo.* Para um corpo sentir e o psiquismo poder representar o mundo que entra pelas sensações, é preciso que todos os canais sensoriais (visão, audição, olfato, paladar, sistema vestibular, propriocepção, tato) sejam usados, organizados e interpretados. Se a visão e – um pouco – a audição se sobrepõem quantitativamente aos demais sentidos, poderá ocorrer um processamento des-

compassado e até deficitário em relação à integração dos outros sentidos ou, até mesmo, pode não se desenvolver a capacidade para integrar as sensações.

3. *Espaço plano.* A não experimentação do corpo (desde o rolamento aos 4 meses de idade) e a falta da tridimensionalidade das experiências afetam a construção da imagem corporal, o que repercute na construção das representações do tempo, do espaço e da profundidade. As consequências podem ser desde dificuldades de orientação espacial até problemas na aprendizagem da matemática.
4. *Sem interação humana.* O adulto é convocado pela criança pequena cada vez de modo diferente, o que promove a experimentação de diferentes sentidos. Trata-se de um diálogo, que será sempre único e inovador. O que um faz contagiará a resposta do outro: é como uma dança. A repetição de imagens das telas, que independem totalmente das ações do bebê e da criança pequena, prejudica esse complexo e rico diálogo criança-adulto, assim como seus processos de identificações às figuras importantes. Nada que a criança faça modificará as reações dos personagens.
5. *Substituição de limites.* O uso das telas para que os adultos não precisem “dar limite”, ou seja, dizer “não”, tem trazido prejuízos à construção das bordas corporais e, também, das relações com autoridade. A criança “quieta”, porque está fascinada com uma imagem, não é uma criança educada, é apenas uma criança que não incomoda os adultos. O limite é dado artificialmente por uma entidade externa aos cuidadores importantes da criança.
6. *Criança vidrada.* É enganoso também evocar a potencialidade do cérebro para justificar o uso de computadores ou dispositivos eletrônicos para o desenvolvimento de uma criança em sua primeira infância. Nos dois primeiros anos de vida, um estímulo prioritário e muito forte pode prejudicar o que se chama de *fenômeno de habituação*, ou seja, a capacidade do bebê



de se desvencilhar de um estímulo excessivo. A luminosidade que emana da tela, seu colorido exagerado e os movimentos de objetos e personagens impõem à criança uma dificuldade adicional para se desligar dessa estimulação desmedida. É a criança “vidrada”, “fascinada”, que é bem diferente da criança “atenta”.

7. Consequência geral: sensação da criança de que “esse *outro digital* não me ama, mas eu o amo”.

A exposição precoce às telas tem sido reforçada pela veiculação de canais, aplicativos e plataformas dedicados exclusivamente às crianças, que se anunciam como a melhor alternativa, por terem um conteúdo criado especialmente para elas.

Canais de televisão e programas exclusivos para crianças de zero a três anos se espalharam por muitos países. Seus defensores argumentam que, como as crianças assistirão à TV de qualquer maneira, o melhor é que vejam uma programação especialmente desenvolvida para a sua faixa etária. Segundo os estudos, assistir à televisão não é saudável para os bebês, mesmo quando a programação tem conteúdo especialmente criado para eles. Alguns programas preconizam ser uma boa opção educacional para os bebês, porque a programação especialmente elaborada para eles favorecerá o aprendizado (por meio de repetições, apresentação de cores, formas etc.). Sobre essa afirmação, há o contra-argumento de diversos estudos de que os bebês aprendem mais com experiências reais do que com o que veem na televisão<sup>(10)</sup>. A habilidade de crianças de 12, 15 ou 18 meses de imitar sequências de várias etapas, como

agitar um chocalho a partir de imagens televisionadas, é mais lenta do que a habilidade de aprender a partir de eventos observados ao vivo. A interação com outra pessoa é um meio mais eficaz de aprender do que ver passivamente cenas, imagens e objetos e ouvir comandos numa tela de televisão.

As crianças pequenas são aprendizes sensoriais: precisam de interações com o mundo real. Precisam tocar, sentir, ver, ouvir, explorar objetos e ter contato com pessoas e animais. E como a aprendizagem nos primeiros anos de vida é global, articulada e contextualizada, a manipulação de objetos (puxar, empurrar, apertar, sentir o cheiro e a textura de objetos etc.) promove simultaneamente o desenvolvimento afetivo, cognitivo e motor. As telas e o mundo virtual não são capazes de oferecer essas experiências. A interação com outra pessoa é um meio mais eficaz de aprender do que ver passivamente cenas, imagens e objetos e ouvir comandos de uma tela.

Um conteúdo apropriado para crianças é aquele que não apresenta riscos, como publicidade infantil, violência, imagens sensuais, assustadoras, comportamentos arriscados ou insalubres. Para crianças até seis anos, as sugestões a seguir ajudam na seleção de bons conteúdos:

- Priorizar filmes e séries em relação a aplicativos e jogos<sup>(11)</sup>.
- Priorizar produções de qualidade premiada, cujo conteúdo seja lento e calmo e tenha classificação livre.
- Escolher filmes de animação que apresentem histórias que podem entreter a família.

<sup>10</sup> LINN, Susan. **Crianças do Consumo: A infância roubada**. Tradução: Cristina Tognelli. São Paulo: Instituto Alana, 2006. “Recentemente, uma pesquisa do Georgetown Early Learning Project [Projeto de Aprendizagem Precoce de Georgetown] sugeriu que bebês de um ano e três meses podem imitar atos simples vistos na televisão e estão mais propensos a imitá-los com o aumento de exposição à TV. Os de um ano também demonstraram alguma capacidade para imitar atos bem simples vistos na televisão. Entretanto, o estudo confirma que eles pareciam aprender mais rapidamente com experiências reais. De fato, mesmo as crianças de dois anos, diferentemente de seus colegas de três, ainda têm dificuldade em aplicar na vida real as informações aprendidas através da televisão” (pág. 77).

<sup>11</sup> Os jogos eletrônicos, em seus mais diversos suportes, constituem hoje uma indústria bilionária, que busca cativar a atenção das crianças em idade cada vez mais precoce, promovendo a dependência tecnológica e, com frequência, contribuindo para o desenvolvimento de comportamentos violentos. Recomenda-se que pais e educadores acessem documentos de orientação sobre este universo temático, como os mencionados a seguir: 1) SOCIEDADE BRASILEIRA DE PEDIATRIA. **Dependência Virtual: Um problema crescente**. #MENOS VÍDEOS #MAIS SAÚDE, 2020. Disponível em: <[https://www.sbp.com.br/fileadmin/user\\_upload/22496c-MO\\_-\\_DepVirtual\\_\\_MenosVideos\\_\\_MaisSaude.pdf](https://www.sbp.com.br/fileadmin/user_upload/22496c-MO_-_DepVirtual__MenosVideos__MaisSaude.pdf)>. Acesso em: 18 de setembro de 2020. 2) FORTIM, Ivelise (org.). **O que as famílias precisam saber sobre games? Um guia para cuidadores de crianças e adolescentes**. Editora Homo Ludens, 2020. Disponível em: <<https://cartilhagames.com.br/>>. Acesso em: 18 de setembro de 2020.



lia numa fruição conjunta, de modo que abram espaços de diálogo entre as gerações e proponham um momento descontraído nas relações.

- Buscar conteúdos digitais envolventes e inclusivos com objetivos de aprendizado específicos que sejam desafiadores de uma maneira apropriada à idade, com aprendizado embutido na experiência.
- Servir-se de conteúdos criados por educadores, artistas e organizações voltados para a infância.
- Desabilitar a função de *autoplay* em plataformas de vídeo sob demanda.

## O papel do Estado e dos demais setores da sociedade

Parece evidente a necessidade de que pais e cuidadores assumam para si o compromisso de moderar a relação que as crianças mantêm com as diversas plataformas midiáticas. Isso não significa, entretanto, que a promoção e a proteção dos direitos de meninas e meninos no campo da comunicação possam prescindir da participação ativa dos diversos setores da sociedade, pois os núcleos acadêmicos, as organizações da sociedade civil, os grandes grupos de mídia, as plataformas digitais, as agências de publicidade, as empresas anunciantes, os organismos multilaterais e o Estado brasileiro possuem indiscutível responsabilidade frente a essa agenda.

Em um contexto ideal, o país passaria a desenvolver um sistema de garantia de direitos para a interface “primeira infância e mídia”, orientado por uma perspectiva corregulatória, de compartilhamento de deveres e obrigações.

Neste cenário estão incluídos aspectos como o contínuo aperfeiçoamento dos marcos legais vigentes, a implementação de políticas públicas, a formulação de iniciativas de responsabilidade social corporativa, a atuação objetiva do sistema de Justiça frente a eventuais violações de direitos e a construção de processos sustentados de monitoramento e análise da eficácia deste conjunto de medidas.

Em síntese, não é admissível que o enfrentamento dos crescentes desafios associados ao convívio com os dispositivos digitais venha a recair apenas sobre os ombros dos pais e das próprias crianças. Conforme destacava o filósofo Renato Janine Ribeiro, em texto dos anos de 1990 sobre a televisão, mas que segue extremamente atual, permitindo abarcar também o setor da *internet*: “Trata-se de um discurso que deve ser criticado não só por sua escassa generosidade, mas sobretudo por sua deficiência explicativa: ele isenta de qualquer culpa um sistema industrial bem azeitado e responsabiliza, pelos excessos que este cometa, uma massa de espectadores pulverizada e sem poder econômico e cultural” (12).

Veremos, a seguir, um breve inventário das questões – tanto do ponto de vista protetivo quanto da promoção de direitos – que devem ser endereçadas por um sistema regulatório estruturado segundo a lógica da corresponsabilização. São temas que exigem a ação concreta do Estado – o qual, dependendo de cada circunstância específica, irá assumir o papel de ente formulador, implementador e/ou indutor das respostas que a sociedade precisa oferecer às crianças e às suas famílias diante da onipresença das novas tecnologias da informação e da comunicação.

Mas apesar de não podermos minimizar os riscos associados à interação das crianças pequenas com os meios de comunicação, cabe frisar que tampouco faz sentido adotar-se uma abordagem alarmista no tratamento da questão. Uma atitude verdadeiramente protetiva deve ter como objetivo orientar e empoderar meninas e meninos rumo a um uso

<sup>12</sup> RIBEIRO, Renato Janine. *O Afeto Autoritário: Televisão, Ética e Democracia*. Ed. Ateliê, 2004.

seguro das mídias – um processo que, idealmente, irá também promover o exercício de sua liberdade de expressão e de seu potencial criativo.

*Educação para a mídia* – Pais e cuidadores precisam ser sensibilizados e treinados para a importante missão de mediar o acesso das crianças pequenas aos conteúdos midiáticos. Seu desconhecimento quanto à importância do assunto e o seu reduzido domínio das novas tecnologias são barreiras que impedem a realização deste objetivo. Campanhas de mobilização e iniciativas de capacitação dirigidas aos adultos devem integrar, portanto, os programas e as políticas de “alfabetização midiática e informacional”<sup>13</sup>. O termo cunhado pela Unesco, vale assinalar, abrange também as metodologias que, ao serem adotadas em âmbito escolar, passam a nutrir a visão crítica das próprias crianças em sua relação com os meios de comunicação.

*Ferramentas de filtragem e bloqueio de conteúdos* – Pais e cuidadores devem contar com recursos facilmente acessíveis que os auxiliem na mediação do acesso das crianças às múltiplas telas. Neste sentido, é essencial que produtores e distribuidores de conteúdos desenvolvam e/ou adotem ferramentas capazes não apenas de orientar, mas também de promover o efetivo controle das famílias na gestão da vida digital de seus filhos. Canais de fácil acesso para o recebimento de denúncias a respeito de conteúdos inapropriados também devem ser disponibilizados à população. Quase sempre, é a partir da demanda da sociedade e do claro posicionamento dos órgãos do Estado que essas ferramentas de proteção terminam sendo integradas às plataformas pelas empresas de mídia. Vale saber também que as grandes corporações da *internet*, por operarem globalmente, com frequência têm sido compelidas, pelos

órgãos competentes de outras nações, a construir soluções voltadas a uma navegação segura. Entretanto, é raro que venham espontaneamente a implementar o referido instrumental, já testado e aprovado internacionalmente, nos negócios que realizam no Brasil.

*Ferramentas de classificação de conteúdos* – No que se refere à classificação etária de conteúdos de entretenimento, vale saber que o Governo Federal desenvolveu, a partir dos anos 2000, uma eficiente política aplicada ao cinema, à televisão aberta, aos serviços por assinatura e aos jogos eletrônicos. Tal ferramenta, de orientação dirigida às famílias, serve de referência também aos produtores culturais, apontando a presença de materiais potencialmente nocivos ao desenvolvimento de crianças e adolescentes de determinadas faixas etárias (14). A adaptação da metodologia da Classificação Indicativa para o universo da *internet* traz inúmeros desafios, mas certamente avanços significativos podem ser construídos a partir da experiência acumulada em outras mídias. Da mesma forma, cabe-se usar tal referência para que sejam buscadas soluções que atendam mais diretamente às necessidades da primeira infância – a indicação de “classificação livre”, apesar de representar um elemento protetivo extremamente relevante, utiliza parâmetros concernentes a um público de até nove anos de idade.

*Produção de conteúdos de qualidade* – Em um ecossistema midiático movido pelos interesses comerciais e fortemente globalizado, é fundamental que o Estado crie instrumentos de estímulo à produção e à disseminação de conteúdos que tenham como prioridade contribuir para o processo de desenvolvimento psicossocial das crianças. Programas de incentivo à produção cultural de qualidade para a

<sup>13</sup> UNESCO. *Alfabetização Midiática e Informacional: Currículo para formação de professores*, 2013. Disponível em: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000220418>>. Acesso em: 2 de setembro de 2020.

<sup>14</sup> MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. *Classificação Indicativa – Guia prático*, 2018. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/seus-direitos/classificacao/guia-pratico/classind-guia-pratico-de-audiovisual-3o-ed.pdf>>. Acesso em: 18 de setembro de 2020.





primeira infância devem necessariamente incluir diretrizes relativas às diversidades presentes em um país com características continentais, como o Brasil: é importante que crianças de diferentes regiões e classes socioeconômicas, com raças/etnias, gêneros, religiões e distintos tipos de deficiência, por exemplo, possam reconhecer-se nas múltiplas telas a que têm acesso.

*Publicidade infantil e estímulo ao consumismo* – Esta temática já foi discutida de forma detalhada na seção anterior deste documento. Cabe enfatizar, de todo modo, a necessidade de que o Estado brasileiro faça valerem os instrumentos legais que definem como abusiva toda forma de comunicação comercial dirigida às crianças, fenômeno que se intensifica fortemente com a propagação das novas tecnologias.

*Trabalho infantil artístico na mídia* – Em setores como o cinema, a televisão e a publicidade, desde os anos de 1990, o Brasil conta com mecanismos bastante efetivos de combate a abusos no âmbito das atividades artísticas realizadas por crianças. Esta boa prática de várias décadas não tem conseguido, entretanto, orientar o enfrentamento do problema na *internet*. Dessa forma, os chamados “influenciadores digitais mirins” vêm atuando sem contar com a proteção de alvará judicial, que deve ser emitido pela Vara da Infância e da Juventude e deve estipular as condições para que o trabalho artístico não venha a impactar a saúde, a educação e o lazer da criança. Se, no início, trata-se apenas de uma expressão criativa espontânea apoiada pela família, muito rapidamente a atividade desses artistas mirins nas plataformas digitais pode evoluir para uma rotina intensa de compromissos, atrelada a uma engrenagem comercial, que envolve pais, promotores de celebridades, agências de publicidade, empresas anunciantes e as próprias corporações de *internet*.

*Invasão de privacidade* – A digitalização dos meios de comunicação e a tendência

de crescimento continuado do acesso à *internet* terminam expondo as crianças a situações de grande vulnerabilidade. “Embora qualquer usuário, independentemente da idade, possa ser vítima de uma ameaça na rede, os mais novos são especialmente suscetíveis a riscos que buscam tirar proveito de sua inocência” (15). Diferentes circunstâncias podem deflagrar essas ameaças. Ao navegar na rede mundial, por exemplo, a criança pode se deparar com mensagens atrativas que, na verdade, a levam a estabelecer contato com adultos mal-intencionados. Cada vez mais comum entre pais e familiares, o hábito de postar fotos das crianças em redes sociais (prática conhecida como *sharenting*) potencializa situações de risco, já que acaba atraindo a atenção desses criminosos. Por sua vez, as falhas de segurança dos chamados “brinquedos inteligentes”, que permanecem conectados à *internet* e possuem a capacidade de manter conversas com as crianças, têm levado diversos países a impor fortes restrições à sua comercialização ou até mesmo a proibi-la (16).

*Vigilância permanente e comercialização de dados* – Para além do assédio e de outras situações de risco a que podem ser submetidas em sua atividade *on-line*, as crianças hoje também são alvo do rastreamento ininterrupto de seus hábitos e suas preferências. Estamos falando da chamada “economia de dados” (ou “capitalismo de vigilância”), que lucra com a venda dessas informações para empresas dos mais diversos perfis – as quais passam a oferecer seus produtos ou serviços, de forma personalizada, diretamente às próprias crianças ou às suas famílias. A gravidade do problema e a necessidade de responsabilizar tam-

<sup>15</sup> Camillo Di Jorge, country manager da ESET no Brasil. Disponível em: <<https://www.eset.com/br/sobre/imprensa/comunicados-de-imprensa/comunicados-de-imprensa/eset-orienta-pais-sobre-uso-da-internet-por-criancas-e-adolescentes/>>. Acesso em: 8 de fevereiro de 2020.

<sup>16</sup> German parents told to destroy Cayla dolls over hacking fears. Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/world-europe-39002142>>. Acesso em: 2 de setembro de 2020.

bém as plataformas digitais pela busca de soluções chegaram até o Comitê dos Direitos da Criança, da ONU: “Tais formas de exploração podem ter um impacto negativo significativo sobre vários direitos infantis, incluindo seus direitos ao desenvolvimento, à privacidade, à liberdade de pensamento e à proteção contra a exploração econômica. Para a adaptação à nova realidade – crianças como usuárias precoces de novas tecnologias, desde muito cedo acessando ambientes digitais comerciais para se divertirem, se comunicarem e se informarem –, são urgentes medidas específicas contra essas formas de exploração econômica das crianças no mundo digital” (17).

*Violência e discriminação na rede* – Ao navegarem na *internet* sem orientação e proteção, as crianças pequenas ficam sujeitas a inúmeras situações de violência ou discriminação. Essas manifestações podem buscar atingi-las de forma direta ou podem ser dirigidas aos seus colegas, a familiares ou aos grupos sociais a que pertencem – qualquer que seja o caso, a experiência impactará seu processo de desenvolvimento. Encaixam-se nessa categoria, por exemplo, os discursos de ódio, entendidos como qualquer ato de comunicação que busca discriminar, inferiorizar ou incitar o ódio contra um determinado indivíduo ou um grupo social, a partir de aspectos como raça/etnia, gênero, orientação sexual, deficiência, condição socioeconômica, nacionalidade ou religião, por exemplo. Faz sentido registrar que, entre a comunidade internacional, existe consenso em torno do fato de que discursos de ódio devem ser proibidos por lei, com base no entendimento de que tal limitação não representa uma violação ao princípio de liberdade de expressão. O enfrentamento de comportamentos violentos na rede – especialmente relevante no caso das

crianças – diz respeito também à prática do *cyberbullying*, fenômeno no qual a violência praticada por meio das novas tecnologias objetiva ridicularizar, assediar, agredir ou perseguir especificamente um determinado indivíduo.

*Acessibilidade comunicacional e digital* – A garantia plena dos direitos das crianças com deficiência envolve a possibilidade de se eliminarem as barreiras que elas enfrentam em sua interação com as diferentes mídias. Livros, revistas, jornais, cinema ou televisão, por exemplo, devem oferecer recursos capazes de promover a inclusão de indivíduos que necessitam de serviços específicos para acessar um determinado conteúdo. É nesse sentido que a legislação brasileira já determina a adoção, em diversos contextos, de soluções como a audiodescrição, a dublagem, o uso de legendas, a janela de Libras ou as impressões no sistema Braille. Com o advento e a ampla disseminação das novas tecnologias de informação e comunicação, passa-se a se impor o conceito de acessibilidade digital, que se traduz como “a possibilidade e a condição de alcance, percepção, entendimento e interação para a utilização, a participação e a contribuição, em igualdade de oportunidades, com segurança e autonomia, em sítios e serviços disponíveis na *web*, por qualquer indivíduo, independentemente de sua capacidade motora, visual, auditiva, intelectual, cultural ou social, a qualquer momento, em qualquer local e em qualquer ambiente físico ou computacional e a partir de qualquer dispositivo de acesso” (18). Apesar de diretrizes nesse sentido já integrarem o ordenamento jurídico do país, elas praticamente não são colocadas em prática – com prejuízos cotidianos para as pessoas com deficiência, entre as quais meninas e meninos na primeira infância.

<sup>17</sup> ONU. *The child right to protection against economic exploitation in the digital world*, 2019. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRC/GCChildrensDigitalEnvironment/OtherStakeholders/EvaLievensSimonevanderHofetal.pdf>>. Acesso em: 2 de setembro de 2020.

<sup>18</sup> W3C Brasil. *Cartilha de Acessibilidade na Web – Fascículo I*, 2013. Disponível em: <<https://www.w3c.br/pub/Materiais/PublicacoesW3C/cartilha-w3cbr-acessibilidade-web-fasciculo-I.html>>. Acesso em: 2 de setembro de 2020.



## Referências presentes nos instrumentos legais

Em vista do complexo cenário que envolve a garantia dos direitos das crianças pequenas frente aos meios de comunicação tradicionais e às novas tecnologias, parece claro que, na atualidade, o Brasil não conta com um arcabouço regulatório capaz de responder ao conjunto dos desafios colocados. Nesse sentido, é urgente que o tema passe a integrar as prioridades do Poder Legislativo.

Isso não significa, entretanto, que as instâncias responsáveis pelas medidas de proteção e promoção de direitos se encontrem totalmente desassistidas no que se refere ao ordenamento jurídico vigente. Sem que haja a pretensão de abarcar todos os documentos legais que apresentam interface entre a comunicação e a população de zero a seis anos, a relação a seguir destaca alguns aspectos de especial relevância.

O Congresso Nacional, ao aprovar o Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257, de 2016), incluiu um dispositivo voltado à disponibilização de alternativas saudáveis de lazer que estimulem o desenvolvimento das crianças – o que possibilitaria, às famílias, melhores condições de limitar o uso de telas para essa faixa etária:

*“Art. 17. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão organizar e estimular a criação de espaços lúdicos que propiciem o bem-estar, o brincar e o exercício da criatividade em locais públicos e privados onde haja circulação de crianças, bem como a fruição de ambientes livres e seguros em suas comunidades”.*

Por sua vez, em seu Art. 5º, o Marco Legal trata diretamente de aspectos relacionados à mídia, com ênfase na questão da publicidade infantil:

*“Constituem áreas prioritárias para as políticas públicas para a primeira infância [...] a pressão consumista, a prevenção de acidentes e a adoção de medidas que evitem a exposição precoce à comunicação mercadológica”.*

A área da comunicação mercadológica, como sabemos, é regulamentada no Brasil também por instrumentos como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), o Código de Defesa do Consumidor (CDC) e a Resolução nº 163 do Conanda.

Já no que se refere à acessibilidade comunicacional e digital, merece destaque a Lei Brasileira de Inclusão (Lei nº 13.146), sancionada em 2015. No que diz respeito especificamente à *internet*, seu Art. 63 determina que todos os *sites* “mantidos por empresas com sede ou representação comercial no País ou por órgãos de governo” devem ser acessíveis “para uso da pessoa com deficiência, garantindo-lhe acesso às informações disponíveis, conforme as melhores práticas e diretrizes de acessibilidade adotadas internacionalmente”.

Quanto à proteção de dados, a principal referência está na recente Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) (Lei nº 13.709, de 2018), que estabelece não existir base legal para o tratamento de dados pessoais de crianças e adolescentes por legítimo interesse do controlador desses dados ou de terceiros. O consentimento parental, portanto, torna-se elemento decisivo nesse processo:

*“Art. 14. O tratamento de dados pessoais de crianças e de adolescentes deverá ser realizado em seu melhor interesse, nos termos deste artigo e da legislação pertinente.*

*§ 1º O tratamento de dados pessoais de crianças deverá ser realizado com o consentimento específico e em destaque dado por pelo menos um dos pais ou pelo responsável legal”.*

Vale registrar que já estão disponíveis publicações que facilitam a compreensão e a adoção dos preceitos estabelecidos pela LGPD, no que se refere à infância e à adolescência,



tanto por pais e educadores quanto pelas empresas – caso do guia “É pra Já!”, recomendado pela Sociedade Brasileira de Pediatria (SBP) (19).

No contexto do Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965, de 2014), por sua vez, encontramos diretrizes relacionadas ao uso, pelos pais, de programas de filtragem e bloqueios de conteúdos *on-line*, além do reconhecimento de que cabe ao Estado promover medidas de educação para a mídia:

*“Art. 29. O usuário terá a opção de livre escolha na utilização de programa de computador em seu terminal para exercício do controle parental de conteúdo entendido por ele como impróprio a seus filhos menores, desde que respeitados os princípios desta Lei e da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente.*

*Parágrafo único. Cabe ao poder público, em conjunto com os provedores de conexão e de aplicações de internet e a sociedade civil, promover a educação e fornecer informações sobre o uso dos programas de computador previstos no caput, bem como para a definição de boas práticas para a inclusão digital de crianças e adolescentes”.*

É importante saber, neste contexto, que materiais de orientação para as famílias a respeito da navegação segura vêm sendo desenvolvidos por importantes instituições vinculadas à agenda dos direitos no mundo digital (20). Referência no tema, desde 2005 a organização SaferNet Brasil atua no sentido de fortalecer mecanismos de proteção para a vida *on-line* de crianças e adolescentes – além de inúmeras publicações, oferece serviço de orientação e ajuda à população (21) e um canal

para denúncias relacionadas a abusos e crimes digitais (22).

Adicionalmente, merece registro o fato de que a política pública de Classificação Indicativa, além de estar ancorada em artigos da Constituição Federal e do ECA, conta com seus princípios operacionais detalhados pela Portaria nº 1.189, publicada em 2018 pelo Ministério da Justiça e da Segurança Pública.

## Acesso à internet: direito fundamental dos pais

Para a primeira infância, conforme vimos de forma detalhada, são muitos e graves os riscos associados à interação com a mídia – situação que exige, dependendo da idade da criança, o procedimento de evitar por completo o contato dela com as mais diversas telas ou de impor limites claros ao tempo de uso. Em contraste, poder navegar livremente na *internet* é essencial para os pais, já que, nas sociedades contemporâneas, estar conectado tornou-se condição imprescindível para o pleno exercício da cidadania – acessar a rede mundial, de acordo com as Nações Unidas, é hoje um direito humano fundamental (23).

Em outras palavras, habitar uma casa na qual o acesso à *internet* não está disponível ou acontece de forma precária não representa qualquer tipo de proteção para a criança. Ao contrário, no Brasil de hoje, isso significa que sua família vive em um contexto de vulnerabilidade socioeconômica, com conhecidas repercussões sobre o processo de desenvolvimento infantil.

<sup>19</sup> BORELLI, Alessandra. *É pra Já! A proteção de dados de crianças e adolescentes não pode esperar*. Edição do Autor, 2020. Disponível em: <[https://www.sbp.com.br/fileadmin/user\\_upload/e-pra-ja.pdf](https://www.sbp.com.br/fileadmin/user_upload/e-pra-ja.pdf)>. Acesso em: 18 de setembro de 2020.

<sup>20</sup> CERT.BR; NIC.BR; CGL.BR. *Internet Segura para seus Filhos: Sua participação é muito importante!*, 2017. Disponível em: <<https://internetsegura.br/pdf/guia-internet-segura-pais.pdf>>. Acesso em: 18 de setembro de 2020.

<sup>21</sup> SAFERNET BRASIL. Helpline. Disponível em: <<https://www.candajuda.org.br/helpline#>>. Acesso em: 18 de setembro de 2020.

<sup>22</sup> SAFERNET BRASIL. Hotline. Disponível em: <<https://new.safernet.org.br/denuncie#>>. Acesso em: 18 de setembro de 2020.

<sup>23</sup> ONU. *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression*. Frank La Rue – A/HRC/17/27, 2011. Disponível em: <[https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/17session/A.HRC.17.27\\_en.pdf](https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/17session/A.HRC.17.27_en.pdf)>. Acesso em: 14 de fevereiro de 2020.



Na verdade, uma das consequências mais dramáticas da chamada *exclusão digital* é exatamente a de exacerbar as disparidades preexistentes. Além dos impactos sobre a trajetória do indivíduo, de sua família ou do seu grupo social, o fenômeno se reflete em sérios prejuízos ao desenvolvimento do país como um todo. Nesse sentido, a democratização do acesso às novas tecnologias deve ser encarada como um vetor-chave para romper-se com o ciclo de reprodução intergeracional da pobreza e da desigualdade, aspectos que marcam profundamente nossa sociedade.

Em um mundo cada vez mais conectado, portanto, a garantia dos direitos fundamentais das crianças brasileiras na primeira infância depende, crescentemente, de que possam viver em lares nos quais suas famílias e seus responsáveis legais contem com pleno acesso à *internet* e possam fazer uso produtivo dos muitos recursos disponibilizados pela rede.

Dados do Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br) registram que, em 2019, 74% da população brasileira já acessava a rede mundial de computadores – forte avanço com relação aos 39% mensurados em 2009. Em números absolutos, no total estavam conectadas 134 milhões de pessoas com mais de 10 anos de idade <sup>(24)</sup>.

Contudo, apesar desse rápido crescimento no número de usuários da rede, são ainda colossais as desigualdades quanto ao nível de acesso e ao tipo de utilização. Essas assimetrias se evidenciam especialmente quando são comparados dados entre as populações das áreas urbanas e rurais e entre as diferentes classes socioeconômicas.

Apenas 57% dos habitantes das classes D e E, por exemplo, utilizam a rede; por sua vez, entre as classes A e B, o índice já está em 95%. Da mesma forma, o acesso domiciliar à *internet* por banda larga fixa estava disponí-

vel em 92% dos lares das pessoas da classe A e em 82% daqueles da classe B. O índice caía, porém, para apenas 48% das casas das áreas rurais, assim como para 40% entre as residências das classes socioeconômicas mais vulneráveis <sup>(25)</sup>.

As disparidades quanto ao tipo de uso e às habilidades digitais são igualmente presentes e relevantes. A população mais desfavorecida do ponto de vista socioeconômico é também aquela que, quando consegue acesso, navega na *internet* de forma mais limitada e menos diversificada. Esse acesso precário (na maioria das vezes, realizado por meio de telefones celulares) gera um volume muito menor de benefícios tangíveis para as vidas dos usuários, quando comparados ao que oferece a navegação via conexão de banda larga fixa. Trata-se, portanto, de consequência direta da não universalização do acesso à rede mundial – situação que, por sua vez, resulta da omissão do Estado brasileiro, que acabou por fomentar no país um modelo de “inclusão digital via mercado” <sup>(26)</sup>.

Para essa parcela da população que está à margem, por conseguinte, o eventual acesso à *internet* não significa uma efetiva apropriação das possibilidades oferecidas pelas novas tecnologias de informação e comunicação. Tanto quanto a exclusão absoluta, o uso marcado pela escassez aponta, isto sim, para a imensa disparidade que caracteriza nossa sociedade.

Não obstante ser considerada elemento fundamental para a melhoria das condições de vida das pessoas, para a ampla garantia de direitos e para o crescimento econômico das nações, a inclusão digital não tem sido devidamente promovida no Brasil, na medida em que inexistente uma política integrada e unificada com tal fim

<sup>24</sup> “Três em cada quatro brasileiros já utilizam a internet, aponta pesquisa TIC Domicílios 2019”. Disponível em: <<https://cetic.br/pt/noticia/tres-em-cada-quatro-brasileiros-ja-utilizam-a-internet-aponta-pesquisa-tic-domicilios-2019/>>. Acesso em: 18 de setembro de 2020.

<sup>25</sup> CETIC.BR. TIC Domicílios 2019. Disponível em: <<https://cetic.br/pt/tics/domicilios/2019/domicilios/A5/>>. Acesso em: 18 de setembro de 2020.

<sup>26</sup> “A inclusão digital no Brasil serve ao consumo e não à cidadania”. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/blogs/intervozes/a-inclusao-digital-no-brasil-serve-ao-consumo-e-nao-a-cidadania/>>. Acesso em: 14 de fevereiro de 2020.

(27). A universalização do acesso à *internet* é, com efeito, um dever do Estado brasileiro e não pode ser simplesmente relegada ao bel-prazer de interesses financeiros do mercado (28). Daí a urgente necessidade de políticas públicas que promovam a ampliação do acesso à banda larga fixa no país (29).

Se ainda restavam dúvidas quanto à importância de se democratizar o acesso à rede mundial, a pandemia do novo coronavírus veio para eliminá-las. A adoção de medidas de isolamento social levou diversos órgãos públicos a sustar ou restringir o atendimento presencial, canalizando para suas plataformas digitais a demanda dos cidadãos. Embora devam ser consideradas coerentes frente ao contexto sanitário, essas medidas terminaram por criar novas barreiras para os estratos mais necessitados da população, dificultando ainda mais seu acesso a serviços providos pelo Estado, a exemplo do próprio auxílio emergencial, da seguridade social e de consultas e exames médicos.

Ao longo desse período, conseqüentemente, meninas e meninos na primeira infância sofreram, uma vez mais, com os impactos resultantes da exclusão digital a que suas famílias desde sempre estão submetidas.

## Objetivos e metas

1. Promover campanhas educativas sobre a exposição precoce à mídia voltadas a todos os setores da sociedade e formular iniciativas voltadas a capacitar os pais e cuidadores na mediação do contato das crianças

<sup>27</sup> “TCU realiza levantamento sobre políticas públicas de inclusão digital”. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-realiza-levantamento-sobre-politicas-publicas-de-inclusao-digital.htm>>. Acesso em: 14 de fevereiro de 2020.

<sup>28</sup> “5 anos depois: um balanço das políticas públicas de internet no Brasil”. Disponível em: <<https://www.internetlab.org.br/pt/especial/5-anos-depois-um-balanco-das-politicas-publicas-de-internet-no-brasil/>>. Acesso em: 14 de fevereiro de 2020.

<sup>29</sup> INTERVOZES. Marco Civil da Internet – Violações ao direito de acesso universal previsto em lei, 2018. Disponível em: <<http://intervozes.org.br/arquivos/interliv012mci2018.pdf>>. Acesso em: 14 de fevereiro de 2020.

com as diversas telas, cuidando de também envolver nesse processo as associações profissionais de médicos, psicólogos, professores e assistentes sociais.

2. Desenvolver políticas de capacitação para os educadores no que se refere aos riscos associados à relação das crianças pequenas com os meios de comunicação e às vantagens oferecidas pelas atividades lúdicas alternativas ao uso das telas, incluindo aquelas realizadas ao ar livre.
3. Coibir o uso precoce, constante e excessivo das televisões e de outras telas no contexto das creches, bem como regulamentar sua utilização nas pré-escolas segundo uma perspectiva pedagógica.
4. Articular as ações de controle do tempo das crianças diante das telas com as de criação, nos centros urbanos, de espaços públicos de lazer que ofereçam segurança e convidem as crianças a desfrutar do contato com a natureza. A intersetorialidade e a interinstitucionalidade neste assunto são fundamentais.
5. Promover, no âmbito acadêmico, a produção sistemática de conhecimento sobre a interface primeira infância e mídia, como forma de orientar os diferentes setores da sociedade sobre o tema e de subsidiar as decisões de legisladores e gestores públicos.
6. Fomentar, entre os grupos de radiodifusão e as corporações de *internet*, a formulação e a implementação de medidas de proteção e promoção dos direitos das crianças, incluídas as da primeira infância, tomando como referência boas práticas autorregulatórias e de responsabilidade social corporativa identificadas pela comunidade internacional. Ao mesmo tempo, devem-se estabelecer instrumentos de monitoramento e avaliação da eficácia dos mecanismos desenvolvidos pelo setor privado.
7. Criar e/ou fortalecer linhas de financiamento para apoio à produção de conteúdo brasileiro de qualidade dirigido ao público





infantil, priorizando aspectos relacionados à pluralidade e à diversidade de representações da infância nos diferentes canais e plataformas de mídia.

8. Assegurar às crianças com deficiência oportunidades equitativas de interação com os diversos conteúdos e as plataformas de mídia, por meio da efetiva adoção dos recursos de acessibilidade comunicacional e digital hoje disponíveis.
9. Fomentar a adoção de modelo de regime público para a prestação do serviço de conexão à *internet*, o qual deve garantir o acesso à banda larga fixa em todas as escolas públicas e oferecer um modelo de plano básico – com preço, velocidade, franquia e qualidade adequados –, para que a construção de redes, por meio de recursos públicos, represente efetiva ampliação do acesso a todas as pessoas.
10. Provocar os órgãos competentes do Governo Federal, o Poder Judiciário e o Ministé-

rio Público para que façam valer a legislação vigente sobre os diferentes aspectos da agenda infância e comunicação no que se refere tanto à promoção quanto à proteção de direitos.

11. Articular, junto ao Congresso Nacional, o aperfeiçoamento da legislação vigente sobre os diferentes aspectos da agenda infância e comunicação, com foco tanto nas mídias tradicionais quanto nas novas tecnologias e sempre segundo uma perspectiva de promoção e proteção de direitos.
12. Tomando-se como base os princípios democráticos estabelecidos por instâncias das Nações Unidas e da Organização dos Estados Americanos especializadas no tema da liberdade de expressão, fomentar a criação de um órgão regulador independente, para o setor das comunicações no Brasil, com atribuições que também abarquem os diversos aspectos da interface *mídia e infância*.



Evitando  
acidentes na  
primeira infância



# 1. Análise da situação

Nas últimas décadas, o Brasil investiu significativamente no tratamento de doenças e na redução da mortalidade infantil, com ações fundamentais de melhoria da qualidade de vida das famílias e, especificamente, das crianças. Os resultados são palpáveis. Contudo, há uma área que vem recebendo incipiente, porém precária atenção – a prevenção de acidentes desde o primeiro dia de vida do bebê, que podem ser letais ou causar lesões irreversíveis. Isso implica dizer que, se não for priorizada a prevenção de acidentes, grande parte do investimento na saúde e no bem-estar das crianças será perdida. Estudos norte-americanos demonstram que 90% dos acidentes podem ser evitados.

As lesões não intencionais (LNI), popularmente conhecidas como acidentes e que na área médica são chamadas de traumas, são uma das maiores vilãs na primeira infância no Brasil. Os acidentes são a primeira causa de morte na faixa etária de 0 a 14 anos no Brasil. A dimensão do problema ressalta do seguinte dado: em 2015, no Brasil, as LNI (por trânsito, afogamentos, queimaduras, quedas, asfixias e intoxicações) causaram mais mortes de crianças maiores de um ano do que as principais doenças somadas: doenças infecciosas, respiratórias e neoplasias. Ainda em 2015, 75% das 830 mortes de crianças menores de um ano por LNI foram por asfixia, 13% por acidentes de transporte e 4% por quedas <sup>(1)</sup>. Entre os anos de 2007 e 2017, mais de 25.500 meninos e meninas morreram antes de completar seis anos de idade, vítimas de acidentes. Dentre as principais causas estão os acidentes de trânsito – pedestres, ocupantes de veículos e ciclistas –, além de afogamento, sufocação, queimadura, queda e intoxicação <sup>(2)</sup>. Segundo o Ministério da Saúde, a segunda causa externa de morte de menores de um ano, em 2017, consiste de agressões, e a terceira, acidentes de transporte (terrestre e aquático). E, entre as crianças de 1

a 4 anos, a segunda causa consiste dos acidentes de transporte, e a terceira, as agressões <sup>(3)</sup>. A violência doméstica é uma das mais frequentes e graves. Em 2017, segundo dados do Datasus <sup>(4)</sup>, 6.143 crianças menores de 1 ano foram vítimas dessa violência, enquanto 4.092 foram por negligência e abandono; e 1.758, violência física. Entre as crianças de 1 a 4 anos, o número de casos relatados alcançou 12.728, sendo que 7.581 eram por negligência e abandono; 2.950, de violência física; 3.042, de violência sexual; e 1.784, psicológica/moral. A negligência/abandono diminui com o aumento da idade, mas a violência sexual aumenta.

A Política Nacional de Redução da Morbimortalidade por Acidentes e Violências <sup>(5)</sup> enfatiza que as causas externas – acidentes e violências – são responsáveis pelo maior número de anos potenciais de vida perdidos (APVP). No país, o indicador de APVP aumentou 30% em relação às causas externas, entre 1981 e 1991, enquanto, para as causas naturais, os dados estão em queda.

Mais do que fatalidades ou tragédias do destino, os acidentes são consequências de causas multifacetadas. Questões relacionadas à moradia, à falta de espaços de lazer, à precariedade dos nossos sistemas de saúde e de educação compõem fatores decisivos nos altos índices de acidentes. Esse somatório letal tem maior ocorrência na população de baixa renda, como constatou o Relatório Mundial sobre Prevenção de Acidentes na Infância <sup>(6)</sup>, lançado em dezembro de 2008 pela Organização Mundial da Saúde (OMS) e pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF).

Segundo a referida publicação, 95% das cerca de 850 mil mortes de crianças por acidentes no mundo acontecem em países em desenvolvi-

<sup>1</sup> Disponível em: <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?sim/cnv/cbt10uf.def>>.

<sup>2</sup> Ministério da Saúde, Datasus.

<sup>3</sup> Fonte: MS/SVS/DANTPS: Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM).

<sup>4</sup> Disponível em: <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/deftohtm.exe?sinanet/cnv/violebr.def>>.

<sup>5</sup> Política Nacional de Redução da Morbimortalidade por Acidentes e Violências (BRASIL, 2001, p. 4).

<sup>6</sup> World Report on Child Injury Prevention, desenvolvido pela Organização Mundial da Saúde e pelo UNICEF. Disponível em: <[http://www.who.int/violence\\_injury\\_prevention/child/injury/world\\_report/en/index.html](http://www.who.int/violence_injury_prevention/child/injury/world_report/en/index.html)>.



mento. O relatório aponta ainda que crianças de comunidades pobres estão mais expostas. Elas vivem predominantemente em condições mais perigosas – residem em casas com maior risco de incêndios, janelas desprotegidas, para-queijos e escadas sem segurança, além de locais de trânsito intenso. Essas crianças em geral não usufruem de espaços e recursos para brincar com segurança. Essa descrição se aplica também à realidade brasileira.

Outro fato que chama a atenção é o alto número de internações nos hospitais públicos. Em 2017, houve 33.244 internações de crianças de 0 a 4 anos por acidentes em todo o Brasil (7). Estima-se que esses dados representem cerca de 70% do total de internações, já que são referentes apenas às internações em hospitais públicos e conveniados com o SUS, não cobrindo as internações particulares e as pagas por convênio médico. As maiores incidências foram oriundas dos traumas mais comuns no ambiente doméstico, como quedas e queimaduras, que representam, respectivamente, a primeira e a segunda causa de hospitalização nessa faixa etária. 375 crianças são internadas diariamente no Brasil como vítimas de traumas.

Cada criança traumatizada fica afastada das brincadeiras, da escola, do convívio familiar e de amigos em idade muito tenra, podendo ficar sequelada e causar um ônus devastador pessoal, familiar e para a sociedade. Muitos pais se separam ou perdem o emprego. Os irmãos das crianças traumatizadas têm déficits cognitivos e de aprendizado, além das consequências emocionais inevitáveis. Ao contrário do que aconteceu no mundo nos últimos 40 anos em relação à organização do atendimento aos politraumatizados, com inquestionável impacto na redução da morbimortalidade, o mesmo não ocorreu para a criança traumatizada nem no Brasil nem no resto do mundo.

As causas externas são a principal causa de óbito em crianças e adolescentes de 1 a 14 anos no Brasil. Aproximadamente 5 mil morrem anualmente no Brasil nessa faixa etária e 125 mil são internados ao ano, o que quer dizer uma taxa

de internação de 261 para cada 100 mil habitantes e que aproximadamente 375 crianças são internadas por dia no Brasil.

Embora o aumento da violência seja evidente, os dados oficiais mostram que, na faixa etária de 0 a 14 anos, as principais causas de óbito (79%) são os acidentes e não a violência. O mesmo ocorre com as internações: 89% delas são devidas aos acidentes e apenas 4% à violência.

Por todos os motivos expostos, ao invés de ter que treinar muitas pessoas (não que isso também não seja necessário), vencer sua insegurança, organizar sistemas de atendimento de trauma capazes e eficientes para atender dignamente crianças traumatizadas, construir estruturas caras para atender à demanda, criar uma linguagem comum entre os profissionais e as estruturas no que tange à criança, à semelhança do que foi feito com o trauma nos adultos, o melhor é investir na prevenção, como uma vacina qualquer. É muito mais barato, simples, eficiente e poupa a sociedade e as pessoas de consequências absolutamente tristes, desafiadoras e devastadoras. Com sua atuação desde 2001, a ONG Criança Segura – Safe Kids Brasil reduziu em 40% a mortalidade de crianças brasileiras, e isso significa 6 mil vidas de crianças salvas por ano.

Embora os dados oficiais do Ministério da Saúde em relação à mortalidade e a internações sejam bastante fidedignos, não há detalhamento sobre eventos e produtos que possam ter causado diretamente os acidentes, nem análise socioeconômico-educacional vinculada a tais dados e à gravidade dos pacientes pediátricos (8).

A parceria da ONG Criança Segura com a Universidade Federal de São Paulo, a Proteste e a Sociedade Brasileira de Pediatria criou um questionário para ser utilizado como banco de dados nacional. No teste-piloto, em cinco hospitais da cidade de São Paulo, no período de observação de 4 meses, com 8 horas diárias

<sup>7</sup>Datusus, 2017.

<sup>8</sup>ABIB, Simone de Campos Vieira, et al. **Unintentional pediatric injuries in São Paulo. How often is it severe?** Acta Cir. Bras., São Paulo, v. 32, n. 7, p. 587-598, July 2017. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-86502017000700587-&lng=en&nrm-iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-86502017000700587-&lng=en&nrm-iso)> e <<http://dx.doi.org/10.1590/s0102-865020170070000010>>. Acesso em: 28 de janeiro de 2020.

de observação, 916 crianças com menos de 14 anos vítimas de acidentes não intencionais foram atendidas em 5 hospitais da cidade de São Paulo e 77 delas (8,5% da amostra) apresentaram critérios de gravidade.

As conclusões desse teste mostram que:

1. A maioria das crianças/adolescentes acidentados reside na capital paulistana, em regiões periféricas. São do sexo masculino e a média de idade é de 6,4 anos. Grande parte dos traumatismos acontece dentro da própria casa, mas também são frequentes os acidentes ocorridos em escola/creche e na rua. Os acidentados estavam acompanhados, principalmente por outra criança e/ou amigos da escola ou pela mãe, e 18% estavam sozinhos no momento do acidente. Aproximadamente três em cada dez crianças ou adolescentes acidentados são reincidentes.
2. O perfil dos responsáveis é do sexo feminino, com idades entre 26 e 44 anos, grau de escolaridade médio e renda familiar de até três salários mínimos.
3. Observaram-se critérios de gravidade em 8,5% da casuística.
4. A gravidade foi associada aos seguintes fatores: idade da criança ( $p < 0,001$ ); idade do responsável, entre 18 e 25 anos ( $p < 0,001$ ); queda ( $p < 0,001$ ); acidente de esporte ( $p < 0,001$ ); corpo estranho ( $p = 0,043$ ); atropelamento ( $p = 0,006$ ); ferimento penetrante/corte profundo ( $p = 0,018$ ); envenenamento ( $p = 0,005$ ); sexo do responsável masculino ( $p < 0,001$ ); escolaridade da criança ( $p < 0,001$ ); e moradia em regiões centrais ( $p = 0,003$ ), na análise univariada. Na análise multivariada, mantiveram-se: queda ( $p = 0,001$ ); acidentes de esporte ( $p = 0,045$ ); atropelamento ( $p = 0,006$ ); escolaridade do primeiro ao nono ano ( $p = 0,015$ ); e sexo masculino do responsável ( $p = 0,007$ ).
5. 59,8% dos entrevistados acham que os acidentes vivenciados poderiam ter sido prevenidos. Medidas simples de prevenção poderiam ter evitado a maioria dos acidentes

relatados na casuística. Observou-se, ainda, baixa aderência por parte dos responsáveis, no que se refere ao uso de dispositivos de segurança. Tais achados reforçam a necessidade de campanhas de esclarecimento sobre prevenção de acidentes.

Considerar apenas os fatores socioeconômicos seria reducionista. Conhecer as particularidades do desenvolvimento infantil também é um bom caminho para compreender as razões de que as crianças, principalmente as com menos de seis anos, estejam em maior risco de sofrer acidentes. Ao longo dos primeiros anos de vida, a criança passa por diversas fases, com características, referências e necessidades diferentes daquelas dos adultos. Com o passar do tempo, os pequenos passam a desenvolver suas habilidades motoras, cognitivas e sensoriais. Mas enquanto esse processo não está completo, a criança fica vulnerável a uma série de perigos, sendo necessário, portanto, que se lhes prestem cuidados e atenção especiais.

No citado Relatório da OMS, são destacados os seguintes pontos de aumento da vulnerabilidade da criança:

- (a) elas vivem em um mundo construído para adultos e são tratadas como miniaturas deles;
- (b) há forte associação entre as lesões e a idade da criança;
- (c) a forma como elas interagem com o mundo;
- (d) as atividades são realizadas em discordância com o desenvolvimento;
- (e) a reprodução de estratégias de prevenção feitas para os adultos;
- (f) além da pouca qualidade, disponibilidade e acesso aos serviços médicos.

Vale lembrar que, de acordo com especialistas, só a partir dos sete anos de idade a criança começa a ter noção do que é perigo.

Outros agentes causadores merecem ser enfocados, tais como: (a) a curiosidade natural e essencial para novas descobertas; (b) o uso da boca como tato, na fase oral; (c) a habilidade limitada para reagir em situações de perigo; (d) a não distinção entre realidade e fantasia em certas situações de brincar; e (e) a tendência natural de se espelhar no adulto, que realiza

atos mais complexos e para os quais ele tem experiência e habilidade.

A este cenário somam-se a pele mais fina, maior proximidade entre os órgãos e menor superfície corporal e quantidade de tecido adiposo. Quando se é submetido a ações de forças externas, sofre-se maior força de impacto por unidade de área corpórea, o que favorece a ocorrência de múltiplas lesões. “A cabeça do feto, aos 2 meses de vida intrauterina, representa, proporcionalmente, 50% do corpo; no recém-nascido, representa 25% e, na fase adulta, 10%”<sup>(9)</sup>. Por isso, as crianças apresentam maior probabilidade de cair e de se afogar, por exemplo.

Segundo o documento da OMS, a prevenção de acidentes está relacionada a outras questões da saúde da criança. Por isso, trabalhar nesta causa deve ser um ponto essencial para a redução da morbimortalidade das crianças e a melhoria do seu bem-estar.

O mundo já testemunhou a “revolução da sobrevivência infantil” em 30 anos, com a queda da mortalidade infantil de 75% para menos de 20%, devido a programas de melhorias na saúde da criança. Agora, é necessário tratar do prejuízo causado pelo trauma na criança e na sociedade. Ainda são necessárias muitas pesquisas, mas já existem muitos dados, suficientes para nortear as ações necessárias para diminuir a morbimortalidade das crianças traumatizadas. Cada criança morta ou sequelada custa muito para a economia de um país. Em comunidades muito pobres, é impressionante o número de pessoas sequeladas improdutivas, que dependem de outro adulto para (sobre)viver, custam muito para a família e o governo, além de todo o prejuízo emocional incalculável.

Colocar em prática as medidas de prevenção minimiza custos para o sistema de saúde, melhora a efetividade das futuras ações e, o mais importante, protege as crianças.

Um dilema que precisa ser enfrentado ao se analisarem os alarmantes dados de acidentes na infância é o de se reforçar uma cultura de privação de liberdade das crianças para brincadeiras ao ar livre, na natureza, para a exploração dos ambientes. O esforço das políticas e dos programas deve ser no sentido de investir em melhorias arquitetônicas para minimizar os riscos e as consequências de possíveis acidentes.

## 2. Diretrizes

As decisões e ações para prevenir acidentes na primeira infância devem pautar-se pelos princípios e pelas diretrizes deste Plano no que diz respeito ao olhar que se propõe para a criança. É preciso tê-las bem presentes e de forma concreta em suas realidades de vida. Devem ser contempladas as especificidades de cada fase do desenvolvimento infantil e as condições econômicas e sociais das famílias ou dos responsáveis. As crianças socialmente mais vulneráveis são as que estarão no topo das prioridades da atenção e dos recursos.

As diferentes ações que visem a evitar acidentes na primeira infância têm que estar em consonância com os princípios e as ações de promoção da saúde<sup>(10)</sup>, com o conceito de escola promotora de saúde, bem como com a Convenção dos Direitos da Criança, que afirma:

“Art. 6

1. *Os Estados Partes reconhecem que toda criança tem o direito inerente à vida.*

2. *Os Estados Partes assegurarão ao máximo a sobrevivência e o desenvolvimento da criança.*

Art. 24.

...

2. *Os Estados Partes garantirão a plena*

<sup>9</sup> LOWREY, G. H. Growth and Development of Children. 7ª edição, Chicago, London: Year Book Medical Publishers, 1978. Citado pelo Ministério da Saúde. Saúde da Criança: Acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil. Série: Cadernos de Atividades Básicas, nº 11, Brasília (DF), 2002. Disponível em: <[https://bvsm.sau.de.gov.br/bvs/publicacoes/crescimento\\_de-desenvolvimento.pdf](https://bvsm.sau.de.gov.br/bvs/publicacoes/crescimento_de-desenvolvimento.pdf)>. Acesso em: 5 de maio de 2020.

<sup>10</sup> Carta de Ottawa (1986), aprovada pela Primeira Conferência Internacional sobre a Promoção da Saúde, realizada em Ottawa, Canadá, em 21 de novembro de 1986.



*aplicação desse direito e, em especial, adotam-se as medidas apropriadas com vistas a:*

...

*d) assegurar que todos os setores da sociedade e, em especial, os pais e as crianças conheçam os princípios básicos de saúde e nutrição das crianças, as vantagens da amamentação, da higiene e do saneamento ambiental e das medidas de prevenção de acidentes, tenham acesso à educação pertinente e recebam apoio para a aplicação desses conhecimentos”.*

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) reafirma a importância de iniciativas neste sentido: *“a criança e o adolescente têm direito à proteção, à vida e à saúde, mediante a efetivação de políticas sociais públicas que permitam o nascimento e o desenvolvimento sadio e harmonioso, em condições dignas de existência”* (art. 7º).

O Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016), no art. 14, que trata das políticas e dos programas governamentais de apoio às famílias, determina que se deem orientação e formação às gestantes e famílias com crianças na primeira infância sobre prevenção de acidentes e educação sem uso de castigos físicos, nos termos da Lei nº 3.010/2014 (Lei Menino Bernardo). Processos educativos e informação são fatores que diminuem os acidentes domésticos e fora de casa, gestos violentos que machucam, ferem e causam fraturas em bebês e crianças pequenas. Os programas de visitas domiciliares também exercem um papel importante na detecção de situações e de riscos à segurança das crianças e na orientação aos pais e cuidadores, para organizar os espaços de tal forma que as crianças não corram riscos de acidente.

Ações que previnam atropelamentos, afogamentos ou outras lesões a crianças pequenas não implicam que se lhes tolha a liberdade, mas são condições importantes para garantir que as crianças se desenvolvam plenamente, descubram o mundo e façam suas histórias com segurança e proteção, em um ambiente lúdico, adequado às suas necessidades exploratórias.

## 3. Objetivos e metas

As ações a serem desenvolvidas para se evitarem acidentes na primeira infância devem ocorrer nos diferentes âmbitos de atenção à criança referidos neste Plano e se darão articuladamente com seus respectivos objetivos e metas.

### 3.1. Na área da saúde

A prevenção de acidentes na primeira infância deve ser adotada como tema de saúde pública. Neste contexto, é necessário:

1. Orientar e sensibilizar os pais e responsáveis por crianças sobre a prevenção de acidentes desde o início da gestação, empregando, para isso, diversos meios, como campanhas pela televisão, folhetos, *check lists* de segurança, cartazes e reuniões em centros de saúde, nos estabelecimentos de educação infantil e nas escolas.
2. Incentivar a associação, por meio da Caderneta da Criança, da prevenção de acidentes com o acompanhamento do seu crescimento e desenvolvimento. A prevenção é a “vacina” contra a principal causa de morte em crianças. É importante destacar que a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Criança (PNAISC) também propõe a organização de ações de prevenção e cuidado da segurança da criança, inclusive com referência às orientações contidas na Caderneta da Criança, importante instrumento de promoção da saúde, do crescimento e do desenvolvimento integral das crianças.
3. Reforçar a temática da prevenção de acidentes na qualificação e sensibilização das equipes de atenção básica e equipes de saúde da família para a realização de visitas domiciliares desde a primeira semana de vida, com *check lists* de segurança na casa

e folhetos de orientação. O assunto deve fazer parte da rotina das visitas dos programas de visitas domiciliares.

4. Realizar campanhas educativas, informativas e de comunicação à população, abordando a importância da prevenção de acidentes para uma infância saudável, focando nas particularidades do desenvolvimento físico e psicológico infantil, em que a criança é mais suscetível de sofrer lesão não intencional.
5. Promover a criação e o cumprimento de legislação tendente a evitar envenenamentos causados por ingestão acidental de medicamentos e produtos de limpeza, tais como a adoção de tampa de segurança e a proibição de imagens, nas embalagens, que atraiam a atenção das crianças.
6. Garantir a correta e obrigatória notificação de internação por causa externa de crianças de zero a seis anos, para que possam ser identificadas as principais causas dessa morbidade e de seus agentes causadores, servindo de base para a tomada de decisões em políticas públicas.
7. Promover cursos de suporte básico de vida para profissionais (de creches, escolas, CRAS etc.) e familiares, para que estejam aptos a prover o cuidado adequado em casos de acidentes até que a criança seja atendida no serviço de saúde adequado, como determina a Lei nº 13.722/2018 <sup>(11)</sup>.

### 3.2. Na área da educação infantil

Ampliar a oferta de educação infantil também é uma importante estratégia para diminuir a probabilidade de que crianças até seis anos sofram lesões não intencionais, evitando-se, por exemplo,

que sejam expostas aos cuidados de outras crianças, como os irmãozinhos maiores, em ambientes vulneráveis. Nesta perspectiva e em consonância com os princípios de escolas promotoras de saúde, é necessário:

1. Enfatizar, nos padrões de construção, infraestrutura e funcionamento, que os espaços físicos públicos e privados para o atendimento de crianças sejam adequados ao estágio e ao processo de desenvolvimento psicomotor e à vulnerabilidade de seus usuários em relação às lesões não intencionais, de tal sorte que não sejam causadores de acidentes.
2. Estimular a inclusão da temática de prevenção de acidentes na infância com visão interdisciplinar nas diretrizes curriculares nacionais e nas propostas pedagógicas dos estabelecimentos de educação infantil, com foco na formação de uma cultura de prevenção de acidentes que envolva os aspectos físicos, emocionais, afetivos, cognitivos e sociais da criança, considerando, também, o papel da família.
3. Inserir as temáticas de prevenção de acidentes e primeiros socorros no currículo do curso de pedagogia e na formação de funcionários dos centros de educação infantil, a fim de que possam ser trabalhadas de forma interdisciplinar na prática pedagógica. O conteúdo deve contemplar as especificidades de cada fase do desenvolvimento infantil e os componentes econômicos e sociais de vulnerabilidade aos acidentes na primeira infância.
4. Efetivar a educação de trânsito de acordo com o Código de Trânsito Brasileiro, de forma constante e não pontual, na educação infantil e nos cursos de formação inicial e continuada dos professores. É essencial que essa inserção multidisciplinar no currículo escolar seja construída em conjunto com os educandos e educadores, vinculando-a aos valores humanos, à cidadania e aos aspectos do desenvolvimento psicológico da criança e de sua realidade socioambiental.

<sup>11</sup> Lei nº 13.722/2018, que torna obrigatória a capacitação em noções básicas de primeiros socorros de professores e funcionários de estabelecimentos de ensino públicos e privados de educação básica e de estabelecimentos de recreação infantil.

### 3.3. No âmbito da família e da comunidade

As ações de suporte previstas neste Plano para que as famílias cumpram suas funções primordiais de cuidado, socialização e educação contribuirão para a prevenção de acidentes na primeira infância.

#### *Para se evitarem afogamentos:*

1. Poços artesianos, cisternas, caixas d'água e outros reservatórios de água devem estar sempre fechados.
2. Baldes e bacias com água devem ficar fora do alcance de crianças.
3. Piscinas devem ficar cercadas com grades de, pelo menos, 1,2m de altura.
4. Os ralos das piscinas devem ser antissucção.
5. Crianças não devem ficar em piscinas, no mar, em rios, em lagos e afins desacompanhadas de um responsável.

#### *Para se evitarem queimaduras:*

1. As fiações e os cabos devem estar sempre em locais altos; nunca os deixe desencapados.
2. Comidas e líquidos quentes devem ficar fora do alcance de crianças.
3. Antes do banho, a temperatura da água deve ser testada com a mão em toda a banheira. Coloque primeiro a água fria e depois ajuste a temperatura com a água quente.
4. Fósforos, isqueiros, recipientes com álcool e outros produtos inflamáveis devem ficar em armários trancados, longe do alcance de crianças.
5. Crianças devem ser mantidas longe de velas, churrasqueiras, fogueiras e fogões.

6. Todas as tomadas devem estar protegidas.
7. Deve haver um plano de emergência em caso de incêndio.
8. Nunca se deve deixar uma criança pequena sozinha na cozinha. Quando o adulto estiver cozinhando, não deixe os cabos das panelas voltados para fora do fogão.
9. Não se devem usar toalhas de mesa compridas. Isso evita que as crianças puxem a toalha, prevenindo acidentes com queimaduras de líquidos e alimentos quentes.
10. Na brincadeira de empinar pipa, o local tem que ser seguro, longe de postes e fios.
11. É necessário evitar brincadeiras com bombinhas e balões nas festas juninas. Eles podem causar queimaduras, cegueira, amputações e outras consequências graves.

#### *Para se evitarem quedas:*

1. São necessários portões de segurança em escadas (no topo e na base);
2. São necessárias redes de proteção em janelas, sacadas e mezaninos;
3. Camas, armários e outros móveis devem ficar longe das janelas;
4. Tanques devem estar fixos;
5. Não se devem usar andadores;
6. Somente se devem adquirir *playgrounds* que respeitem as normas técnicas de segurança, de acordo com a idade das crianças.

#### *Para se evitar sufocação:*

1. Berços devem ser certificados conforme as normas de segurança do Inmetro.
2. Devem-se retirar, do interior dos berços,



almofadas, bichos de pelúcia e demais objetos que possam restringir as vias aéreas da criança.

3. Os brinquedos das crianças devem ser escolhidos de acordo com a faixa etária indicada pelo fabricante.
4. Brinquedos quebrados ou com peças soltas devem ser descartados.
5. As crianças devem estar sempre sob a supervisão de um adulto responsável durante a alimentação.

### *3.4. Na área da atenção às crianças em situação especial: acolhimento institucional, família acolhedora e adoção*

1. Assegurar-se de que, nos parâmetros de qualidade e monitoramento para os serviços de acolhimento institucional, sejam contempladas a adaptação dos espaços físicos e a adoção de práticas e cuidados de acordo com o desenvolvimento psicomotor das crianças. Tal medida visa a diminuir os riscos de acidentes, respeitando a necessidade exploratória da criança para um crescimento integral.
2. Inserir os temas de prevenção de acidentes e primeiros socorros nos cursos de formação e de educação continuada de dirigentes, coordenadores, da equipe técnica, de educadores e auxiliares que atuam em instituições de acolhimento e nos programas de famílias acolhedoras.

### *3.5. Na área do brincar*

1. Estabelecer padrões de segurança para os espaços físicos e equipamentos destinados ao brincar das crianças de até seis anos, respeitando as especificidades do seu desenvolvimento físico e psicomotor, a fim de

que sejam condizentes com as atividades lúdicas e as vulnerabilidades em relação aos acidentes, principalmente quedas, em cada faixa etária.

2. Fomentar a aquisição e a manutenção de brinquedos com padrões de segurança, de acordo com a idade da criança, nos centros de educação infantil, em brinquedotecas e outros espaços correlacionados.
3. Estimular a construção e a manutenção dos espaços de lazer segundo as normas de segurança e a criação ou a ampliação de oportunidades de lazer conforme o art. 71 do ECA.

### *3.6. No contexto do meio ambiente e dos espaços da criança*

1. Promover a adoção de normas de segurança em todos os espaços públicos e privados nos quais as crianças vivem e naqueles que elas frequentem.
2. Atualizar permanentemente a legislação e pôr em prática medidas que garantam o cumprimento das determinações legais relativas à segurança da criança no transporte de veículos automotores particulares e públicos, com especial vigilância sobre os de transporte escolar, como, por exemplo, o uso de bebê-conforto, cadeirinha e assento de elevação.
3. Estabelecer normas de segurança contra acidentes com crianças a serem cumpridas na construção de residências unifamiliares, de conjuntos residenciais, de centros de educação infantil e outros espaços públicos frequentados por crianças. Além das já existentes, novas normas devem ser expedidas para reduzir, ao máximo possível, os riscos de acidentes na primeira infância.
4. Fomentar a redução de impostos para fabricação e comercialização de equipamentos que visem à prevenção de acidentes, tais como: redes de proteção para

janelas e sacadas, dispositivos residuais para instalação elétrica (ex.: disjuntor DR), dispositivos de retenção para crianças em veículos, entre outros equipamentos de segurança.

5. Instituir normas de segurança para piscinas residenciais, de clubes, de escolas e de outras áreas públicas e privadas. Dentre as medidas de segurança deve constar a existência de uma cerca de, no mínimo, 1,5m de altura e portões com cadeados ou travas de segurança que dificultem o acesso de crianças sem supervisão. Determinar a presença de salva-vidas nessas áreas de acordo com o número de usuários.
6. Incluir a prevenção de acidentes na primeira infância como tema obrigatório nos cursos de graduação em áreas que formam profissionais que criam, organizam e administram espaços frequentados por crianças (arquitetura,

urbanismo, engenharia de tráfego, *designer* de interiores, engenharia ambiental etc.).

### 3.7. Na área do trânsito

1. Fomentar a redução de impostos para a fabricação e a comercialização de equipamentos que garantam a segurança da criança no trânsito, como cadeirinhas e assentos de elevação.
2. Intensificar a fiscalização da lei, pelos agentes de trânsito, para o uso de dispositivos de transporte seguro de crianças.
3. Treinar os agentes de trânsito para que desenvolvam a habilidade de comunicação com as crianças ao lhes passarem orientações de como ter segurança no trânsito.



# A criança e a cultura





# 1. A cultura como vetor de evolução da sociedade

Da cultura depende o avanço da sociedade a patamares superiores de civilização, recolhendo os frutos do cultivo das expressões que impulsionaram a humanidade ao longo da História. É o mais poderoso elemento de coesão social, de criação de identidade e de vínculos, de melhora nos índices de qualidade de vida, de conexão entre a ancestralidade e a contemporaneidade e de transmissão dos elementos evolutivos de uma sociedade.

A cultura é essencial para o desenvolvimento da capacidade crítica, do discernimento, da escuta profunda, da expressividade e da criatividade artísticas, da sensibilidade, da saúde e da capacidade de resiliência individual e coletiva, bem como é um potente recurso da expressividade afetiva e emocional nos primeiros anos de vida.

Ela tem um papel único e insubstituível na conexão e na coesão das políticas intersetoriais que visam a articular, sem hierarquias, os direitos da criança, a partir de uma visão holística.

Em situações pós-traumáticas, fruto de conflitos bélicos, acidentes, pobreza extrema, nos dramas quotidianos ou em catástrofes naturais, a cultura – em suas diferentes manifestações – tem sido eficaz para expressar aquilo que não pode ser dito pelos canais habituais de comunicação. A expressão artística tem se mostrado instrumento de resiliência.

# 2. A primeira infância como vetor da vanguarda cultural

A criança não é só um ser em desenvolvimento: é a vanguarda da evolução da humanidade. Pesquisas em diferentes campos – inclusive,

as mais atuais, no campo da epigenética – têm demonstrado a importância de, na primeira infância, viver em um ambiente físico, cultural, científico, afetivo e artístico que desperte e ative uma rica interação da criança com as novas possibilidades contemplativas, expressivas, criativas e inventivas do meio, de modo que, nessa interação, as potencialidades genéticas se desenvolvam. Entre as raízes mais profundas das culturas antepassadas e a contemporaneidade, a primeira infância se situa como o principal meio de conexão entre o passado e o que está por vir, na transmissão dos novos brotos culturais.

Para que o tesouro antropológico da cultura seja preservado, da mesma forma como as línguas vivas em vias de extinção, ele precisa ser transmitido na primeira infância. Enquanto muitas espécies animais nascem com uma grande maturidade do sistema nervoso, o que lhes permite, entre outras coisas, caminhar poucas horas depois de nascer, o ser humano nasce com uma imaturidade, que o faz muito mais interdependente do seu entorno cultural e relacional. A interação cultural e ambiental permite à criança, nos primeiros anos de vida, ter um acesso e uma interação complexa com as suas memórias genéticas. A interação desperta certas memórias, que, por sua vez, são modificadas pela própria interação.

A potencialidade criativa, inventiva e de inteligência e a plenitude do desenvolvimento integral, nos aspectos físico, afetivo, cognitivo, linguístico e psicossocial dos seres humanos, dependem do ambiente cultural em que interagem nos primeiros anos da vida.

É na primeira infância que se constituem as forças emancipadoras do que chamamos de inteligência: desafiar a natureza e conviver com ela, inventar e desenvolver infinitas formas de linguagem, de comunicação e expressão, relacionar-se com os outros, vivendo em sociedade, adaptar-se ao entorno e ser capaz de modificá-lo, resolver problemas, imaginar, traçar e seguir o destino que criou para si. É na primeira infância – neste momento de dependência vital, de cuidados e proteção – que se estruturam os vínculos primordiais da sociedade. Preservar o espírito de pesquisa, de

criatividade e de inventividade da primeira infância é uma responsabilidade adulta a ser tomada como prioridade pela família (como entorno cuidador primordial da criança), pela comunidade, pela sociedade e pelo Estado, em todas as suas esferas institucionais.

### 3. Leitura e escrita: na origem está o futuro

Numa visão semiótica ampla, a cultura é o espaço complexo da criação de signos e invenção de códigos como modos e meios interativos de comunicação. Podemos situar a origem da escrita cuneiforme numa civilização antiga, mas o surpreendente é que poderíamos situar a origem dessa linguagem na primeira infância daquela civilização.

Com os conhecimentos linguísticos atuais, não seria absurdo imaginar a origem das múltiplas linguagens na interação de uma criança (de outras muitas) recém-nascida numa antiga civilização, mamando no peito da mãe: ambas, mãe e bebê, interagindo num ambiente de sentimentos, de amor compartilhado: o recém-nascido vira a cabeça para olhar a via láctea e balbucia sons ao tempo em que seu dedinho faz as primeiras constelações sinápticas e pictográficas entre as estrelas, emite os primeiros sons e as intenções de comunicação, aos quais a mãe corresponde e lhe responde e, ao mesmo tempo, os procura compreender, e assim se vai se esboçando uma escrita.

A fala e o registro, a literatura e a poesia, a pintura e a escultura, o canto e a música, as linguagens de sinais e as corporais, como os gestos e a dança, as linguagens de máscaras e jogos, que reúnem outras linguagens, como o teatro, as artes, em última análise, não existiriam sem a interação primordial de sinais nos primeiros anos de vida. Até mesmo antes de nascermos, já estamos banhados na linguagem, já somos falados, referenciados. É no interior de um imenso fluxo simbólico que

as crianças adentram o mundo e conhecem-no. A cultura escrita é um modo específico de expressão da cultura, que chamamos de linguagem escrita. As crianças se interessam, são curiosas e têm necessidade de acessar este bem cultural. Por isso, é definido como um direito delas.

Preservar espaços de acesso compartilhado ao letramento amplo, à leitura por meio da narração oral (contos e cantos), das canções de ninar, dos jogos de mãos e jogos de espaço, bem como o acesso às diferentes expressões artísticas se torna imprescindível se queremos uma sociedade em que as pessoas se expressem com um vocabulário mais rico, capaz de desvelar as conexões entre as formas geométricas internas e as externas, que tenham um meio mais amplo de conectar pensamentos e entender a alteridade e uma capacidade intrínseca de renovar as artes, enfim, de colocar a estética como meio solidário de promover a humanidade.

Analisando a relação *criança – linguagem – modos de apropriação da cultura*, deparamo-nos com a natureza social do desenvolvimento humano, a mediação do outro e do signo, o estatuto da linguagem e a produção histórica e cultural do conhecimento.

### 4. Uma questão de responsabilidade intergeracional

Os problemas sociais do nosso tempo são consequência, em grande medida, da ruptura ou da desconexão entre a cultura e a natureza já desde a primeira infância. Portanto, são questões éticas. Cuidar da cultura é cuidar do cultivo da humanidade desde a concepção. Tal cuidado frutificaria em uma sociedade mais solidária, justa, criativa, afeita ao seu entorno e à natureza, mais refinada esteticamente, harmoniosa na convivência e respeitosa com a alteridade e as diferenças. Impedir ou dificultar o acesso da primeira infância e do seu entorno à cultura e silenciar a expressividade cultural

das crianças nos seus primeiros anos é atentar contra a humanidade em seu próprio nascedouro, é sufocar os mais vulneráveis e impedir o florescimento do potencial do indivíduo e da sociedade.

Também do ponto de vista orçamentário, a primeira infância é prioridade absoluta; os recursos destinados à cultura são parte intrínseca desse conceito e da política que o põe em prática.

## 5. A cultura como direito em todos os ciclos da vida

O direito da criança à cultura é expresso unanimemente pela Constituição Federal, pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, pelo Marco Legal da Primeira Infância, pela Declaração Universal dos Direitos do Homem, pela Declaração da Unesco sobre a Diversidade Cultural, pela Convenção sobre os Direitos da Criança, pela Convenção sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais e pelo Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, dos quais o Brasil é signatário. Esse direito é, portanto, um universal inalienável.

O art. 227 da Constituição Federal acrescenta que o direito à cultura, da mesma forma que os demais direitos ali citados, deve ser assegurado pela família, pela sociedade e pelo Estado com absoluta prioridade. O art. 15 da Lei 13.257, de 2016 (Marco Legal da Primeira Infância), determina que as políticas públicas criem “condições e meios para que, desde a primeira infância, as crianças tenham acesso à produção e sejam reconhecidas como produtoras de cultura”. A primeira infância é o momento crítico de renovação do pacto vital de toda sociedade. Porém, histórica e sistematicamente, ela tem sido despojada e privada do direito ao acesso, à produção e à integração à cultura. Garantir o direito da criança à cultura será uma forma de refazer os alicerces civilizatórios da sociedade atual, corrigindo desvios históricos e garantindo a construção sólida da sociedade que está por vir.

## 6. O acesso à cultura na primeira infância

A disposição de fortalecer as iniciativas culturais, os festivais e as programações que sustentam a difusão destes programas, assim como novas iniciativas, deve nortear as ações deste Plano nos próximos três anos. O setor cultural pode ser o veículo de ligação entre as políticas intersetoriais, notavelmente entre os campos da saúde, da educação, da assistência social, da justiça, dos cuidados à criança em situação de vulnerabilidade, do atendimento às diversidades culturais das crianças das comunidades tradicionais, além das negras, quilombolas e indígenas, a prevenção de violências, negligências, abandono ou segregação contra as crianças, bem como a proteção delas à pressão consumista.

Trata-se de realizar atividades intersetoriais com profissionais culturais qualificados, que proporcionem ao entorno cuidador uma maior capacidade de escuta da criança e à criança um instrumental expressivo mais abrangente a partir do brincar artístico e cultural. Em todos estes campos, as atividades do brincar cultural da criança permitem melhorar os instrumentos de escuta da criança, aprimoram os métodos de diagnóstico nas dificuldades e nas situações de estresse da criança e melhoram a precisão nas interpretações desses diagnósticos.

Essas melhorias ampliam a abrangência intersetorial das hipóteses de trabalho em diferentes áreas, especialmente na saúde, na educação e na qualidade do brincar. Além disso, geram equilíbrio e harmonia entre os vasos comunicantes dos diversos direitos da criança, melhorando a qualidade de vida da criança e do seu entorno. Uma criança que se desenvolve num ambiente cultural e artístico tem os seus vínculos primordiais reforçados com o seu entorno cuidador e comunitário, pois são potencializados vários aspectos fundamentais, como aqueles relacionados com o desenvolvimento de atividades artísticas e culturais estipulados nas diretrizes curriculares de educação infantil,



que permitem realizar ações de prevenção, proteção e resiliência ante diversas dificuldades vivenciadas na primeira infância.

## 7. Objetivos gerais

- A) Garantir a prioridade absoluta da primeira infância na distribuição dos recursos econômicos públicos destinados à promoção cultural;
- B) Garantir o direito da criança à cultura desde a sua concepção.

## 8. Objetivos e metas específicos

### *Na área de acesso à cultura*

- A) Garantir o acesso à cultura a todas as crianças desde a sua concepção até os 6 anos e ao seu entorno cuidador;
- B) Fomentar o gosto pela arte, garantindo a realização periódica de atividades artísticas ao vivo – as chamadas “artes vivas” – por profissionais nas escolas, nos centros de saúde, nos lares de acolhida de mães e crianças, nos centros penitenciários femininos, em todos os espaços de convívio de crianças;
- C) Garantir o acesso das crianças na primeira infância ao patrimônio cultural brasileiro material e imaterial, expresso nas diversas culturas e infâncias, atendendo ao conhecimento das diversas culturas e infâncias que convivem no Brasil. Priorizar as atividades culturais de raízes afro-brasileira, indígena, quilombola e de outros povos e comunidades tradicionais;

- D) Sensibilizar e estimular a comunidade artística a criar e a produzir obras culturais para a primeira infância, realizadas e/ou interpretadas por artistas afro-brasileiros, indígenas, quilombolas, de demais povos e comunidades tradicionais, prevendo esse critério nos editais públicos de estímulo à arte, à produção e à fruição cultural desses povos e dessas comunidades.

### *No encontro entre cultura e primeira infância*

- A) Fortalecer os espaços e as atividades que fomentem o brincar cultural da primeira infância em diferentes setores, como saúde, educação e convivência comunitária;
- B) Incentivar a criação de novas plateias, garantindo, com recursos públicos, a criação de obras culturais para a primeira infância e o acesso da criança e de seu entorno cuidador;
- C) Estimular a realização de atividades culturais compartilhadas entre adultos e crianças, como peças artísticas, oficinas e encontros que abordem a temática dos vínculos intrafamiliares e sociais, a violência, a negligência, os sofrimentos e os estresses familiares.

### *Na área da articulação intersetorial*

- A) Estabelecer ações de coparticipação entre as áreas da saúde, da educação infantil, da assistência social, da justiça, da atenção à criança em situação de vulnerabilidade;
- B) Desenvolver projetos que envolvam os três poderes – Legislativo, Executivo e Judiciário – e os três níveis administrativos – União, Estados, DF e Municípios –, com vistas a atender a valorização da diversidade cultural dos povos e das comunidades tradicionais;

- C) Fomentar o trabalho intersetorial de artistas e profissionais das áreas da saúde, da educação infantil e da assistência social.

### *Nas áreas da infraestrutura e da difusão das artes para a primeira infância*

- A) Financiar, criar, construir e implantar uma rede de espaços públicos (centros culturais, teatros, galerias, museus, bibliotecas, auditórios, parques, brinquedotecas etc.), com recursos específicos, para o desenvolvimento de atividades culturais permanentes para a primeira infância, adaptados nos seus horários de atividades e dotados das necessidades técnicas específicas para essas idades e seus acompanhantes;
- B) Criar e manter, em condições de higiene, limpeza e segurança, espaços de brincar cultural e artístico no meio urbano, nos bairros, nas vilas e nos aglomerados de famílias, como também nas instituições de acolhimento de crianças de 0 a 6 anos;
- C) Criar uma parceria com espaços culturais públicos com vistas a fortalecer uma programação cultural permanente para a primeira infância, de forma cada vez mais abrangente no território nacional, assim como estabelecer parcerias público-privadas com o intuito de estabelecer uma rede de centros e espaços de referência que cuidem da cultura na primeira infância;
- D) Criar parcerias de colaboração efetiva entre diversas secretarias para criar editais de circulação de atividades culturais ao vivo – artes vivas – em espaços de convívio *de e com* a primeira infância, tais como creches, centros de saúde, abrigos, hospitais, presídios femininos, casas de acolhida etc.;
- E) Realizar, nos espaços de convívio *de e com* crianças menores de 6 anos, atividades artísticas ao vivo, tais como artes

cênicas, circenses, musicais e plásticas, narração oral, entre outras, reconhecendo as crianças como sujeitos de plenos direitos culturais;

- F) Garantir recursos para o desenvolvimento e o patrocínio de festivais, ciclos, eventos e manifestações culturais destinados à primeira infância, fortalecendo as redes e as estruturas de colaboração em nível internacional, nacional, estadual e municipal;
- G) Fornecer espaços e tempo de brincar cultural e artístico nos espaços de acolhida de crianças menores de 6 anos, especialmente nos espaços culturais;
- H) Promover e contribuir para o aumento do acervo cultural da primeira infância por meio da publicação e da difusão de canções populares, canções de ninar, jogos de mãos, peças teatrais, musicais, plásticas e coreográficas para a infância.

### *Na área da pesquisa científica intersetorial no campo da cultura*

Garantir recursos, nos orçamentos públicos, para estudos e pesquisas que visem a aprofundar o conhecimento da criança frente às artes como espectadora, criadora e cocriadora de arte.

### *No âmbito da formação de profissionais*

- A) Incluir, nos cursos de formação inicial e de educação continuada de artistas e de profissionais da educação infantil, o estudo sobre a relação das artes com a primeira infância;
- B) Prover recursos e apoiar financeira e tecnicamente a realização de seminários, conferências e encontros intersetoriais sobre a cultura e a primeira infância, visando a sensibilizar os adultos para o valor das ar-

tes como promotoras do desenvolvimento global e harmônico do ser humano;

- C) Prestar apoio técnico e financeiro aos Estados e Municípios na realização de programas de capacitação cultural dos profissionais que trabalham em instituições de acolhimento e convívio com a primeira infância (abrigos, escolas de educação infantil, creches, centros de saúde, hospitais, centros penitenciários etc.);
- D) Apoiar projetos de oficinas formativas sobre as artes e a primeira infância, destinadas a profissionais que atuam diretamente com crianças.

### *Na interação entre a cultura e a educação infantil*

Orientar e avaliar a implementação, na educação infantil, dos componentes de arte constantes das Diretrizes Curriculares Nacionais de Educação Infantil e da Base Nacional Comum Curricular/Educação Infantil (BNCC-EI). Um espaço nunca olvidado deve ser aquele da comunicação e expressão, transversal ou universal, em toda ação e interação das crianças, privilegiando as múltiplas linguagens e onde também o livro, a narrativa e a leitura estejam presentes.

### *Na área da promoção cultural*

Garantir a criação de editais de incentivo à cultura, dotados de orçamento específico, para a criação, a programação e a circulação de obras culturais e eventos específicos para a primeira infância, com especial valorização, nos critérios de seleção, de obras criadas e/ou interpretadas por artistas afro-brasileiros, indígenas, quilombolas e de outros povos e comunidades tradicionais, bem como aquelas que tenham como destinatários crianças com deficiência, em situação de vulnerabilidade e sujeitas a diferentes tipos de violência.

### *Na área orçamentária*

Garantir, como política de Estado, que ações finalísticas dos orçamentos das três esferas da União contem com recursos proporcionais ao percentual da população formado por crianças menores de 6 anos e que os recursos de tais orçamentos sejam aplicados proporcionalmente em todas as áreas, com o intuito de que todos os direitos da criança sejam atendidos, sem discriminação ou hierarquia, de um ou de outro direito, numa visão integradora.





O sistema  
de justiça e  
a criança

# Introdução

A Convenção sobre os Direitos da Criança, da qual o Brasil, com outros 195 países, é signatário, compromete os Estados a assegurar à criança a proteção e o cuidado necessários para o seu bem-estar, levando em consideração os direitos das crianças, os direitos e deveres de seus pais, tutores e outras pessoas responsáveis por elas perante a lei <sup>(1)</sup>.

Além desse compromisso, o Brasil, em sua Constituição Federal, “uma lei que funda todo o direito [...]” <sup>(2)</sup>, firma com a sociedade brasileira outro acordo: o Brasil é uma sociedade “*fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social*” (preâmbulo). Reunidos em Assembleia Nacional Constituinte, os representantes do povo brasileiro instituíram um Estado democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, incluídos os direitos à saúde, à moradia, à segurança, à maternidade, à infância e à educação <sup>(3)</sup>.

Em seu art. 227, está expresso o compromisso brasileiro de proteger integralmente as crianças e os adolescentes:

*Art. 227. 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,*

<sup>1</sup> O Congresso Nacional aprovou, pelo Decreto Legislativo nº 28, de 14 de setembro de 1990, a Convenção sobre os Direitos da Criança, e o Presidente da República a promulgou pelo Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D99710.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99710.htm)>. Acesso em: 22 de abril de 2020.

<sup>2</sup> LUHMANN, Niklas. A Constituição como Aquisição Evolutiva. Tradução realizada a partir do original: “*Verfassung als evolutionäre Errungenschaft*”. In: *Rechtshistorisches Journal*. Vol. IX, 1990, pp. 176 a 220. Cotejada com a tradução italiana de F. Fiore (“*La Costituzione come Acquisizione Evolutiva*”). In: ZAGREBELSKY, Gustavo; PORTINARO, Pier Paolo; LUTHER, Jörg. *Il Futuro della Costituzione*. Torino: Einaudi, 1996), por Menelick de Carvalho Netto, Giancarlo Corsi e Raffaele De Giorgi, p. 10.

<sup>3</sup> Art. 6º, Constituição Federal, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>.

*além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.*

Em 13 de julho de 1990, a Lei nº 8.069, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)<sup>(4)</sup>, substituiu o Código de Menores e regulamentou as orientações gerais conferidas pela Constituição Federal.

Depois de 25 anos de experiência na implementação do ECA, aprendemos a olhar as crianças e os adolescentes como cidadãos, sujeitos de direito, e compreendê-los vivendo uma condição peculiar de desenvolvimento, do nascimento aos 18 anos. Entretanto, as questões cruciais da adolescência historicamente haviam chamado maior atenção. No entanto, os Poderes Legislativo e Executivo e a sociedade civil sentiram a necessidade de aprofundar e precisar o olhar sobre as crianças nos primeiros seis anos de vida. Essa idade tem características específicas que requerem uma atenção também específica, o que ensejou a Lei nº 13.257, sancionada em 8 de março de 2016, mais conhecida como Marco Legal da Primeira Infância. De uma parte, ela complementa o ECA; de outra, detalha e acrescenta diretrizes para as políticas públicas intersetoriais e define ações fundamentais de proteção e promoção da criança na primeira infância.

Diversas outras leis vieram para cuidar de aspectos específicos da vida e do desenvolvimento das crianças, dentre as quais se destacam as seguintes:

- Lei nº 12.010, de 2009, que dispõe sobre a adoção.
- Lei nº 12.962, de 2014, que altera o Estatuto da Criança e do Adolescente, para assegurar a convivência da criança e do adolescente com os pais privados de liberdade.
- Lei nº 13.010, de 2014, que altera o Estatuto da Criança e do Adolescente, para estabe-

<sup>4</sup> Lei nº 8.069, de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm)>.



lecer o direito da criança e do adolescente de serem educados e cuidados sem o uso de castigos físicos ou de tratamento cruel ou degradante.

- Lei nº 13.431, de 2017, que estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência.
- Lei nº 13.509, de 2017, que dispõe sobre adoção e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil).
- Lei nº 13.715, de 2018, que dispõe sobre hipóteses de perda do poder familiar pelo autor de determinados crimes contra outrem igualmente titular do mesmo poder familiar ou contra filho, filha ou outro descendente.
- Lei nº 13.812, de 2019, que institui a Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas e cria o Cadastro Nacional de Pessoas Desaparecidas.
- Lei nº 13.845, de 2019, que visa a garantir vagas no mesmo estabelecimento a irmãos que frequentem a mesma etapa ou ciclo de ensino da educação básica.

Esse conjunto de leis ampara crianças e adolescentes no exercício de seus direitos plenos como cidadãos.

## 1. O Sistema de Justiça

O Sistema de Justiça envolve diferentes agentes: o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública e a Advocacia Pública e Privada, incluindo-se também os delegados de polícia.

A Constituição e o Estatuto outorgaram ao Ministério Público a função de zelar pelos

direitos das crianças, quando o definem com função essencial à Justiça, incumbido da defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis e quando exigem que o órgão sempre seja ouvido em lides que versem sobre direitos infanto-juvenis.

O Ministério Público tem suas funções descritas no art. 200 do ECA, devendo, entre outras atribuições, intervir nos processos – judiciais ou administrativos – sob pena de nulidade absoluta. Extrajudicialmente, compete ao Ministério Público intervir também na tutela dos interesses coletivos e difusos de crianças e adolescentes, atuando ainda em processos administrativos, sindicâncias, instauração de inquérito civil ou policial, assim como na defesa da regularidade de entidades e programas, fiscalizando processos de escolha dos membros dos conselhos de direitos e tutelares.

O art. 206 do ECA, em seu *caput*, permite a participação da criança ou do adolescente, de seus pais ou responsável e de qualquer pessoa que tenha legítimo interesse na solução de situação de violação de direitos de criança ou adolescente, por meio de advogado, sendo que, após seu ingresso nos processos (judiciais ou administrativos), deve ser intimado para todos os demais atos.

O mesmo art. 206, no parágrafo único, assegura a assistência jurídica integral e gratuita a todas as pessoas que dela necessitarem. Nesse contexto, surge o papel da Defensoria Pública, destinada a proporcionar a defesa dos interesses dos hipossuficientes e grupos vulneráveis.

A Defensoria Pública é uma instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, vocacionada a garantir a indivíduos e grupos vulneráveis o acesso à ordem jurídica justa, de forma integral e gratuita <sup>(5)</sup>. Sua atuação não se restringe às pessoas que demonstrem fragilidade de ordem financeira, mas também nos casos de hipossuficiência técnica, jurídica ou organizacional.

<sup>5</sup> NESRALA, Daniele Bellettato. Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes: técnicas de governança como instrumento de acesso à Justiça pela via dos Direitos – Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019, p. 63.



Em razão disso, a Defensoria tem legitimidade para propor medidas tanto judiciais quanto extrajudiciais que garantam a tutela dos interesses coletivos <sup>(6)</sup> e/ou individuais das crianças, podendo, ainda, representar a infância junto a todos os sistemas internacionais de proteção.

A Doutrina da Proteção Integral, desde a Constituição de 1988, impeliu ao Poder Judiciário não somente a resolução de conflitos na área da infância levados à sua apreciação, como também e principalmente o dever de promover ou buscar a pacificação de conflitos subjacentes aos processos, mediante a necessidade de construção de consensos <sup>(7)</sup>. Não somente os membros do Judiciário passaram a ter papel ativo na construção de políticas públicas, mediando conflitos sociais e integrando, junto com os demais atores do Sistema de Garantia de Direitos, para a melhoria de todo o sistema, movimento que decorre da própria reinterpretação de poderes e do Estado Democrático de Direitos.

Há uma evidente necessidade de dar maior estrutura às Varas da Infância e Juventude – especificamente, para atualizar o Provimento 36 da Corregedoria do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), adequando-o às efetivas necessidades –, a fim de assegurar as condições econômicas dos tribunais e qualificar o trabalho dos magistrados da infância e juventude. Além disso, objetiva garantir a atuação de equipes multidisciplinares para subsidiar efetivamente o trabalho do magistrado, uma vez que a cobrança que recai sobre os juízes baseia-se, quase que exclusivamente, em número de sentenças, sendo que, na Vara da Infância, é imprescindível o trabalho em rede, que não pode ser quantificado e acaba por desestimular o efetivo engajamento. A Resolução CNJ nº 299, de 2019, que regulamenta o depoimento especial de crianças/adolescentes vítimas de violência, traz – em seu art. 3º – uma sinalização de como isso pode se espraiar para toda a atuação do juiz na seara infanto-juvenil.

<sup>6</sup> Conforme previsto no art. 5º, inciso II, da Lei nº 11.448, de 2007 – Lei de Ação Civil Pública.

<sup>7</sup> CNJ: Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010, que dispõe sobre a Política Judiciária Nacional para o tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências.

Não somente os juízes com competência específica na área de infância e adolescência, mas toda a magistratura deve estar apta a reconhecer situações de ameaça ou violação ao direito das crianças e fazer os encaminhamentos necessários à proteção integral, a exemplo dos juízes criminais, que, por força da Lei nº 13.431, de 2017, regulamentada pelo Decreto nº 9.603, de 2018, não se limitam a presidir a coleta do depoimento especial de crianças e adolescentes vítimas e testemunhas de crimes, mas integram, de fato, o Sistema de Garantia de Direitos desse público.

## 2. Os problemas que batem à porta da Justiça

As ofensas aos direitos da criança que batem à porta do sistema de justiça precisam de solução qualificada e imediata, mas também são um inquestionável apelo para se trabalhar na sua prevenção, evitando que aconteçam. Por isso, o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública devem articular-se com os Poderes Executivo e Legislativo, visando à definição e à implementação de medidas que protejam e promovam todos os direitos da criança. Faz parte desse entendimento o que preceitua o art. 3º da Lei nº 13.257, de 2016:

*A prioridade absoluta em assegurar os direitos da criança, do adolescente e do jovem, nos termos do art. 227 da Constituição Federal e do art. 4º da Lei nº 8.069, de 15 de julho de 1980, implica o dever do Estado em estabelecer políticas, planos e programas e serviços para a primeira infância que atendam às especificidades dessa faixa etária, visando a garantir seu desenvolvimento integral.*

### 2.1 A violência contra a criança

A Constituição Federal garante, em seu art. 5º, inciso XXXV, que jamais serão excluídas,

da apreciação do Poder Judiciário, lesão ou ameaça a direito. Ocorre, porém, que o mesmo país que traz isso expresso no topo de seu ordenamento jurídico e que se comprometeu com a proteção integral das crianças ocupa o 2º lugar no *ranking* de crianças expostas à violência<sup>(8)</sup>, sendo que 57% dos casos de violência ocorrem dentro de casa<sup>(9)</sup>. O Datasus informa que as violências e os acidentes são as maiores causas das mortes de crianças, adolescentes e jovens de 1 a 19 anos no Brasil. Entre essas chamadas *causas externas*, as agressões são as que mais matam crianças<sup>(10)</sup>. A violência mais informada nos atendimentos das unidades de saúde, contra crianças e adolescentes de 0 a 13 anos, é o estupro, que muitas vezes ocorre na própria casa da vítima, em 58% dos casos<sup>(11)</sup> <sup>(12)</sup>.

## 2.2 Abuso e exploração sexual

É inadmissível que a primeira infância brasileira continue sendo brutalmente violentada. É inadmissível que o aliciamento de crianças seja um dos principais crimes cibernéticos. A família, a sociedade e o Estado não têm desenvolvido estratégias para impedir que elas se tornem alvos fáceis de criminosos reais e virtuais. Agora, é preciso tomar medidas enérgicas para reverter essa situação.

Não somente os operadores do Direito têm a missão de garantir a proteção de crianças e

adolescentes, mas também o Poder Público, a sociedade e as famílias devem se unir energeticamente contra tais violações nesta janela etária, em que experiências, descobertas e afeto são levados para o resto da vida<sup>(13)</sup>. Têm também o encargo de resguardar os direitos fundamentais das crianças.

## 2.3 Lesão ao direito à educação infantil

É dever do Estado, segundo o art. 208, inciso IV, da Constituição Federal, garantir a educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças de até cinco anos de idade. Mas obter vaga em creches tem sido o desafio. Entre as crianças mais vulneráveis, apenas 26% conseguem acesso<sup>(14)</sup> e, na grande maioria, após um processo de judicialização, o que evidencia que a garantia legal está distante do que efetivamente acontece no cotidiano das crianças.

## 2.4 Alienação parental

A Lei nº 12.318, de 2010, conhecida como Lei da Alienação Parental, dispõe, em seu art. 3º, que “a prática de ato de alienação parental fere direito fundamental da criança ou do adolescente de convivência familiar saudável, prejudica a realização de afeto nas relações com genitor e com o grupo familiar, constitui abuso moral contra a criança ou o adolescente e descumprimento dos deveres inerentes à autoridade parental ou decorrentes de tutela ou guarda”. No entanto, sua aplicação tem merecido cuidadosa análise do Poder Judiciário. Tem-se notado o aumento no número de casos de mães que perdem a guarda dos filhos, que são afastadas destes por longos períodos – ou até definitivamente – após terem sido injustamente consideradas alienadoras por

<sup>8</sup> O dado é da pesquisa: “Violência contra Crianças e Adolescentes – Percepções Públicas no Brasil”. Disponível em: <<https://www.dropbox.com/s/osw1rotgbufkm9w/IPSOS.pdf?dl=0>>.

<sup>9</sup> Disponível em: <<https://observatorio3setor.org.br/carrossel/57-dos-casos-de-violencia-contra-criancas-ocorrem-dentro-de-casa/>>.

<sup>10</sup> Dados reproduzidos do Tabnet (Datasus) com indicadores de mortalidade por causa CID-BR-10, em 16 de março de 2020. Disponível em: <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/defthtm.exe?sim/cnv/obt10uf.def>>.

<sup>11</sup> Ministério da Saúde. Impacto da Violência na Saúde das Crianças e Adolescentes – Prevenção da Violência e Promoção da Cultura de Paz. Disponível em: <[http://bvsm.s.saude.gov.br/bvs/publicacoes/impacto\\_violencia\\_saude\\_crianças\\_adolescentes.pdf](http://bvsm.s.saude.gov.br/bvs/publicacoes/impacto_violencia_saude_crianças_adolescentes.pdf)>. Acesso em: 17 de março de 2020.

<sup>12</sup> Sobre a violência contra crianças, adolescentes e jovens brasileiros. Disponível em: <<https://www.abrasco.org.br/site/outras-noticias/notas-oficiais-abrasco/sobre-a-violencia-contra-criancas-adolescentes-e-jovens-brasileiros/40061/>>. Acesso em: 17 de março de 2020.

<sup>13</sup> Fundação Maria Cecília Souto Vidigal. Disponível em: <<https://www.fmcsv.org.br/pt-BR/a-primeira-infancia/>>.

<sup>14</sup> Entre os 25% mais pobres da população, apenas 26% das crianças têm acesso a creches. Dados: PNAD Contínua 2017. In: Desafios. Disponível em: <<https://www.fmcsv.org.br/pt-BR/a-primeira-infancia/>>.

denunciarem seus ex-companheiros de abuso sexual contra os filhos. Parece ter sido mais fácil traçar um panorama em que a mulher, magoada pela separação, tenta vingá-lo, do que admitir que pais possam efetivamente violentar sexualmente os próprios filhos.

Tal situação vem justamente a reforçar o machismo estrutural e a desigualdade de gênero que permeiam as relações brasileiras, inclusive institucional, colocando-se sempre em dúvida a palavra da mulher, em favor à do homem.

De forma generalizada, a desigualdade de gênero é invisibilizada pela teoria jurídica, porque não se pondera a questão como relevante, uma vez que se tomam o masculino, seus interesses, suas necessidades e suas experiências como o padrão. Na questão da alienação parental, ainda que uma parcela sólida da doutrina defenda a aplicação da lei no Brasil, essa invisibilidade é patente quando se desconsidera que a construção social do papel das mulheres como “mães” é significativa nas relações conjugais e parentais que se estabelecem e na apreensão jurídica dessa realidade.

Dadas a complexidade da matéria e as nuances a que pode estar submetida, é fundamental garantir estrutura adequada às Varas de Família para que as decisões sejam subsidiadas pelo parecer da equipe multidisciplinar.

## 2.5 Acolhimento institucional

A Lei nº 13.509, de 2017, que alterou o § 2º do art. 19 do ECA, passou a vigorar com a seguinte redação:

*§ 2º A permanência da criança e do adolescente em programa de acolhimento institucional não se prolongará por mais de 18 (dezoito meses), salvo comprovada necessidade que atenda ao seu superior interesse, devidamente fundamentada pela autoridade judiciária.*

Antes, o artigo definia como prazo máximo dois anos. Contudo, não são raras as crianças

que crescem em instituições de acolhimento e só as deixam quando completam 18 anos. Para tentar minimizar os prejuízos dessa realidade, instituições que atuam na promoção da convivência familiar e no fortalecimento do vínculo reforçam alternativas ao acolhimento institucional, como as famílias acolhedoras e o apadrinhamento afetivo (15). É dada, ainda, após a promulgação da Lei nº 13.509, de 2017, preferência à adoção de crianças com deficiência e de grupos de irmãos (16).

Contudo, infelizmente, dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) apontam que existem aproximadamente 47 mil crianças e adolescentes em situação de acolhimento no Brasil. Deste total, 9,5 mil estão no Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento (SNA) (17) e apenas 5 mil estão, efetivamente, disponíveis para adoção. Contudo, quando se analisa o perfil que é buscado pelos pretendentes na hora da adoção, 14,55% só adotam crianças brancas; 58% aceitam apenas crianças de até 4 anos de idade; 61,92% não aceitam adotar irmãos; e 61% só aceitam crianças sem nenhuma doença. Porém, do total de 9,5 mil crianças e adolescentes cadastrados no SNA, 49,79% são pardos, contra 16,68% brancos. Do total de crianças, 55,27% possuem irmãos e 25,68% têm algum problema de saúde. Além disso, 53,53% têm entre 10 e 17 anos de idade (18).

Assim, pretendentes à adoção usualmente preferem crianças em tenra idade, brancas, do sexo feminino, sem qualquer doença e não integrantes de grupos de irmãos, o que dificulta sobremaneira a efetivação da adoção das crian-

15 “Cerca de 47 mil crianças e adolescentes aguardam adoção”. Fonte: Agência Senado. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/videos/2018/04/cerca-de-47-mil-criancas-e-adolescentes-vivem-em-abrigos-e-aguardam-adoacao>>. Acesso em: 17 de março de 2020.

16 Lei nº 13.509, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre adoção e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil).

17 Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/category/sistema-nacional-de-adoacao-e-acolhimento-sna/>>. Acesso em: 17 de março de 2020.

18 “Adoção no Brasil: a busca por crianças que não existem”. Fonte: Observatório do Terceiro Setor (28/06/2019). Disponível em: <<https://observatorio3setor.org.br/carrossel/adoacao-no-brasil-a-busca-por-criancas-que-nao-existem/>>.



ças disponíveis, fazendo com que haja uma expectativa que não condiz com a realidade.

## 2.6 Prisão domiciliar

A Lei nº 13.257, de 2016 (Marco Legal da Primeira Infância), alterou artigos do Código de Processo Penal, determinando que a autoridade policial, logo que tiver conhecimento de prática de infração penal, deverá colher e registrar as informações sobre a existência de filhos, sobre as respectivas idades e se possuem alguma deficiência, além do nome e do contato de eventual responsável pelos cuidados dos filhos, indicado pela pessoa presa. Tais informações deverão constar, também, na lavratura do auto de prisão em flagrante.

Outra alteração introduzida por essa mesma lei é a de que o juiz poderá substituir a prisão preventiva por domiciliar da mulher gestante, da mãe com filho de até doze anos incompletos ou do homem, caso seja o único responsável pelos cuidados do filho de até doze anos de idade incompletos <sup>(19)</sup>.

Em 2018, mais uma lei que preceitua a proteção da infância foi sancionada: a Lei nº 13.769, que estabeleceu a substituição da prisão preventiva por prisão domiciliar da mulher gestante, da mãe ou de responsável por crianças ou pessoas com deficiência <sup>(20)</sup>.

Em fevereiro do mesmo ano, o Supremo Tribunal Federal (STF) havia julgado o histórico *Habeas Corpus* (HC) coletivo nº 143.641 e concedido a ordem de garantia do benefício da prisão domiciliar às mulheres presas preventivamente, em todo o território nacional, que se enquadrassem nas hipóteses da lei. Essa nova forma de progressão de regime foca na pessoa que recebe os cuidados da apenada.

Os impetrantes do HC coletivo – membros do Coletivo de Advogados em Direitos Humanos, da Defensoria Pública da União e das Defensorias Públicas Estaduais – afirmaram que a prisão preventiva, ao confinar mulheres grávidas em estabelecimentos prisionais precários, subtraindo-lhes o acesso a programas de saúde pré-natal, assistência regular na gestação e no pós-parto e, ainda, privando as crianças de condições adequadas ao seu desenvolvimento, constituiria tratamento desumano, cruel e degradante, que infringiria os postulados constitucionais relacionados à individualização da pena, à vedação de penas cruéis e, ainda, ao respeito à integridade física e moral da presa. A ordem foi concedida <sup>(21)</sup>, contudo, condicionada à natureza do crime.

## 3. A escuta da criança

A criança deve ser ouvida, sempre que possível, nos processos judiciais em que são discutidos os seus direitos fundamentais. Apesar de a legislação prever, como princípios que regem a aplicação de medidas específicas de proteção da infância, a oitiva obrigatória da criança e o seu direito de ter sua opinião devidamente considerada pela autoridade judiciária competente, como preceitua o art. 100, parágrafo único, inciso XII, do ECA, na prática, a criança tem figurado muito mais como um objeto do que como um sujeito de direitos.

## 4. Abordagem intersetorial

Mostra-se pertinente o diálogo entre o Direito e as pesquisas da História, Filosofia, So-

<sup>19</sup> Art. 318 do Código de Processo Penal, na redação dada pela Lei nº 13.257, de 2018, em seu art. 41.

<sup>20</sup> Art. 1º da Lei nº 13.769, de 2018. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13769.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13769.htm)>.

<sup>21</sup> HC nº 143.641/SP. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/HC143641final3pdfVoto.pdf>>.

ciologia, Antropologia e Neurociência, que investigam a influência dos fatores socioambientais sobre o desenvolvimento afetivo e cognitivo das crianças. Elas nos alertam para o significado das primeiras experiências da criança, desde bebê, enfim, na primeira infância, sobre valores, sentimentos e representações mentais, desejos e sonhos, pensamentos, atitudes e comportamentos perante si mesma, diante das pessoas que a cercam e do mundo em geral. Também nos fazem pensar sobre a interdisciplinaridade das ações dos profissionais que se dedicam ao seu atendimento. O Sistema de Justiça tem que estar articulado com os setores governamentais que cuidam da saúde e da educação infantil, da assistência social e da segurança, do meio ambiente e da cultura.

Pesquisas conduzidas pela Universidade de Harvard, nos Estados Unidos, e pela Universidade de British Columbia, no Canadá, sobre a relação entre o abandono de crianças e o desenvolvimento neurológico <sup>(22)</sup> comprovam que crianças que sofrem abuso sexual, físico ou emocional apresentam alterações genéticas ao longo de suas vidas.

A primeira infância é um período crítico para o desenvolvimento integral da criança. Falar dela é falar de todas as leis que a amparam, mas é, também, falar de amor, atenção, diálogo, afeto. Para o PNPI, o princípio da prioridade absoluta, estampado no art. 227 da Constituição Federal e regulamentado pelo art. 4º do ECA e pelo Marco Legal da Primeira infância (art. 3º), deve ser levado às suas últimas consequências. E, para isso, considera-se fundamental que seja dada prioridade à infância e à adolescência na confecção do orçamento público, na alocação dos recursos, na formulação das polícias públicas, na realização dos programas. E que, no conjunto das crianças como sujeitos de direito, o olhar do governo se volte prioritariamente às crianças em situação de maior vulnerabilidade social.

<sup>22</sup> “Exposure to childhood abuse is associated with human sperm DNA methylation”. Disponível em: <<https://www.nature.com/articles/s41398-018-0252-1>>.

## 5. Objetivos e metas

1. Que o Poder Judiciário instale, em todo o país, as salas de depoimento especial, atendendo às exigências da Lei nº 13.431, de 2017. O depoimento especial deve ser realizado em local apropriado, com infraestrutura que garanta privacidade e acolhimento à criança, bem como capacitação adequada ao corpo técnico responsável pela realização da oitiva.
2. Que o Ministério Público, a Defensoria e o Poder Judiciário definam expressamente, em seus planos de ação, que a proteção à primeira infância é prioridade absoluta.
3. Que as diferentes instâncias do Sistema Judiciário articulem suas ações, dialogando entre si, para alcançarem maior eficiência e eficácia.
4. Promover a qualificação de promotores, defensores públicos, delegados e juizes da infância e da juventude sobre a escuta de crianças, a fim de que estas sejam respeitadas na sua singularidade, privacidade e condição de sujeitos, capazes de manifestarem seus sentimentos e suas percepções por meio de diferentes linguagens, próprias da idade.
5. Promover a educação continuada, em direitos, dos diferentes atores do Sistema de Garantia de Direitos – magistrados, promotores de justiça, defensores públicos, delegados, policiais civis e militares, conselheiros de direito e conselheiros tutelares, gestores de órgãos e serviços de atendimento a crianças no território – sobre os diversos temas dos direitos da criança, basicamente presentes no Estatuto da Criança e do Adolescente, e que poderiam ser selecionados por ordem de prioridade, segundo sua maior incidência e maior gravidade.
5. Estabelecer parcerias com a Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magis-

trados (ENFAM), com o Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Servidores do Poder Judiciário (CEAJUD) do CNJ e com as escolas de magistratura locais, visando à realização de cursos de interesse dos operadores do Direito na área da primeira infância.

6. Estabelecer parcerias com instituições de ensino superior, visando à introdução, no currículo dos cursos de Direito, de disciplinas sobre infância e adolescência, desenvolvimento infantil, escuta de crianças, entre outras.
7. Articular-se cooperativamente com os gestores públicos da educação infantil nos municípios, visando à elaboração e à implementação de plano de curto e médio prazo para o atendimento da demanda de educação infantil, para alcançar, até 2024, a meta 1 do Plano Nacional de Educação, de atendimento de, no mínimo, 50% das crianças de 0 a 3 anos em creches.
8. Instar, com o Poder Público, o financiamento e o apoio a pesquisas sobre o uso de equipamentos eletrônicos por crianças, objetivando a prevenção de crimes cibernéticos contra a infância, bem como a implementação de políticas públicas que previnam tais crimes.
9. Subsidiar e amparar pesquisas e debates sobre a aplicação da Lei nº 12.318, de 2010 (Lei da Alienação Parental), visando à identificação e à comprovação de eventuais distorções e à proposição, se for o caso, de alteração legislativa.
10. Garantir a existência de equipes interdisciplinares para exercerem atividade exclusiva nas Varas Judiciais com atuação na área de Infância e Juventude, em todo o país, para a garantia da proteção integral de crianças e adolescentes, sobretudo aquelas da primeira infância, cujos interesses são discutidos em juízo. Destaca-se a importância de ser garantida pelos Tribunais pátrios a previsão de equipes interdisciplinares para outras áreas de atuação, a exemplo das Varas de Família,

nas quais os interesses infanto-juvenis permeiem a tutela jurisdicional.

11. Promover a informação da população sobre as razões que justificam a determinação da Lei nº 13.769, de 2018, e do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), na redação dada pela Lei nº 13.257, de 2016, em seu art. 41, sobre a substituição da prisão preventiva por prisão domiciliar de gestante, de mulher com filho de até 12 anos e de homem com filho menor de 12 anos e de pessoa que for imprescindível aos cuidados especiais de criança com menos de seis anos de idade ou de deficiente.
12. Instar, junto aos delegados de polícia e aos policiais civis, para que sempre indaguem ao acusado se tem filhos menores, suas respectivas idades e quem são seus responsáveis, se possuem alguma deficiência e o nome e o contato de eventual responsável pelos cuidados dos filhos, tal como o disposto nos art. 6º, inciso X; 185, § 10; 304, § 4º; e 318, incisos IV, V e VI do Decreto-Lei nº 3.689, de 1941 (Código de Processo Penal).
13. Estimular a implementação de programas de acolhimento familiar de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar, conforme preceitua o art. 34 do Estatuto da Criança e do Adolescente.
14. Articular, junto ao Sistema Único de Saúde (SUS), a criação de serviços e equipamentos adequados para o atendimento de gestantes e puérperas usuárias de substâncias psicoativas.
15. Reivindicar a criação e o provimento de cargos de defensores públicos nos Estados e no Distrito Federal, a fim de garantir assistência judiciária de qualidade aos hipossuficientes.
16. Garantir estrutura adequada às Varas de Família para que as decisões relativas à alienação parental sejam subsidiadas pelo parecer da equipe multidisciplinar.



# Objetivos de desenvolvimento sustentável para e com as crianças





A magnitude dos desafios que os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e a Agenda 2030 nos apresentam acende o alerta: ainda há muito a ser feito. Os países – o Brasil entre eles – têm até 2030 para alcançar os 17 objetivos com os quais se comprometeram. Essa agenda é de indiscutível importância também para garantir os direitos de crianças e adolescentes.

Esses Objetivos são parte de um acordo internacional para promover o desenvolvimento sustentável em nosso planeta. A Resolução que estabelece os ODS foi assinada por 193 países em 25 de setembro de 2015. O Brasil foi um dos países protagonistas desse acordo, por meio da sua atuação diplomática e pelo diálogo com os Ministérios.

Um breve registro da linha do tempo da construção da agenda do desenvolvimento sustentável ajuda a compreender o ponto atual dos ODS.

Em 1992, é realizada, no Rio de Janeiro, a Conferência *Rio 92*, quando se estabelece o primeiro acordo internacional relacionado aos desafios do desenvolvimento com preservação ambiental. Mais tarde, em 2000, a ONU estabelece os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), um acordo internacional para promover o desenvolvimento nos países mais pobres e naqueles em desenvolvimento.

À época, foram estabelecidos cinco objetivos e oito metas, a serem alcançados até 2015:

## Objetivos do Desenvolvimento do Milênio no Brasil

1. Redução da pobreza extrema à metade do nível de 1990 – 22,1% de pessoas extremamente pobres; em 2007, eram 8,8%.
2. Criação de programas estratégicos de transferência de renda à população mais vulnerá-

vel como forma de erradicação da pobreza extrema e redução da pobreza no país.

3. A taxa de mortalidade na infância foi de 53,7 óbitos por mil nascidos vivos em 1990 para 17,7 óbitos por mil nascidos vivos em 2011.
4. Universalização do acesso ao ensino fundamental e ampliação da taxa de escolarização.
5. Saída do Mapa da Fome da FAO em 2014.

## Metas

1. Acabar com a fome e a miséria.
2. Oferecer educação básica de qualidade para todos.
3. Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres.
4. Reduzir a mortalidade infantil.
5. Melhorar a saúde das gestantes.
6. Combater a aids, a malária e outras doenças.
7. Garantir qualidade de vida e respeito ao meio ambiente.
8. Estabelecer parcerias para o desenvolvimento.

O Brasil é um dos casos de sucesso dos ODM no mundo, considerando-se que cumpriu 7 das 8 metas. Apenas a meta de redução da mortalidade materna não foi alcançada.

No bojo das discussões sobre os próximos passos para a promoção do desenvolvimento no mundo após o fim da vigência dos ODM em 2015, o Brasil voltou a sediar uma conferência da ONU – a *Rio+20* – também no Rio de Janeiro, em 2012.

A Rio+20 foi importante para a construção dos ODS porque, por meio de suas discussões, se consolidou o entendimento de que o *desenvolvimento sustentável é a interação positiva entre as dimensões social, econômica e ambiental*, ampliando para o conjunto da sociedade mundial os debates sobre sustentabilidade. Foi na Rio+20 também que houve o reconhecimento formal da necessidade de dar continuidade aos compromissos com o desenvolvimento e o início das negociações da agenda de desenvolvimento pós-2015.

Em agosto de 2014, foi apresentado o Rascunho Zero dos ODS, com 17 objetivos e 169 metas. Esse documento ainda foi discutido por mais um ano pela Assembleia-Geral das Nações Unidas, sendo adotado em 25 de setembro de 2015, durante a Cúpula de Desenvolvimento Sustentável.

Os ODS são uma agenda de Estado, que busca transformar o paradigma de desenvolvimento no mundo por meio da relação equilibrada entre a prosperidade humana e a proteção do planeta. Eles compõem uma agenda orientadora das ações da sociedade civil, do setor privado e dos governos, para o cumprimento dos ambiciosos e transformadores objetivos e metas com os quais nos comprometemos.

Para cada um dos objetivos, foi definido um conjunto de metas, que devem ser alcançadas até 2030. Para os 17 objetivos, foram estabelecidas 169 metas. Dentre os 17, dez estão diretamente relacionados às crianças e aos adolescentes, incluindo as especificidades da primeira infância:



A agenda está centrada nas pessoas, focada em promover o desenvolvimento e também a qualidade de vida e o bem-estar dos cidadãos e das cidadãs, sem comprometer a sobrevivência do planeta e das futuras gerações.

Um dos princípios dos ODS é não deixar ninguém para trás. Para isso, é fundamental que os governos, as empresas e a sociedade civil estejam atentos para os impactos positivos e negativos que suas decisões e ações podem ter para os grupos vulneráveis no país. E para a primeira infância, em particular.

Essa agenda ambiciosa e complexa coloca os desafios da intersectorialidade e da transversalidade na implementação, principalmente no que se relaciona às crianças e aos adolescentes. É também fundamental que cada um dos atores envolvidos na implementação de ações, programas e projetos olhe para a integralidade da agenda ao planejarem suas ações, considerando que algo que pode ser altamente positivo para um objetivo precisa ser avaliado de que maneira impacta os demais. A integralidade da agenda e a interdependência dos resultados são também resultados fundamentais para a sua boa implementação.

No Brasil, a implementação da Agenda 2030 enfrenta diferentes desafios, diante do cenário político e econômico nacional e de seus impactos nos Estados e Municípios. Um importante passo para a implementação nacional dos ODS foi a elaboração, sob coordenação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), de um documento com a adequação das metas globais à realidade nacional. Esse documento servirá à União, aos Estados e aos Municípios para balizar o planejamento das políticas públicas nos três níveis da Federação.

A atualização do PNPI contempla as diretrizes dos ODS e suas metas em vista do seu potencial para orientar a política pública e os investimentos necessários para o cumprimento das metas prioritárias da primeira infância. Estas estão projetadas até 2030, enquanto este Plano termina em 2022, mas sua possível continuidade irá inserir-se nesse processo.

Todos os ODS têm relação, direta ou indireta, com a criança. Mas alguns deles guardam uma conexão mais estreita com os seus direitos. São eles: 2. Fome zero; 3. Saúde e bem-estar; 4. Educação de qualidade; 5. Igualdade de gênero; 6. Água limpa e saneamento; 7. Energia acessível e não contaminante; 10. Redução das desigualdades; 13. Ação pelo clima; e 16. Paz, justiça e instituições.

Este Plano seleciona, dada a sua relevância mais óbvia, os objetivos que visam: I) à erradicação da pobreza e da fome; II) à garantia de uma vida saudável e de uma educação de





qualidade; III) à igualdade de gênero; IV) ao acesso à água e à energia; e V) à promoção do crescimento econômico sustentável.

## Metas

As metas prioritárias dos ODS relacionados à primeira infância que este PNPI acolhe e cujo cumprimento articula, sob as estratégias da intersectorialidade e da transversalidade, são:

- 1.2 Até 2030, reduzir pelo menos à metade a proporção de homens, mulheres e crianças, de todas as idades, que vivem na pobreza, em todas as suas dimensões, de acordo com as definições nacionais.
- 1.3 Implementar, em nível nacional, medidas e sistemas de proteção social adequados, para todos, incluindo pisos, e até 2030 atingir a cobertura substancial dos pobres e vulneráveis (os itens 1.2 e 2.1 estão relacionados com os capítulos: *As famílias e as comunidades das crianças, Assistência social às famílias com crianças na primeira infância e Crianças e infâncias diversas*, deste Plano).
- 2.1 Até 2030, acabar com a fome e garantir o acesso de todas as pessoas, em particular os pobres e as pessoas em situações vulneráveis, incluindo crianças, a alimentos seguros, nutritivos e suficientes durante todo o ano (os itens 2.1 a 3.a estão relacionados ao capítulo: *Crianças com saúde*, deste Plano).
- 2.2 Até 2030, acabar com todas as formas de desnutrição, incluindo atingir, até 2025, as metas acordadas internacionalmente sobre desnutrição crônica e desnutrição em crianças menores de cinco anos de idade, além de atender às necessidades nutricionais dos adolescentes, das mulheres grávidas e lactantes e das pessoas mais velhas.
- 3.1 Até 2030, reduzir a taxa de mortalidade materna global para menos de 70 por 100.000 nascidos vivos.
- 3.2 Até 2030, enfrentar as mortes evitáveis de recém-nascidos e crianças menores de 5 anos, objetivando reduzir a mortalidade neonatal para, no máximo, 5 por mil nascidos vivos e a mortalidade de crianças menores de 5 anos para, no máximo, 8 por mil nascidos vivos.
- 3.4 Até 2030, reduzir em um terço a mortalidade prematura por doenças não transmissíveis via prevenção e tratamento, promover a saúde mental e o bem-estar.
- 3.a Aumentar substancialmente o financiamento da saúde e o recrutamento, o desenvolvimento e a formação, bem como a conservação do pessoal de saúde nos países em desenvolvimento.
- 4.2 Até 2030, garantir que todos os meninos e as meninas tenham acesso a um desenvolvimento de qualidade na primeira infância, cuidados e educação infantil, de modo a viver essa etapa da vida com valor em si mesmos e com a construção das estruturas afetivas, sociais, físicas e mentais para a dinâmica de suas vidas (os itens 4.2, 3.a e 4 têm relação direta com o capítulo: *Educação infantil*, deste Plano).
- 4.a Construir e melhorar instalações físicas para educação apropriadas para as crianças e sensíveis às deficiências e ao gênero e que proporcionem ambientes de aprendizagem seguros e não violentos, inclusivos e eficazes para todos.
4. Até 2030, aumentar o contingente de professores qualificados na educação infantil, em especial na creche.
- 5.1 Acabar com todas as formas de discriminação contra todas as mulheres e meninas em toda parte.
- 5.2 Eliminar todas as formas de violência contra todas as mulheres e meninas nas esferas públicas e privadas, incluindo o tráfico e a exploração sexual e de outros tipos.

- 6.1 Até 2030, alcançar o acesso universal e equitativo à água potável, segura e acessível para todos.
- 6.2 Até 2030, conseguir o acesso a saneamento e higiene adequados e equitativos para todos, além de acabar com a defecação a céu aberto, com especial atenção para as necessidades das mulheres e das meninas e daqueles em situação de vulnerabilidade.
- 10.2 Até 2030, capacitar e promover a inclusão social, econômica e política de todos, independentemente de idade, gênero, deficiência, raça, etnia, origem, religião, condição econômica ou outra.
- 11.1 Até 2030, garantir o acesso de todos a uma habitação segura, adequada e a preço acessível, bem como a serviços básicos e a melhoria das favelas.
- 11.7 Até 2030, proporcionar o acesso universal aos espaços públicos verdes, seguros, inclusivos e acessíveis, particularmente para mulheres e crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiências.
- 16.1 Reduzir significativamente todas as formas de violência e as taxas de mortalidade relacionadas a ela em todos os lugares (os itens 16.1 e 16.2 estão também contemplados no capítulo: *Evitando acidentes na primeira infância*, deste Plano).
- 16.2 Acabar com o abuso, a exploração, o tráfico e todas as formas de violência e tortura contra crianças.
- 16.9 Até 2030, fornecer a identidade legal para todos, incluindo o registro de nascimento (veja o capítulo: *Assegurando o documento de cidadania a todas as crianças*, deste Plano).





# As empresas e a primeira infância





O objetivo central deste Plano é traçar caminhos para se chegar à grande e necessária meta: as crianças usufruindo dos seus direitos na primeira infância. Os direitos, portanto, são o início e o fim desse percurso. Neles estão fundamentadas as diretrizes para as políticas e as ações aqui propostas. Mas esse caminho é subsidiado por vias que se cruzam e estradas auxiliares. Por isso, invoca, também, argumentos de outras áreas, como as que registram os benefícios diretos e indiretos advindos para as próprias crianças no decorrer de sua vida, especialmente na adolescência e juventude, para suas famílias e para a sociedade. Em função da mesma meta, também os estudos na área da economia são bem-vindos. Eles têm tranquilizado e até entusiasma gestores de políticas públicas, formuladores dos orçamentos governamentais e também empresários de pequeno, médio e grande porte.

Nesta atualização do PNPI, agregamos o olhar do mundo empresarial para as crianças como cidadãs, para o potencial que elas trazem ao nascer, o impacto de um cuidado zeloso pelo seu desenvolvimento e, como seria de se supor, também para os benefícios diretos e indiretos que as empresas têm quando contribuem com ações para os seus empregados e em apoio a políticas públicas direcionadas à primeira infância.

A Doutrina da Proteção Integral, fundamentada no artigo 227 da Constituição Federal e expressa no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069, de 1990), apresenta como um princípio basilar a corresponsabilidade entre família, sociedade e Estado no cumprimento, com prioridade absoluta, dos direitos de crianças e adolescentes. Nos últimos anos, tem crescido o entendimento de que as empresas são reconhecidas e devem se reconhecer como parte dos agentes da sociedade que são responsabilizados por este mandamento jurídico, o que deve ter tanto um impacto direto no modo como elas realizam os seus negócios, como também na forma como se relacionam com a comunidade do seu local de atuação, sempre buscando atentar para as questões que envolvam ou afetem as crianças na primeira infância. A esse respeito, é digno de nota que o Marco Legal da Primeira Infância traz um artigo especialmente dedicado

à participação da sociedade na proteção e promoção da criança na primeira infância (art. 12).

Essa participação da empresa fica ainda mais expressiva frente ao disposto no art. 170 da Constituição Federal, que trata da ordem econômica, que tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados, entre outros, o princípio da função social da propriedade e o princípio da redução das desigualdades sociais.

## 1. Análise da realidade

Poucos investimentos são tão lucrativos quanto os realizados na primeira infância. Segundo o economista americano James Heckman, Prêmio Nobel de Economia de 2000, programas voltados a crianças até 6 anos de idade dão um retorno sobre o investimento de 13% ao ano, de acordo com sua última revisão de cálculos, que incluiu análise de custos de saúde. Isso acontece por dois motivos. De um lado, crianças que recebem estímulos apropriados durante a primeira fase da vida têm um desenvolvimento emocional e cognitivo mais saudável, que se reflete nas realizações na fase adulta. De outro lado, crianças bem cuidadas têm menos probabilidade de precisar frequentar programas de recuperação educacional e, menos ainda, de fazer escolhas que prejudiquem sua saúde ou as levem a atividades criminosas.

Aos cálculos de Heckman juntam-se diversos outros estudos, como as pesquisas feitas na Califórnia pela Rand Corporation, uma organização voltada para análises políticas. Para cada dólar investido em primeira infância, afirma a Rand, obtém-se uma economia de US\$ 2,62, que não precisarão ser gastos com educação especial, com reforço e atenção ao aluno repetente, prevenção à violência ou outros custos sociais.

Os investimentos na primeira infância são particularmente vantajosos porque ações relativamente simples têm efeitos extraordinários.



Por exemplo: uma hora de conversa por dia com uma criança, ao longo de um ano, leva a uma melhoria no seu desenvolvimento equivalente ao de um ano a mais, de acordo com um estudo do economista mineiro Flávio Cunha, da Universidade de Rice, nos Estados Unidos. Ou seja, uma criança de 4 anos exposta a uma comunicação adequada tem desempenho equivalente ao de uma criança de 5 anos que não teve tantos estímulos de comunicação.

No entanto, embora a lógica financeira seja tão favorável à atenção às crianças, as empresas brasileiras hoje têm pouco envolvimento com a primeira infância. Uma das possíveis explicações para isso é que o retorno desse investimento é de longo prazo: 15 a 20 anos para os primeiros frutos na vida profissional. Embora a grande maioria das empresas sofra por falta de mão de obra qualificada, os custos de atuar em prol da primeira infância recaem sobre seu caixa agora, enquanto as vantagens serão usufruídas no futuro e pela sociedade como um todo, não necessariamente pelas firmas que tenham investido.

Carece observar, adicionalmente, que há um retorno imediato para as empresas, a um custo relativamente baixo, que é investir na parentalidade, isto é, permitir que homens e mulheres exerçam a paternagem e a maternagem de forma digna e sustentável. Quando eles se tornam pais e mães e exercem sua parentalidade de forma ativa, desenvolvem competências que têm um impacto positivo no ambiente de trabalho, como criatividade, resiliência, um olhar mais amplo e sistêmico para o ambiente de trabalho, mais respeito e solidariedade entre os colegas. Valorizar o tornar-se pai e mãe atua no horizonte emocional das pessoas, desenvolvendo a sensibilidade para a justiça social e a inclusão: a passagem do sentimento para com seus filhos aos filhos dos seus companheiros de trabalho e aos “filhos de ninguém”.

Daí se compreende que, mesmo entre empresas mais avançadas nas políticas de recursos humanos, o Brasil viva hoje um déficit de atenção dos responsáveis por crianças de 0 a 6 anos. No universo das 150 melhores empresas para trabalhar, conforme a lista de 2019 do instituto Great Place to Work (GPTW), menos da metade (49%)

oferece licença-maternidade de seis meses ou mais e pouco mais de um terço (39%) concede licença-paternidade de 20 dias ou mais <sup>(1)</sup>.

Além disso:

- A) apenas 11% das companhias da lista oferecem creche ou berçários para os filhos dos funcionários, seja no local de trabalho ou nas proximidades. E metade dessas empresas concede o benefício apenas para mulheres (na outra metade, tanto o pai quanto a mãe podem requerer);
- B) menos de um terço (31%) delas reserva uma sala específica de lactação para as mães amamentarem seus filhos ou recolherem leite para levar para casa;
- C) cerca de um quarto oferece flexibilidade de horários para resolver questões familiares, como uma reunião na escola ou uma visita ao pediatra.

Esta é a situação nas empresas com políticas mais avançadas de pessoal. No conjunto maior de empresas certificadas pelo GPTW, apenas 13% relataram alguma prática de atenção aos colaboradores que têm filhos na primeira infância. No país como um todo, há ainda direitos básicos não cumpridos. Lançado em 2019, o relatório *Situação da Paternidade no Mundo* <sup>(2)</sup> revelou que, no Brasil, 27% dos países ainda não tiram nenhum tipo de licença, embora na legislação esteja previsto esse direito. Pelo menos nas empresas mais avançadas, os números sugerem melhoria desse quadro. Na lista de 2018 do GPTW – com dados de 2017 –, a licença de seis meses para mães era concedida por 39% das empresas, a licença de 20 dias para pais existia em 29% e só 20% ofereciam salas de lactação (nos três casos, um avanço de cerca de 10 pontos percentuais). Mas o número de companhias que disponibilizavam

<sup>1</sup> A United Way Brasil e a Fundação Maria Cecília Souto Vidigal produziram, em parceria com o Great Place to Work, o guia **Aposte na Primeira Infância**. Disponível em: <[https://www.unitedwaybrasil.org.br/sites/unitedwaybrasil.org.br/files/Guia\\_Aposte\\_na\\_Primeira\\_Infancia.pdf](https://www.unitedwaybrasil.org.br/sites/unitedwaybrasil.org.br/files/Guia_Aposte_na_Primeira_Infancia.pdf)>.

<sup>2</sup> O relatório *Situação da Paternidade no Mundo* é produzido pelo Instituto Promundo, membro da RNPI. O terceiro relatório, de 2019, foi lançado na Conferência Women Deliver 2019, em Vancouver, Canadá. Disponível em: <<https://stateoftheworldsfathers.org/>>.

zam creche ou berçário para os filhos dos funcionários permaneceu praticamente o mesmo. E esse número ainda é muito baixo.

Em um universo de 10 milhões de crianças de 0 a 3 anos de idade, todas com direito à educação infantil a partir do nascimento, mas não sendo obrigatória para a criança – embora seja dever do Estado atender a todas as famílias que solicitam matrícula em creche –, o Plano Nacional de Educação 2014-2024 estabelece a meta de atender a pelo menos 50% até o último ano do Plano. Considerando-se que apenas 2.432.000 estavam matriculadas no início de 2019 (48,6%), a meta de 5 milhões de crianças ainda está no meio do caminho. O déficit a ser coberto em cinco anos é de 2.568.000 novas vagas. Nesse cenário, o apoio das empresas se torna crucial para o país, uma iniciativa que pode ter um impacto extraordinário no desenvolvimento de milhões de crianças.

Para se elevar a participação empresarial em investimentos voltados à primeira infância, este Plano indica a atuação em três frentes: o sentimento social, a razão de negócio e a concepção de direitos humanos e empresas no campo da primeira infância.

## 2. Emoção, razão e direitos

Até o final do século passado, a visão preponderante da missão de uma companhia era aquela defendida pelo economista Milton Friedman, da Escola de Chicago: *“a responsabilidade social da empresa é aumentar o lucro”*. O argumento é que empresas focadas apenas em seu negócio são mais eficientes e, portanto, entregam produtos melhores, são capazes de crescer e oferecer mais empregos e, inclusive, pagar mais impostos, com os quais o Estado provê os serviços que a sociedade elege como mais importantes.

Todavia, em parte por uma série de decepções com o comportamento das empresas e outra coleção de decepções com a atuação dos governos, tem ganhado força a noção de que a empresa não pode se preocupar apenas com seus

acionistas. A pressão não vem apenas de especialistas e de organizações não governamentais envolvidas com o tema. Em agosto de 2019, os presidentes de 181 das maiores companhias do planeta, associados ao grupo de influência The Business Roundtable, declararam que a função de uma empresa não é somente servir aos acionistas, posição que defendiam desde 1997, mas *“criar valor para todos os seus stakeholders”*, os grupos de interesse, que incluem os empregados, os clientes, as comunidades locais e o meio ambiente.

Ou seja: chegamos ao ponto em que não há apenas pressão social para que as empresas contribuam com a comunidade de maneira mais abrangente; há, cada vez mais, um desejo dos próprios empresários e executivos para fazê-lo. Este é o lado da emoção. E, se as empresas estão dispostas a dar mais atenção às demandas dos *stakeholders*, é preciso associar a atenção à primeira infância a essa tendência.

O outro lado é o da razão de negócio. Há fortes motivos para considerar que as ações em prol da primeira infância são um investimento vantajoso – não apenas para a sociedade como um todo, não apenas no futuro, mas para as próprias companhias, e no curto prazo.

Um desses motivos é a produtividade. De acordo com a ReadyNation, uma organização empresarial americana que conta com 1.100 membros, incluindo presidentes e ex-presidentes de grandes corporações unidos pela causa dos investimentos em crianças e jovens, os programas em prol da primeira infância tornam os funcionários mais eficientes: por saberem que as crianças estão sendo bem cuidadas, os pais podem se concentrar melhor no trabalho. Além disso, os cuidados com a saúde dos filhos acarretam menos faltas dos empregados.

Um segundo motivo é a retenção de talentos. Diversos estudos internacionais apontam que o custo da rotatividade de empregados varia entre 50% e 200% do salário anual do funcionário. É intuitivo que, numa empresa que dê melhores condições de harmonizar a vida familiar com a vida profissional, a rotatividade diminua. O caso da filial brasileira da seguradora Tokio





Marine mostra a validade dessa intuição. Em 2011, quando a empresa começou a adotar benefícios para colaboradores com filhos na primeira infância, como horário flexível, reembolso de despesas com creche ou babá e plano de previdência privada, seu índice de rotatividade era de 21%. Essa taxa foi caindo consistentemente a cada ano, chegando ao recorde de 9,8% em 2017, ante uma média de 14,9% no setor.

Na maior parte dos casos, essas vantagens compensam os custos envolvidos com as políticas de apoio à primeira infância, como investir numa creche, por exemplo. Mas isso varia de companhia para companhia. Porque tanto os custos quanto as vantagens dependem muito das características do negócio, da força de trabalho, do ambiente concorrencial, do ciclo da economia, da facilidade de treinar um substituto para alguém que esteja em licença e da possibilidade de implementar horário de trabalho flexível.

Com tantas variáveis, só a própria empresa tem condições de avaliar se, financeiramente, a conta terá um resultado azul ou vermelho. Para fazer isso, é preciso levar em consideração, por exemplo:

- A) a taxa de rotatividade voluntária de pais – ou, mais comumente, mães – recentes;
- B) quanto a empresa economizaria reduzindo essa rotatividade, somando os custos diretos de buscar, selecionar e treinar talentos e os custos indiretos da perda de produtividade temporária na equipe e da interrupção no atendimento de algum cliente etc.;
- C) quantos nascimentos, em média, ocorrem por ano;
- D) com que facilidade o trabalho de um funcionário pode ser distribuído entre os colegas;
- E) qual é o custo de contratar um substituto temporário;
- F) quais são os custos de implantação dos benefícios, como a fração do aluguel de uma sala de amamentação.

Além das contas, no entanto, há também benefícios intangíveis – que podem ser até maiores do que as vantagens financeiras <sup>(3)</sup>. Uma empresa percebida como justa e preocupada com o bem comum provoca orgulho em seu público interno, em geral traduzido por mais engajamento, que costuma ter também efeitos positivos na produtividade. Uma pesquisa do Instituto Gallup examinou quase 24 mil unidades de negócios e concluiu que aquelas no primeiro quartil dos índices de engajamento – as 25% mais engajadas – apresentavam produtividade 18% acima da média e lucratividade 12% acima da média.

Quando essa percepção de empresa “humana” extrapola para o público externo, há ainda um ganho de reputação, que pode favorecer as vendas ou a atração de pessoas mais qualificadas – não apenas as mulheres, uma fonte de talentos continuamente subutilizada pelas empresas, mas também os jovens pais: de acordo com um recente relatório sobre paternidade do Instituto Promundo <sup>(4)</sup>, 85% dos pais – na Argentina, no Brasil, no Canadá, no Japão, na Holanda, no Reino Unido e nos Estados Unidos – dizem que fariam “qualquer coisa” para aumentar seu envolvimento nas primeiras semanas e meses de cuidado dos bebês, seja de seus filhos biológicos ou adotados.

A pesquisa Helping Dads Care <sup>(5)</sup> apresenta resultados impressionantes: que os pais querem se envolver no cuidado de seus filhos; 73% deles concordam que há pouco apoio no local de trabalho para os pais e um em cada cinco homens (o equivalente a 21% da amostra) declarou ter medo de perder o emprego se tirasse toda a licença-paternidade. A pesquisa também revelou que 69% dos pais trocariam de emprego para passar mais tempo com seus filhos. E 87% dizem estar mais satisfeitos com suas vidas quando podem ser os cuidadores que desejam ser.

<sup>3</sup> Ver a publicação: *Aposte na Primeira Infância*, feita pela United Way e Fundação Maria Cecília Souto Vidigal. Disponível para download em: <[https://www.unitedwaybrasil.org.br/sites/unitedwaybrasil.org.br/files/Guia\\_Aposte\\_na\\_Primeira\\_Infancia.pdf](https://www.unitedwaybrasil.org.br/sites/unitedwaybrasil.org.br/files/Guia_Aposte_na_Primeira_Infancia.pdf)>.

<sup>4</sup> Ver nota anterior.

<sup>5</sup> Disponível em: <[https://promundoglobal.org/wp-content/uploads/2018/06/Promundo-DMC-Helping-Men-Care-Report\\_FINAL.pdf](https://promundoglobal.org/wp-content/uploads/2018/06/Promundo-DMC-Helping-Men-Care-Report_FINAL.pdf)>.

Há uma terceira frente que motiva a participação das empresas no investimento em ações que redundem no cuidado, no desenvolvimento e no bem-estar da criança – a dos direitos. A virada de concepção do papel das empresas nas relações sociais e de negócios que estabelecem se consolidou com a publicação, em 2011, dos Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos (PODHE), pela ONU, que passaram a oferecer subsídios normativos para que as empresas não apenas se abstenham de agir de modo a violar direitos, mas também se proponham a construir medidas que possam prevenir a ocorrência de violações e gerem impactos positivos nos negócios e nos agentes sociais com os quais interage, incluindo as crianças da primeira infância. Isto é um passo além da ideia de responsabilidade social empresarial, pois não se trata apenas de gerar um valor compartilhado entre negócio e sociedade, mas de construir ferramentas empresariais para o gerenciamento dos riscos e das potencialidades que os negócios provocam nas condições de vida de funcionários, da cadeia produtiva e da sociedade.

Desde a edição dos PODHE, a ONU, o UNICEF e o CONANDA têm se esforçado para construir novos subsídios para o campo dos direitos das crianças, sobretudo por meio do Comentário Geral nº 16, de 2013, do Comitê dos Direitos da Criança da ONU, dos materiais produzidos pelo UNICEF para a integração dos direitos das crianças nas práticas empresariais<sup>(6)</sup> e das Resoluções do CONANDA de nº 163, de 2014 (sobre a publicidade infantil), e nº 215, de 2018 (sobre a proteção dos direitos das crianças em empreendimentos econômicos e obras). Este repertório jurídico redirecionou a função das empresas, de todos os portes, para o papel de garantidoras dos direitos de crianças e adolescentes.

Um canal estratégico de comunicação e sensibilização pode ser a Associação Brasileira de Recursos Humanos (ABRH), que congrega 22 seccionais (nas Unidades da Federação). O tema *Primeira Infância* chegou à ABRH

no final de 2019<sup>(7)</sup>, em evento realizado pela Crescer e por O Globo, em parceria com a ABRH-Brasil e apoio da Fundação Maria Cecília Souto Vidigal. Reuniu executivos, médicos e especialistas em recursos humanos para debater a relação entre o universo corporativo e a primeira fase da vida.

### 3. Bons exemplos

Na prática, as empresas podem realizar algumas ações concretas e imediatas para impulsionar os investimentos na primeira infância. Entre elas estão a garantia de creche na própria sede ou com parcerias, a adoção de flexibilidade de horários, a construção de uma cultura de confiança e acolhimento para seus funcionários e a extensão dessas políticas, na medida do possível, para a sua cadeia de valor.

Há também múltiplas formas de abraçar esta causa: do engajamento em ações voluntárias e campanhas para informar a população até o uso de sua influência em fóruns diversos para fazer avançarem os cuidados com as crianças. “Toda empresa tem potencial de ser aliada da primeira infância. E já são vários os exemplos e caminhos positivos a serem seguidos”, diz Gabriella Bighetti, diretora-executiva da United Way Brasil, organização não governamental que atua pela primeira infância e juventude por meio da educação.

No Brasil, boas práticas empresariais sustentáveis e produtivas, em cumprimento à legislação nacional e internacional dos direitos da criança, evidenciam que os benefícios oferecidos aos seus colaboradores transformam o ambiente de trabalho em um local de apoio e incentivo para mães, pais e cuidadores. Em especial, a atenção primordial à primeira infância, com a adoção de medidas de respeito aos seus direitos e a promoção de sua sobrevivência, do seu desenvolvimento e bem-estar.

<sup>6</sup> Material acessível pelo link: <<https://www.unicef.org/csr/tools.html>>.

<sup>7</sup> Conferir em: <<https://www.abrhbrasil.org.br/cms/materias/noticias/abrh-brasil-marca-presenca-em-evento-empresas-pela-primeira-infancia/>> e <<https://www.abrhbrasil.org.br/cms/materias/noticias/abrh-brasil-em-defesa-da-primeira-infancia/>>.



A empresa de cosméticos Natura, por exemplo, oferece, desde 2016, 40 dias de licença-paternidade, mais do que o dobro do previsto pela Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008<sup>(8)</sup>, modificada pelo Marco Legal da Primeira Infância<sup>(9)</sup>, aplicável para companhias vinculadas ao Programa Empresa Cidadã. A lógica é que, no citado período, a mãe está se recuperando fisicamente da gravidez, e a proximidade do pai é importante para toda a família, especialmente no estabelecimento de vínculo com o bebê, um dos propósitos da empresa. O benefício é estendido a casais do mesmo sexo e a casos de adoção.

A filial da Johnson & Johnson no Brasil segue a mesma linha: em 2018, a empresa ampliou a licença-paternidade de 15 para 40 dias úteis, 56 dias no total – a medida vale para pais biológicos ou adotivos, inclusive casais homoafetivos. Essa folga pode ser aproveitada no momento em que o funcionário quiser, dentro do primeiro ano do nascimento ou da adoção da criança – o que permite um revezamento de cuidados entre pai e mãe.

No Banco Losango, em São Paulo, em todas as datas comemorativas, como dia dos pais, das mães, das crianças, os pais são convidados a levar as crianças para o trabalho. Junto com o tradicional chá de fraldas para quem vai ter bebê, o banco oferece ainda uma política de compensação de horas extras (que permite ajustar horários para atender compromissos pessoais), auxílio-creche e outros benefícios, que têm, segundo a direção, um efeito de preservar “o clima de alta confiança”.

Quanto à flexibilidade de horários, tão importante para quem tem filhos sujeitos a emergências ou acompanhamento em ocasiões especiais, ela pode assumir várias formas. Há quem dê aos empregados a alternativa de entrar mais tarde ou sair mais cedo. Há quem permita

compensação das horas de folga. Há empresas que dão a opção de sair durante o horário de trabalho para resolver assuntos pessoais. Há também as que propiciam o trabalho a partir de casa. Todos esses arranjos tendem a funcionar muito bem, até porque, segundo várias pesquisas, as pessoas só conseguem ser produtivas durante uma certa quantidade de horas por dia, bem aquém do horário usual de oito horas corridas. Além disso, estudos indicam que empregados com horário flexível tendem a ser mais engajados e mais satisfeitos com o trabalho.

Na Tokio Marine do Brasil, todos os funcionários podem começar o expediente entre 7h e 10h e sair entre 16h e 19h30, além de poderem usar seus bancos de horas para sair mais cedo em qualquer dia. Isso facilita aos pais acompanhar os compromissos escolares ou médicos de seus filhos. Além disso, a seguradora oferece os serviços de um(a) assistente pessoal, com utilização ilimitada e confidencial, válida para os funcionários, marido ou mulher e filhos. O(a) assistente ajuda a marcar hora em médicos, cotar preços de festas infantis ou de escolas etc.

Na filial brasileira da empresa farmacêutica Takeda, o expediente das sextas-feiras termina às 13h para os funcionários do escritório em Santo Amaro, na capital paulista, e às 15h para quem trabalha na fábrica. O fim de semana estendido é compensado com uma carga horária um pouco maior de segunda a quinta-feira. O pessoal administrativo também pode tirar três dias de folga por ano, com compensação ao longo do ano, enquanto o pessoal diretamente ligado à produção, se não tiver faltas, ganha uma folga por semestre. Com o intuito de estimular o orgulho pelo trabalho dos pais, a Takeda ainda promove um dia de visita das crianças ao escritório.

A Whirlpool, dona das marcas Brastemp e Consul, aposta no trabalho remoto – desde o final de 2018, oferece até dois dias de produção em casa. Para isso, trocou os *desktops* por *notebooks* para o pessoal elegível e implementou a tecnologia Voip, que permite o uso do telefone da empresa pela *internet*.

A IBM realiza várias atividades para os filhos dos funcionários durante a Semana da Criança,

<sup>8</sup> Esta lei instituiu o Programa Empresa Cidadã, destinado a prorrogar a licença-maternidade por dois meses. A empresa se ressarcir do que paga à trabalhadora nesse período, descontando os valores do imposto devido.

<sup>9</sup> A Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016, mais conhecida como Marco Legal da Primeira Infância, acrescentou um artigo na Lei nº 11.770, possibilitando a extensão da licença-paternidade por quinze dias, nos mesmos moldes da ampliação da licença-maternidade.



incluindo atividades para desenvolver habilidades de tecnologia. Também concede licença não remunerada por um período de 3 a 36 meses e permite que, nos quatro primeiros meses de vida do filho, o empregado trabalhe pelo menos três dias por semana em casa.

A empresa Special Dog, de Santa Cruz do Rio Pardo (SP), promove diversos benefícios aos seus colaboradores em vista do cuidado integral às crianças, entre os quais: a) licença-maternidade de 6 meses, podendo estendê-la com as férias; b) licença-paternidade de 5 dias, sendo admitido estendê-la para 20 dias, caso o colaborador participe do curso para os pais oferecido pela equipe de enfermagem da empresa; c) kit de enxoval do bebê, oferecido a todos que se tornarem pais; d) um ano de auxílio-babá, no valor de um salário mínimo, após o retorno da licença-maternidade.

A mesma empresa criou, ainda, o prêmio Special Dog, um amplo espaço de lazer para as famílias. O centro cultural da empresa, criado em 2014, oferece para as crianças entre 3 e 5 anos de idade, de toda a comunidade, atividades de musicalização, contação de histórias e brincadeiras. Na área das políticas públicas, a empresa financia, desde 2017, um projeto da Secretaria Municipal de Educação para a qualificação das professoras de educação infantil e um projeto da Secretaria de Assistência Social nas questões que envolvem as crianças nos centros de acolhimento.

A Associação Comercial e Empresarial de Chopinzinho (ACEC), motivada pelo Programa Universidade da Criança, criou o projeto “Empreendendo no Futuro”, ao qual 32 empresas aderiram no ano de 2019. As ações iniciaram com a assistência ao filme: “O Começo da Vida”, de Estela Renner, por todos os funcionários; depois, foi solicitado que eles postassem uma foto ou um vídeo brincando com filhos, sobrinhos ou afilhados. No Dia do Brincar, como parte de um evento organizado pela Prefeitura de Chopinzinho (PR), em parceria com o Grupo Gestor da Universidade da Criança, os funcionários levaram seus filhos à empresa para conhecerem o local de trabalho dos pais. *“Eu estava com minha eficiência a 88%, por causa de alguns motivos”, diz o proprietário de uma empresa que aderiu ao projeto, “e, um mês depois da ação, foi a 97%”, acrescenta.*

O Grupo Doce D’ocê, também de Chopinzinho, estendeu, por iniciativa própria, a licença-maternidade de 4 para 6 meses e a licença-paternidade de 5 para 20 dias para seus 500 funcionários: a maior parte, mulheres. Como resultado da ação, a empresa teve uma diminuição na rotatividade dos funcionários e das funcionárias.

Apoio material também é bem-vindo. O Grupo Sabin, de laboratórios de saúde, oferece um salário-mínimo para ajudar nas despesas do casamento. Depois, vêm as palestras de preparação para o funcionário que espera um bebê e, por fim, outro salário-mínimo, para a compra do primeiro enxoval. O benefício vale também para funcionários homens, que são um terço da força de trabalho.

A FERSOL não faz distinção de gênero na definição de salário e os cargos podem ser ocupados tanto por homens quanto por mulheres. Dado o grande número de mulheres no seu quadro de empregados, a empresa dá atenção especial para informações sobre saúde, proteção à maternidade e direitos da criança. Todos os funcionários têm acesso aos cursos sobre direitos reprodutivos, planejamento familiar, parto natural, amamentação, doenças do aparelho reprodutivo e doenças sexualmente transmissíveis. A licença-paternidade foi ampliada para 30 dias. Na licença-maternidade, além dos 120 dias previstos na lei, as mulheres recebem um mês de licença, podendo juntar as férias a esse período. O mesmo vale para o pai, desde que ele viva com a mãe da criança. Esses benefícios são extensivos a pais que adotam uma criança e a casais heterossexuais e homossexuais.

Capitaneados pelo seu Comitê de Responsabilidade Social, a FIESP realizou, no 2º semestre de 2019, uma Série de Workshops Empresários pela Primeira Infância, que versaram sobre os seguintes temas: Visão Estratégica da Primeira Infância para o Desenvolvimento Nacional; Ações Corporativas pela Primeira Infância nas Empresas e na Comunidade, no Âmbito Nacional e Internacional; Desenvolvendo Projetos e Iniciativas de Impacto Positivo em Educação e Cuidados na Primeira Infância. Na última oficina, analisou-se com maior profundidade o con-



ceito de atuação em rede, fez-se uma relação das organizações articuladoras que atuam na promoção e na garantia dos direitos da primeira infância no Brasil e no mundo e se estimulou a formação de uma rede de lideranças empresariais pela causa. Na medida em que outras federações de indústrias e de comércio tomarem iniciativas semelhantes, o olhar da sociedade estará mais aberto e atento para as crianças na primeira infância e para os seus direitos à vida e ao desenvolvimento pleno.

## 4. Objetivos e metas

### *Para governos*

1. Promover campanhas específicas para empresas, demonstrando a importância do apoio à causa da primeira infância;
2. Criar mecanismos para incentivar a adesão das empresas ao Programa Empresa Cidadã, que possibilita ampliar as licenças-maternidade e paternidade, nos termos da Lei nº 11.770, de 2008, com a alteração introduzida pela Lei nº 13.257, de 2016 (Marco Legal da Primeira Infância);
3. Buscar eficiência e equidade para a promoção do crescimento e do desenvolvimento econômico, com o cumprimento da legislação sobre os direitos da criança;
4. Criar plataforma pública de informações sobre as boas práticas e experiências, no campo da responsabilidade social, das empresas participantes do Programa Empresa Cidadã que beneficiam as crianças na primeira infância;
5. Estimular as empresas a fazer doações ao Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, na área de atuação;

6. Produzir e disseminar materiais informativos com diretrizes metodológicas para o engajamento das empresas na proteção e promoção dos direitos das crianças da primeira infância, levando em consideração o porte e a complexidade do negócio;
7. No contrato firmado pela administração pública com as empresas para a realização de obras e empreendimentos econômicos, assegurar a presença de cláusulas que definam a obrigação das empresas de prevenir, mitigar e remediar violações de direitos de crianças e adolescentes, com especial enfoque à primeira infância, incluindo a responsabilidade solidária no controle de impactos da cadeia produtiva;
8. Promover o cumprimento da Resolução nº 215, de 2018, do CONANDA, com foco na garantia dos direitos das crianças da primeira infância nos contextos de obras e empreendimentos econômicos.

### *Para as empresas*

Este Plano Nacional pela Primeira Infância recomenda cinco formas de atuação para as empresas:

1. *Políticas internas*: implementar práticas que beneficiem seus próprios funcionários, criando ambientes mais acolhedores para a família, uma ação que favorece a produtividade e a sustentabilidade da companhia. Alguns exemplos são as licenças-maternidade e paternidade estendidas, o auxílio-creche também para funcionários homens, a adoção de flexibilidade de horários, entre outras;
2. Influenciar sua *cadeia de valor*: “exportar” essa cultura para outras empresas, via contratos com fornecedores ou pela disseminação de seus exemplos, uma ação que cria laços de confiança capazes de estimular os negócios e mitigar os riscos de relacionamentos.

3. *Investimentos sociais*: apoiar ações de voluntariado, organizações não governamentais e creches da comunidade, além de iniciativas voltadas para o tema, o que confere benefícios reputacionais e de engajamento da força de trabalho;
4. *Comunicação e marketing*: promover intensa comunicação com o objetivo de sensibilizar as pessoas para a causa da primeira infância, uma ação que reforça a identidade da empresa e também traz benefícios sobre sua boa reputação;
5. *Advocacy*: divulgar e promover entre todos os seus *stakeholders* a importância de se investir na primeira infância;
6. *Formação interna*: realizar cursos e outras atividades formativas aos seus funcionários sobre direitos, serviços e cuidados às crianças da primeira infância, incluindo seus fornecedores, terceiros e lideranças comunitárias;
7. *Diagnóstico*: a fim de identificar, prevenir e reparar os impactos negativos dos negócios para os direitos das crianças da primeira infância, assim como para propiciar a potencialização dos impactos positivos, realizar auditoria em matéria de direitos humanos que considere os riscos aos direitos das crianças e dos adolescentes, em especial da primeira infância;
8. *Contratos com cadeia produtiva*: incluir, nos contratos firmados no âmbito da cadeia produtiva da obra ou do empreendimento, cláusulas sobre a responsabilidade dos direitos de crianças e adolescentes, com enfoque à primeira infância, especialmente no controle de impacto de obras e empreendimentos, bem como sanções, caso haja seu descumprimento.

Não é preciso seguir essa ordem: num terreno tão carente de iniciativas, praticamente qualquer ação tende a produzir impactos poderosos. Para as crianças, para a sociedade como um todo – e para a própria empresa.

Outras recomendações às empresas se fundamentam no documento “Direitos das Crianças

e Princípios Empresariais” <sup>(10)</sup>, de iniciativa de Save the Children, do Pacto Global/ONU e do UNICEF. O documento aponta ações empresariais para respeitar e apoiar os direitos das crianças. Os direitos das crianças estão enunciados na Convenção sobre os Direitos da Criança, na Convenção n° 138 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) (que trata da idade mínima) e na Convenção n° 182 da mesma OIT (que trata das piores formas de trabalho infantil). O artigo 3° da Convenção sobre os Direitos da Criança estabelece o princípio de que “todas as ações relativas às crianças [...] devem considerar, primordialmente, o melhor interesse da criança”.

Para efeito desses princípios, as ações da empresa incluem:

- Assumir sua responsabilidade de respeitar os direitos das crianças e se comprometer a apoiar os direitos humanos das crianças;
- Contribuir para a eliminação do trabalho infantil, inclusive em todas as atividades empresariais e relações comerciais;
- Proporcionar trabalho decente para os jovens trabalhadores, seus pais e cuidadores;
- Assegurar a proteção e a segurança das crianças em todas as atividades e instalações empresariais;
- Assegurar que seus produtos e serviços sejam seguros e, por meio deles, procurar apoiar os direitos das crianças;
- Usar ferramentas de *marketing* e publicidade que apoiem e respeitem os direitos das crianças;
- Respeitar e apoiar os direitos das crianças em relação ao meio ambiente, à aquisição e ao uso de terras;
- Respeitar e apoiar os direitos das crianças em suas estratégias de segurança;

<sup>10</sup> Documento disponível em: <[http://www.unicef.org/csr/css/DRAFT\\_PRINCIPLES\\_portuguese.pdf](http://www.unicef.org/csr/css/DRAFT_PRINCIPLES_portuguese.pdf)>.





- Ajudar a proteger as crianças afetadas por situações de emergência;
  - Apoiar ações comunitárias e governamentais que protejam e façam cumprir os direitos das crianças;
  - Fazer pesquisas sobre como se sentem as famílias que recebem os diferentes benefícios referentes à maternidade e à paternidade.
- III) Fazer doações aos Fundos da Infância e Adolescência, podendo indicar organizações ou programas voltados à primeira infância cadastrados no Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente <sup>(1)</sup>;
- IV) Desenvolver ações diretas para o seu público interno (colaboradores e fornecedores) e público externo (clientes e consumidores), como, por exemplo, campanhas publicitárias, cursos e eventos sobre os direitos da criança.

Em síntese, as quatro formas de as empresas apoiarem a primeira infância – ou a qualidade de vida e o desenvolvimento das crianças – são:

- I) Concessão das licenças-maternidade e paternidade estendidas, segundo as diretrizes do Programa Empresa Cidadã;
- II) Oferta de auxílio-creche para os funcionários, empregados, colaboradores;

<sup>11</sup> De acordo com o art. 12, § 1º, da Resolução nº 137, de 21 de janeiro de 2010, do CONANDA, é facultado ao doador/destinador indicar o programa de sua preferência, desde que este faça parte das prioridades e do plano de ação do Conselho. E o parágrafo 2º desse mesmo artigo afirma que tais indicações poderão ser objeto de termo de compromisso elaborado pelo Conselho dos Direitos, para formalização entre o doador/destinador e o Conselho de Direitos.



# O direito à beleza





# “A beleza salvará o mundo”

(*Dostoiévski*)

Fizemos este Plano para proteger as crianças, para garantir-lhes um bom começo de vida e a realização mais ampla possível dos seus potenciais. Partimos dos direitos, marcando a distância entre a realidade e esses direitos, bem como os progressos que vêm sendo obtidos. Na sequência, propusemos ações para corrigir as omissões, preencher a insuficiência das políticas públicas e situar as vidas das crianças mais próximas da vivência de todos os seus direitos. Este é o grande dever político, esta é a grande tarefa técnica. Temos que cumpri-los com prioridade absoluta. Porém, isso não nos basta, nem basta às crianças. Porque estaríamos detendo-nos no âmbito das relações legais, na ordem dos deveres aos quais estamos vinculados. Falta outro direito, aquele que plenifica o sentido do cuidado, que age no campo da sensibilidade, que anima, desde dentro, todo gesto de ternura, os atos de escuta respeitosa, as iniciativas que promovem a inclusão, que geram a alegria de estar junto e compartilhar. E que está também nas próprias crianças e no seu contínuo vir-a-ser: a beleza.

Qual é a razão de falarmos de beleza neste Plano e de defendermos que ela é um direito da criança? Se a miséria amargura a vida de milhões delas; se a fome comprime seus estômagos; se a saúde, a educação infantil e as assistências social e psicológica não passam de quimeras para grande número delas? Se a violência, sob múltiplas formas, lhes tira a vida ou lesiona seus corpos e fere sua vida psíquica? Se há inúmeras crianças e algumas infâncias que os governos não fazem esforço de encontrar, de conhecer e de incluir nas políticas de proteção e promoção? Se a negligência e a omissão de pais, de cuidadores e do Estado empurram tantas crianças para a morte, reprimem a construção de suas identidades, afastam-nas para a margem dos direitos? Não estaríamos fazendo o papel do violinista que continuou tocando

“Mais perto de Ti, meu Deus”, enquanto o Titanic afundava e os passageiros se desesperavam tentando salvar-se?

Não seria escamoteio da injusta realidade falar no direito à beleza de crianças que vivem num barraco, em ruelas apertadas, com esgoto a céu aberto, sem água limpa, pisando no lixo, respirando ar poluído, ensurdecidas com os barulhos, sem brinquedos nem espaço para brincar, sem creche e pré-escola, com os pais ausentes por causa do trabalho? Ou, nas situações contrárias, de crianças que desfrutam de abastado nível econômico, mas cuja atenção foi terceirizada e têm seus contatos com os pais restritos a poucos momentos nos fins de semana, ficam estressadas pelo excesso de atividades e pela expectativa de máxima aprendizagem e superior desenvolvimento? Cabem as perguntas: onde está a beleza para elas? Tem sentido falar em direito à beleza se lhes faltam esses requisitos essenciais?

Longe de ser uma contradição, uma ingenuidade ou uma alienação, falar de beleza num plano pela Primeira Infância é dizer que as crianças aprisionadas nesses contextos têm o mesmo direito à beleza, com a mesma sensibilidade e sutileza, que aquelas que têm moradia digna e alimentação saudável, convivência familiar e formação serena do vínculo afetivo, que frequentam uma creche ou uma pré-escola de qualidade, que estão cercadas de cuidados e têm atenção responsiva, que, nas suas aventuras de conhecer e relacionar-se, em vez de sucessivos “não” que travam a liberdade de iniciativa e de criação, recebem apoio e orientação; que, em vez do “sim” que corresponde à omissão e ao desinteresse, ouvem o “não” que significa limite que protege.

A beleza não é algo que se deixa para depois de resolver todos os problemas, de preencher as carências econômicas, de vencer os sofrimentos psicológicos e ter os direitos fundamentais cumpridos. Ela não é um depois: ela nasce junto com o esforço de superação, forma-se na ação e, aí sim, dá supremacia ao realizado. Há uma beleza, em permanente gestação na vida, que sutura feridas, que reata laços, que perdoa e volta a abraçar, que rejeita o desespero e se apega à esperança. Há beleza na presença ter-



na e vigorosa dos que estendem as mãos para levantar o caído, pegar no colo o rejeitado, afaçar o carente de afeto. Dos que derrubam os obstáculos que impedem os mais vulneráveis de viver com dignidade. Há beleza no grito dos excluídos, dos invisíveis e dos esquecidos, se eles se agarram à esperança de que seu grito será ouvido. A finalidade última da libertação daquilo que oprime é a beleza. A liberdade é, “per se”, um ato de beleza. Nos lugares mais carentes, a sede de beleza é ainda maior. A força da poesia vibra com vigor inusitado onde a miséria é mais cruel. Às vezes, a beleza é a sua tábua de salvação. Com sabedoria, Edgar Morin disse que “a beleza deve ajudar a viver” (1).

Há uma beleza no olhar dos gestores públicos que enxergam as mazelas que enfeiam as vidas das crianças e que, inconformados com a negação dos direitos, propõem políticas sociais para mudar essa realidade. Há uma beleza que emerge da transformação, da passagem de uma situação a outra, de um nível a outro de qualidade de vida: numa política de habitação, de saneamento, de saúde primária, de educação infantil, de assistência social, de cultura no bairro, de segurança alimentar, de proteção do meio ambiente.

A concepção de beleza que a Rede Nacional Primeira Infância defende é a de ser o caminho para além dos limites que, em cada momento, restringem a vida, o rompimento do limitar que asfixia os desejos e nega o movimento. Quando mulheres presas, gestantes ou mães de crianças pequenas são convidadas, após uma peça de teatro, a falar para dentro de uma garrafa o seu desejo mais forte, como se fossem, em seguida, jogá-la ao mar, elas dizem coisas que emocionam, que jamais suspeitávamos que seriam capazes de sentir e de expressar. E se percebe, no que dizem e como o exprimem, uma beleza que as palavras não descrevem.

Beleza pode ser sinônimo de abertura, se ela conduz para a liberdade, para a plena expressão de si mesmo com respeito ao outro e em harmonia com a natureza. “A função de toda

arte é romper o espaço estreito e angustiante do finito em que a pessoa está mergulhada, na medida em que ela vive aqui embaixo para abrir uma espécie de janela para sua mente, que tende para o infinito. Diante de uma cultura sem esperança, considere a arte como a fonte de uma nova esperança” (2).

A beleza capta, no cerne do aqui e do agora, a força do ir além, a exigência de mudança, a esperança de saída. Ela brilha nas gotas do suor gerado pelo esforço para transcender; ela é a própria transcendência. A beleza está na fé nas próprias forças e na solidariedade humana para construir um mundo melhor. O célebre quadro “Guernica” (1937), de Pablo Picasso, (3) pode ser um exemplo: ali, política e arte se encontram. Cortados, rebentados, divididos, fragmentados pela guerra, corpos e almas em pedaços são uma denúncia vigorosa da violação da vida, um grito de socorro, fazendo emergir das cores e formas desconexas a urgência da unidade, do abraço, de uma humanidade sem guerra, de uma vida com paz. A dor da humanidade que se rebaixou à guerra clama por uma humanidade que se reconcilia com a paz. Do charco pode – e, por isso, deve – nascer uma flor.

Nós queremos o sorriso que substitua o choro no rosto das crianças, queremos o acolhimento em vez do abandono, o colo e o abraço no lugar da mão que bate, a força de um corpo sadio, o brincar espontâneo e onipresente, queremos que a frieza do concreto nas cidades seja aquecida pelo verde da natureza, pelo canto dos pássaros e pela exuberante alegria das crianças. Sem essa beleza abrindo saídas, a vida humana rodaria em torno de si mesma, tateando no escuro. Ela se torna, assim, o liame que nos prende àquilo que é bem feito e que nos faz procurá-la onde ela se encontra, mesmo distante, e nos faz trabalhar para produzi-la onde ela falta.

Seria esse um dos sentidos da frase de Dostoiévski: “a beleza salvará o mundo”?

<sup>1</sup> Twitter em 2 de dezembro de 2014. In: TOULET, Elisabeth. *La Beauté à la Rencontre de L'Éducation*. L'Harmattan. Disponível em: <<https://www.editions-harmattan.fr/index.asp?navig=catalogue&obj=livre&no=44266>>. Acesso em: 29 de junho de 2020.

<sup>2</sup> TOULET, Elisabeth. *La Beauté à la Rencontre de L'Éducation*. Disponível em: <<https://www.editions-harmattan.fr/index.asp?navig=catalogue&obj=livre&no=44266>>. Acesso em: 29 de junho de 2020.

<sup>3</sup> Um libelo contra o bombardeio da cidade basca, de mesmo nome, na Guerra Civil Espanhola (1936-1939).

A concepção de beleza que entendemos como direito da criança está muito além da manifestação estética das artes. É difícil explicá-la, porque ela tem outro domínio que não o da razão: está no campo da sensibilidade, da intuição. Difícil de explicar, mas simples de sentir. Se ela é ontológica, no sentido de pertencer à essência do ser, é também psicológica, enquanto seu reino é a sensibilidade, a capacidade de emocionar-se, de maravilhar-se, de extasiar-se. A estética, que é a linguagem dos sentidos, permite viajar para além das fronteiras da razão. É a intenção de tender para comunicar e expressar aquilo que não conseguimos explicar neste instante.

Poderíamos ter escolhido um termo mais técnico para inserir a beleza no Plano Nacional pela Primeira Infância, por exemplo, o direito à estética, o direito a perceber, criar e interagir com o mundo por meio dos sentidos. A escolha da palavra *beleza* sintetiza a dupla intenção de colocar num lugar essencial as emoções estéticas que são transformadoras e potencializadoras das capacidades das crianças nos anos da primeira infância e, ao mesmo tempo, defender para cada uma delas o direito de alcançar os cumes do seu próprio destino. O direito à beleza abrange o duplo respeito da sensibilidade da criança singular e de seu lugar na coletividade e no espaço.

A beleza, nas suas ilimitadas formas de expressão, pode e deve ressoar na beleza dos recém-nascidos, das crianças pequenas e dos que ainda estão por nascer. Ela é um direito de todas as crianças, de todas as infâncias. Todas trazem, dentro de si, a emoção estética; todas querem a superação do ruim, a transformação do feio, a edificação da harmonia. As crianças não apenas fazem a procura persistente da beleza: elas são seres de beleza: sentem-na, produzem-na, comunicam-na. A beleza contém, no seu interior, a velocidade e a amplitude do incalculável potencial da criança.

A beleza está nas artes e nas ciências, mas estas não apreendem a sua totalidade, que não se deixa aprisionar nem pelas formas, nem pelo conhecimento. O direito à beleza percorre a vida em todas as suas dimensões. É como um fio condutor que dá unidade à fragmentação

das ações, dos sentimentos, dos pensamentos, da persistente busca do ser humano pelo bem, pelo melhor.

Podemos achá-la na unidade de cuidados intensivos para crianças prematuras quando as vibrações da voz da mãe ou do pai transpassam a incubadora e se tornam mais fortes do que o ruído das máquinas, quando eles acariciam o corpo da criança e depositam no pessoal de saúde a esperança da vida. Podemos encontrar a beleza na simplicidade de um olhar, numa sala de parto, no momento do banho, nos gestos amorosos de uma jovem mãe presidiária com a sua filha recém-nascida. Vemos a beleza ao contemplar uma nuvem que passa, no jardim de uma instituição de educação infantil, num pátio cheio de crianças brincando... Os lugares cotidianos são os espaços onde a beleza passeia, abraça, convida e encanta.

Quando uma emoção estética se produz no olhar de uma criança ao olhar uma obra de arte, há, naquele momento, um ato de encontro. Não é um saber, mas um descobrir. O fascínio não exige conhecimento prévio, mediação ou experiência anterior. Um bebê, ao ver uma fogueira, fixa os olhos surpresos e maravilhados nas chamas em movimentos de ascensão. Uma criança se abaixa no jardim para sentir o perfume de uma flor, estende o ouvido para escutar o som de uma flauta distante, pausa o que está fazendo para ouvir o sino que badala ao longe. São experiências instantâneas, indescritíveis, surpreendentes de beleza.

A beleza está na origem da humanidade, lá onde o humano começa a se constituir. E antes dela, porque a mulher e o homem carregam, nas profundidades de suas almas e na maravilhosa e complexa biologia dos seus corpos, a história milenar de um admirável processo evolutivo, que alcançou a capacidade de amar, de refletir, de sonhar com um mundo mais belo. Homem e mulher nascem com sede de beleza, que faz neles eclodir a mais pura essência do bem e da verdade. Talvez seja nesse sentido que François Cheng, da Academia Francesa, escreveu: “Cada experiência de beleza, tão breve no tempo, toda transcendendo o tempo, a cada vez nos restitui a frescura da manhã do mundo”.

A beleza é um ato de transformação delicada das representações. Um ato poético no sentido etimológico – *poiésis*: evento, ato criativo <sup>(4)</sup>. O fazer, o criar e o transformar são atos de beleza. Nesse sentido, a beleza é movimento, dinâmica, transformação. Como a cachoeira, é filha do instante, do tempo vertical, do aqui-e-agora, do tempo do *kairós* <sup>(5)</sup>, tempo da primeira infância. Manoel de Barros diz que “*Poesia é a infância da língua*”. Em concordância com esse grande “poeta das infâncias” <sup>(6)</sup>, para quem a poesia é uma “*voz de fazer nascimentos*”, poderíamos afirmar que a poesia primordial é a primeira infância da língua. Os poetas García Lorca e W. Wordsworth e pesquisadores como Colwyn Trevarthen <sup>(7)</sup> já diziam que os bebês nascem poetas. A toda pessoa que vá para perto de uma criança pequena, é recomendável ir equipado com uma caneta e um caderno, para escutar e transcrever a sua beleza poética.

Como direito, a beleza é permanente; como manifestação e sensação, é efêmera e duradoura: está presente tanto na transitoriedade do instante quanto nas rugas que o tempo moldou nas mãos e nos rostos de nossos avós.

As crianças são capazes de perceber a beleza do mundo porque são capazes de sentir emoção estética. Negar-lhes a capacidade de percepção do mundo que as cerca seria como “anestesiá-las”, quer dizer, aplicar-lhes uma injeção que lhes tira a sensação de dor. Anestesia, no seu sentido etimológico, é o contrário da estética: a injeção de um produto que anula o efeito da percepção sensorial. A anestesia apaga a experiência estética. De alguma forma, acontece com as experiências audiovisuais em telas digitais, que anestesiavam os sentidos: tato, olfato e gosto são mutilados, o som e a imagem comprimidos, reduzidos a duas dimensões e sem

ressonâncias. E a interação viva some e surge a assimilação passiva, a anestesia. Descobrimientos recentes colocam a criança no campo da hiperestesia, a hipersensibilidade dos sentidos na infância. A sensibilidade tem uma curva ascendente intensa nos primeiros anos de vida e sofre uma queda depois da puberdade, o que nos diz da grande capacidade das emoções estéticas na primeira infância. Isso explicaria por que temos lembranças profundas de cheiros, sons, imagens e sabores que marcaram a nossa vida na primeira infância <sup>(8)</sup>.

Outra capacidade das crianças é a sinestesia, a capacidade de associar sensibilidades e integrar percepções sensoriais. Os sabores produzem reações cromáticas, os cheiros podem estar associados aos sons, o tato produz uma sensação cinética, e seguem-se outras combinações com efeito multiplicador. Manoel de Barros tem um verso que canta essa intersensibilidade: “[...] lá onde a criança diz: eu escuto a cor dos passarinhos” <sup>(9)</sup>.

Os romanos associavam os sentidos a diferentes capacidades intelectivas: o tato ao cuidado; o ouvido à atenção, ao entendimento, ao discernimento; o olfato à percepção do futuro; a vista à capacidade de análise na perspectiva ou na prospectiva; e o sabor ao juízo correto, com o saber. O fato de que os bebês levem tudo para a boca nos sugere ser esse um mecanismo de acesso à bioquímica dos elementos ou uma forma de saber pelo sabor.

Na criança, como em qualquer idade, a beleza suscita a curiosidade e se revela na procura. Chega pela mão do encantamento e caminha na alegria. Mostra-se no maravilhar-se e repousa no entusiasmo. Ela é grávida de mistério e emoção. Seus atos essenciais se encontram na sensibilidade, na sutileza, na ternura do cuidado, da delicadeza, nos gestos de respeito e

<sup>4</sup> CASTRO, Manuel Antônio de. *A Globalização e os Desafios do Humano*. In: Revista Tempo Brasileiro, 201/202. Globalização, pensamento e arte. Rio de Janeiro, abr.-set., 2015, p. 19: “Chamamos poiésis a permanência e transformação da realidade, daí ser ela originária e radicalmente poética”.

<sup>5</sup> Kairós se distingue de cronos (tempo cronológico, medido pelo relógio): tem natureza qualitativa, é o tempo oportuno, o momento em que algo especial acontece.

<sup>6</sup> Ver sua trilogia: “*Memórias inventadas*” – 2002, 2006 e 2007.

<sup>7</sup> Disponível em: <[https://en.wikipedia.org/wiki/Colwyn\\_Trevarthen](https://en.wikipedia.org/wiki/Colwyn_Trevarthen)>. Acesso em: 29 de junho de 2020.

<sup>8</sup> Foi um bolinho de limão (chamado de “madeleine”) e uma xícara de chá que inspiraram o francês Marcel Proust a escrever o clássico: “*Em Busca do Tempo Perdido*”. Proust atribui ao quitute o resgate de memórias esquecidas de sua infância. “No mesmo instante em que aquele gole, envolto com as migalhas do bolo, tocou meu paladar, estremei, atento ao que se passava de extraordinário em mim”, conta o narrador-protagonista de “No Caminho de Swann”, primeiro volume do romance. Essa reação operada pelo paladar – e, às vezes, pelo olfato – é chamada de gatilho de memória.

<sup>9</sup> Poema: “No Começo era o Verbo”. In: *Poesia Completa*. São Paulo: Leya, 2011.



amor, na passagem do caos à ordem e da ordem ao caos. A beleza está naquilo que provoca pequenas ou grandes emoções estéticas. Emoções que surgem no dar valor ao desvalorizado, visibilidade ao invisível, delicadeza aos atos embrutecidos, silêncio ao barulho, de dar música ao silêncio, barulho alegre ao silêncio morto, de fazer um gesto firme, mas sem ódio, onde ocorre uma agressão, de dar beleza ao que há de pior e tóxico. A beleza não está só na rosa florescida; também reside no modo como damos vida à flor morta.

As crianças, incluídas aquelas que têm dificuldades sensoriais, são capazes de perceber frequências vibracionais extraordinárias. Vygotski dizia que as crianças que nascem com alguma deficiência sensorial a compensam com o uso ampliado de outros sentidos. Um grupo de bebês é como um grupo de músicos: seus ouvidos se aproximam do ouvido absoluto. A pele da criança pequena descreve arcos de sensações táteis que os adultos não conseguem sequer imaginar. Os sabores e os cheiros têm uma dimensão glandular que se conecta às nossas memórias mais profundas. E que dizer da intensidade das cores, da imensidão dos mundos ou da nitidez dos contrastes? Nos primeiros anos de vida, fazem-se milhões de sinapses neuronais, porque os sentidos captam as frequências vibracionais em níveis próximos à máxima capacidade de percepção sensorial. “A experiência emocional de admiração e maravilhamento sublima o ordinário em extraordinário e torna a vida mais saborosa, cheia desses micro momentos de felicidade. Essa experiência emocional baseia-se na capacidade de encontrar, reconhecer e ter prazer em maravilhar-se com todas as formas de beleza e com o que toca a sensibilidade” (10).

O direito à beleza implica o direito a não ter sua sensibilidade ferida com agressões sonoras desnecessárias, com silêncios mortos às suas demandas, com luzes que ferem os olhos, com a fria ausência de toques na pele, com cheiros que agredem o olfato, com gestos que machucam, com estímulos pungentes (no seu sentido etimológico). Não tiremos das crianças esse direito, poluindo suas vistas, seus ouvidos, seu

paladar. Não deixemos que a mão pesada e o gesto violento tomem o lugar do toque respeitoso; que palavras ásperas e humilhantes maculem a memória das ternas canções de ninar; que a sua confiança no adulto seja traída pela exploração do seu corpo. As crianças têm o direito à beleza em todos os gestos, em todas as palavras, em todos os olhares, em tudo o que veem. Isso não significa querer que elas vivam num mundo idílico, mas sim que sejam protegidas do que lhes rouba o ser e estejam no caminho da realização do seu projeto de vida. A criança é pessoa no seu sentido primigênio, aquele que ressoa por detrás das máscaras, é voz e catedral ao mesmo tempo.

Submeter a criança a espaços de convivência onde não se cuida da estética, a lugares sobrecarregados de feiura e de agressão sensitiva é negar-lhe o direito à beleza. Sirva de exemplo extremo o “encarceramento” de crianças com suas mães que se encontram sob custódia em unidades de privação de liberdade e em casas-abrigo que acolhem mulheres vítimas ou ameaçadas de violência doméstica. Em vez de passarem dias e noites com pessoas carregadas de tristeza e com medo de perder a própria vida, elas têm direito à livre convivência com crianças de sua idade para brincar. Onde está a beleza para elas? Ao se criar a ambiência para o desenvolvimento integral dessas crianças, tal como determinam o Marco Legal da Primeira Infância (11) e este Plano, se está em busca, para elas, de raios de beleza pelas frestas das precárias possibilidades.

Todo espaço é um espaço susceptível de ser transformado em lugar de beleza: desde que ali haja ternura, sensibilidade, delicadeza, respeito e simplicidade. Já afetação, ruído excessivo, rigidez, ostentação, imposição, excesso... enfeiam o ambiente e as coisas que ele contém. O capítulo 7º (“A criança e o espaço, a cidade e o meio ambiente”) traça os parâmetros dessa transformação.

Essa é a beleza do entorno, da casa, da rua, da vizinhança, da comunidade, da cidade, da natureza. Somos responsáveis por ela e temos o

<sup>10</sup> BAZINET, Julie. *Éduquer les Enfants avec la Psychologie Positive*. Éditions Jouvence.

<sup>11</sup> Art. 19, que altera o art. 8º do ECA, introduzindo, entre outros dispositivos, o disposto no § 10.

dever de extrai-la da “ganga impura”<sup>(12)</sup>. Nossa relação com esse ambiente deve ser mediadora – pois, nesse sentido, tem uma simbologia sacramental – entre os limites do presente e o espaço aberto ao que está além.

### *A beleza nas relações humanas como chave de acesso à criação de vínculos seguros e de ampliação da abrangência da afetividade*

Há outra fonte de beleza, que é ontológica: está na essência de cada ser humano e se exprime em desejo de felicidade, amizade, amor, família, solidariedade, compaixão, admiração, êxtase, força para fazer o bem, querer a verdade, trabalhar por um mundo mais digno, mais justo, mais fraterno. Essa beleza acompanha a pessoa desde a sua concepção até a morte e age como impulso interior para o além de si mesmo, onde o homem e a mulher esperam encontrar a paz, a felicidade, a imortalidade. O sentido da beleza está ligado ao ser profundo da criança, ao motor que dá sentido à própria vida para alcançar a plenitude.

Renegar esse direito nos primeiros anos de vida é renunciar ao melhor da essência humana: o encontro do outro. Precisamos das emoções estéticas para caminhar nos melhores sendeiros dos espelhos simbólicos da vida com nossos pares e com nossos ímpares. A beleza é uma forma de nós nos entendermos com os diferentes, com os díspares, com os estranhos, com aqueles que não entendemos, com aqueles que nos produzem medo ou que falam outra língua. Ela ressoa nos diferentes contextos, nas metades ausentes que nos complementam para nos fazer melhores pessoas, para alcançarmos nosso sentido mais amplo no coração do outro.

A beleza se tece na primeira infância pelos fios invisíveis com que se trançam as relações humanas que nos dão a confiança, que criam e fortalecem vínculos entre cuidadores e crianças. Isso pode acontecer no cotidiano, mas recebe um im-

pulso maior quando a interação se faz em atividades culturais, em brincadeiras e outras ações compartilhadas. Numa sociedade urbana, em que todos sofrem a pressão para produzir e consumir, os tempos e espaços de interação entre os cuidadores e as crianças são cada vez mais reduzidos. Ampliar as possibilidades de experiências de beleza compartilhada, de criação de vínculos, de apego seguro entre adultos e crianças urbanas, de todos os níveis de renda, é uma tarefa necessária e urgente.

Conviver com crianças da primeira infância ensina a nós, adultos sem tempo, a beleza de trocar a velocidade, de mudar o passo e caminhar mais devagar. Descobrimos a beleza na infinidade de acontecimentos e de encontros que acontecem em um pequeno passeio. É como se cada um de nós estivesse “Caminhando com Tim Tim”<sup>(13)</sup>. A criança nos mostra como olhar o mundo de outro jeito, o jeito que desvela a beleza: a contemplação. E, assim, ela nos ensina a diferença entre ver, observar e contemplar. A contemplação nos dá a oportunidade, por exemplo, de descobrir os infínitos espaços microscópicos no observar detalhado da criança. Conviver em profundidade e amplidão com a primeira infância nos faz descobrir que a beleza está intimamente ligada à vida cotidiana.

Diante da criança, nós estamos de frente aos seus cinco sentidos. E, também, do sexto sentido, a percepção extrassensorial, a intuição.

Os sentidos são os sensores da beleza. Nas crianças, eles vibram com intensidade muito maior do que nos adultos, captam numa escala imensamente mais ampla do que nossos ouvidos, nossos olhos, nossa pele, nosso olfato. Por isso, o respeito à capacidade das emoções estéticas da criança deve estar presente sempre que tocamos nela, que lhe falamos, que olhamos para ela, que fazemos gestos, que lhe damos coisas a provar, a comer e a beber. Se o remédio é amargo para a criança, não custa dizer-lhe antes e encorajá-la a provar; não mentimos dizendo que a injeção não vai doer, que menino não chora, que o coleguinha não fez cara feia; em

<sup>12</sup> Referência aos versos de Olavo Bilac sobre a língua portuguesa: “Última flor do Lácio, inculta e bela, / És, a um tempo, esplendor e sepultura: / Ouro nativo, que na ganga impura / A bruta mina entre os cascalhos vela...”.

<sup>13</sup> O vídeo “Caminhando com Tim Tim” é um exemplo de grande sensibilidade da criança ao que vai encontrando no caminho, com sua mãe, de casa até a creche. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=1dYukOrq5RL>>. Acesso em: 19 de junho de 2020.

vez disso, dizemos que dói um pouco, mas logo passa; se ela não quer vestir o casaco, apesar do frio, em vez de forçar seus braços a entrarem nas mangas, com risco de machucá-la – e ela ter raiva de quem a está forçando – todos atos de feiura –, é possível conversar sobre a sensação de frio e calor, convidá-la a experimentar o friozinho que está fazendo lá fora e comparar a sensação com e sem a blusa – atos de beleza! É assim que a beleza se torna um alimento essencial, uma dimensão do cotidiano.

Sempre que nos ausentamos <sup>(14)</sup>, pode aparecer esse objeto que nos permite representar (re-apresentar) a parte pelo todo; a mãe pode estar representada, na sua ausência, pelo seu cheiro impregnado num tecido ou no tato, que remete a sensações compartilhadas da pele quando amamenta a criança. O ser humano tem a capacidade de evocar, na ausência, a presença imaginada. E pode contornar, assim, conflitos passageiros. Os atos de beleza nascem, muitas vezes, impregnados pela ausência, pelo desejo. A beleza aparece, desvelando-se. A sensibilidade é o exercício cotidiano de desvelar e de velar a beleza.

Ser cuidadoso com as capacidades sensitivas das crianças, cuidar das vibrações produzidas pelo toque, pelas cores, pelos sabores e pelos cheiros é um ato de responsabilidade dos adultos no cuidado das crianças. É o primeiro passo para garantir o direito à beleza.

## Restituir o sentido da intuição e do entendimento

### *Beleza e intuição*

A beleza tem afinidade com a intuição. A etimologia da palavra “intuir” (*in tueri* – perce-

ber intimamente, instantaneamente, ter uma percepção imediata e global) nos oferece a ideia do captar a abrangência, a totalidade, a interioridade. Além de cuidar, de proteger, é olhar, contemplar. A raiz etimológica de *intuição* nos sugere situar essa capacidade no âmbito da sensibilidade, da sutileza, da emoção. A razão nos conduz à lógica binária, à separação do “sim” e do “não”; já a intuição apreende a totalidade. A intuição da criança nos surpreende quando percebemos que ela nos “entende” bem além do que pretendemos revelar ou do que pensamos que ela capta de nós. O olhar do bebê fixo no olhar de sua mãe revela o mistério do encontro, da comunicação. Se pensarmos apenas na “imitação” ou no “bate-volta”, no pingue-pongue, estamos, ainda, na capa, na objetividade, no mensurável do gesto exterior. Que também pode ser belo, mas ainda mais belo será se conectado à percepção subjetiva da relação mãe-filho. Se mergulharmos no significado dessa troca, da força do sentimento de unidade, nós o colocamos no âmbito do subjetivo, do vínculo afetivo e do amor. É o reino da beleza. E dele devem partir todos os gestos e significados exteriores. E estes para ele devem retornar.

### *Beleza e entendimento*

A raiz etimológica de “entendimento” (*intendere*) é estender, esticar o conhecimento, tender para, ir ao encontro, ir para perto de, para estar junto. É uma capacidade de relacionar-se, de compartilhar. É o mesmo sentido de compreender, quer dizer, prender-se ao outro. Jean Piaget identificou a importância do gesto iniciático do ato do bebê recém-nascido de prender o dedo do outro. Desde o nascimento, a criança tem a capacidade de entendimento.

O direito à beleza se refere, também, à capacidade de colaboração, de entendimento terno dos seres humanos, que se revela já em torno dos nove meses de idade. A beleza se insere nessa capacidade de entender os laços afetivos e intelectivos de que a criança pequena precisa para poder existir, como

<sup>14</sup> WINNICOTT, D. W. Jeu et Réalité. *L'Espace Potentiel*. Editorial Folio Essais. Disponível em: <<http://www.folio-lesite.fr/Catalogue/Folio/Folio-essais/Jeu-et-realite>>. Acesso em: 30 de junho de 2020.



se fosse uma trança invisível que sustenta o delicado e vital tecido dos vínculos primordiais. É a arte de nos entender, no exercício de esticar nossa sensibilidade para *es-tender* laços entre as pessoas. O direito à beleza das diferentes infâncias remete à possibilidade primordial de conectar-se, a partir das emoções estéticas nas diversas raízes culturais, com o motor energético da evolução da humanidade. Não é um direito prescindível ou restrito a uma ou outra cultura, a uma ou outra infância.

## A beleza da singularidade de cada criança e da sua forma de se tecer na coletividade

Falamos do coletivo da primeira infância com a consciência de que não existem duas crianças iguais, mesmo sendo gêmeas de matrizes univitelinas. Podem ser parecidas fisicamente, mas cada criança ocupa uma posição singular e única no espaço e no tempo. Essa posição traz uma perspectiva diversa a respeito do entorno e da singularidade da criança. Cada uma delas possui sua própria capacidade senso-perceptiva, um sentido particular e diferenciado da beleza.

O direito à beleza pressupõe perspectivas diferentes e formas de ressoar de cada criança com o seu entorno, na sua expressividade e nos seus vínculos afetivos pessoais. Isso não significa que a beleza não possa ser compartilhada, intercambiada, entendida e entretecida na coletividade.

Isso nos leva a considerar o direito à beleza como um direito inalienável da pessoa humana. A beleza se encontra na ontogênese de cada ser humano e o faz enxergar o mundo de uma forma única. Cada criança tem o direito a ter uma sensibilidade própria, uma linguagem particular das emoções estéticas e

uma consideração diversa em relação aos outros. Essas diferenças vêm acentuadas pelos matizes da diversidade de cada infância, de cada herança da tradição cultural da criança e de cada entorno familiar e comunitário.

### *Situações cotidianas de criação de beleza na vida das crianças*

Nossa capacidade de perceber a beleza – admirar-nos e encantar-nos – está diretamente relacionada à capacidade de sublimar o ordinário em extraordinário nas situações cotidianas. O nosso olhar sensível, com tempo e vagar, junto com a criança, pode ser-lhe convite irresistível ao encantamento, ao maravilhar-se, ao conectar-se com a beleza, sentindo a emoção estética que eleva para o belo. Apreciar os instantes do cotidiano é viver a beleza: por meio deles, abre-se a possibilidade de conexão da criança com qualquer coisa maior do que ela.

Se dermos proeminência à dimensão objetiva de um ato como orientar a jovem mãe a amamentar seu bebê, secundarizamos as duas pessoas da relação: o ato pode ser tecnicamente perfeito, mas formal e sem beleza. Se o foco do nosso olhar nesse ato de cuidado for o bebê que se alimenta e a mãe que nutre seu filho, ao lhe falarmos sobre a técnica que melhor funciona para resolver uma dificuldade que eles estão sentindo, ambos, mãe e bebê, sentirão a dimensão profunda do ato, e sua sensibilidade lhes trará a sensação de maravilhamento, de êxtase. Essa forma de agir e de ver transfigura o cotidiano: atravessa a capa da exterioridade de uma técnica para tocar nas sístoles e diástoles do coração, quer dizer, na beleza do que ambos estão fazendo.

Dois exemplos mais, para conectarmos o argumento com capítulos deste PNPI. Se vemos no brincar um instrumento para formar determinada habilidade de pensamento – por exemplo, análise de alternativas, organização lógica – ou a competência para uma ação – empilhar objetos de tamanhos diferentes –, nosso foco estará na ação e no seu produto, não na criança enquanto pessoa que brinca e



que, ao brincar, faz o que gosta de fazer: testa, descobre, cria, sofre a sensação de não conseguir, persiste, exulta com o êxito. A habilidade mental ou motora emerge desse processo, porque é da natureza do processo, em vez de ser buscada como coisa externa, para o que o brincar teria sido “método” ou caminho. Vale aqui o verso de Antonio Machado: “Caminhante, não há caminho; se faz caminho ao andar”. Se for proposta para as crianças a brincadeira de pular corda como meio de desenvolverem a coordenação motora grossa (há clareza de que o giro da corda com os braços e o salto simultâneo ou alternado dos dois pés exigem sincronização), um objetivo curricular estará estereotipando a brincadeira, que perde seu encanto, para revestir-se de um exercício didático. Colocar o sentido dos fazeres infantis num objetivo externo torna-os aborrecidos e sem encanto.

Ao mudarmos o olhar, restituímos à criança a condição de coautora da atividade. Nós mesmos nos maravilhamos e vibramos com as descobertas, as criações e a alegria dela. Ela e nós estaremos abrindo o caminho da beleza, vivendo-a. Se tomarmos quatro Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) que incluem formalmente as crianças na primeira infância para promover ações de saúde, educação, equidade de gênero, redução da pobreza e promoção de uma cultura de paz, ainda estamos somente na ação objetiva que garante melhor qualidade de vida para elas. Mas se dermos a mão às crianças que carecem de atenções de saúde, respeito, promoção da igualdade de gênero e melhores condições de vida, colocando-as no patamar das bem aquinhoadas, nós nos maravilhamos com o rosto humano dos ODS e as crianças atendidas transitarão do ordinário para o extraordinário, do comum para o inusitado, da sombra para o assombro.

O direito da criança à beleza não é um direito ao lado dos outros nem um estágio posterior, coroando a realização deles. Está junto, está dentro, emerge do interior de cada direito que está sendo buscado, cumprido, garantido. Nesse sentido, ele perpassa todos os outros direitos, o tempo todo, em tudo o que a criança faz ou é feito para ela.

## Apoiando a sensibilidade estética da criança

A pedagogia tem a tarefa de decifrar a sensibilidade estética do recém-nascido e acompanhar cada criança aos lugares mais recônditos do ser. Todo ser humano tem a possibilidade de convocar a beleza e fazer de cada um de seus atos um dom que celebra a vida. Isso não significa que a sensibilidade não possa ser exercitada. Ao contrário: se não exercitamos o sentido da beleza em cada criança, se não fomentamos esse exercício próprio de estender os limites da sensibilidade, esta fica em desuso e se atrofia.

Pais e professores de educação infantil podem, por exemplo, convidar, sugerir, fazer junto com suas crianças coisas como:

1. Pôr em ação o potencial dos cinco sentidos: *cheirar* as flores, distinguir cheiros de plantas que se podem ter em vasos, no jardim de casa ou da escola, como boldo, erva cidreira, capim santo, manjerição, alecrim, manjerona, poejo, salsa, talos de cebolinha, folhas de cítricos, como limoeiro, laranjeira, tangerina, pitangueira; *tocar* nos diferentes materiais, como madeira, plástico, pedra, água, areia, terra, comparando temperatura, resistência, peso; passar a mão levemente sobre folhas verdes de diferentes rugosidades; num passeio ao campo ou ao mato; *ver* com olhos curiosos a diversidade de tipos e formatos de folhas de plantas; *ouvir* e distinguir os ruídos das ruas (produzidos por carros grandes e pequenos, motos, cães, sirenes, pássaros) e tentar descobrir se estão longe ou perto.
2. Observar as estrelas, as nuvens, bandos de pássaros no céu, as formas sucessivas da lua, conversando sobre por que razão ela muda de forma aos nossos olhos.
3. Sentir a sensação do vento em seu rosto, na pele dos braços, nos cabelos. Essa experi-

ência pode ser feita, sob supervisão, diante do ventilador, em três velocidades diferentes, na casa e na escola.

4. Provar alimentos desconhecidos, descrevendo os sabores de cada um com a maior precisão que conseguirem.
5. Celebrar na pré-escola a Festa das Nações, quando as crianças pesquisam trajes de diferentes tradições, veem fotos de pessoas de diferentes partes do mundo, monumentos e paisagens e se maravilham com as belezas da natureza e da cultura.
6. Como parte de um projeto pedagógico, promover passeios no entorno próximo do estabelecimento de educação infantil, observando as diferenças de terreno e paisagem, fotografando e filmando (como é feito na escola da infância em Reggio Emilia) e, no retorno, projetar as fotos, desenhar, fazer maquetes.
7. Contemplar cenas de danças de diferentes culturas, patinação no gelo, acrobacias, ginástica rítmica (percepção da superação e da transcendência humana).
8. Mostrar livros de fotografias e vídeos das mais belas paisagens do mundo, observar contrastes entre áreas geladas e áreas quentes, montanhas e vales, florestas e desertos, a vida no fundo dos oceanos, uma viagem entre as galáxias.
9. Quando possível, levar as crianças a museus (especialmente quando houver uma exposição para crianças), a peças de teatro, de dança, ao circo, a concertos de música, a teatro de objetos, a teatro de bonecos etc. Esses momentos devem ser uma experiência rica sem outra finalidade que a felicidade de compartilhar as emoções estéticas.
10. Ler e narrar histórias e textos inspiradores que contemplem a diversidade cultural de nosso país e do mundo, de nossas ancestralidades, das nossas matrizes religiosas diversas, com a valorização das diferenças como valores.

11. Maravilhar-se com cada uma das pequenas belezas que são vividas, saborear as mais comuns na vida cotidiana <sup>(15)</sup>.

Podemos ajudar as crianças a observar, contemplar, descobrir e admirar o que está ao seu redor ou muito distante (como as estrelas) e, assim, elas terão experiências da grandeza, do maravilhar-se, do êxtase.

O longo tempo de isolamento social, por causa da pandemia do novo coronavírus, gerou situações caóticas, sofrimentos, transtornos em casa, aborrecimentos e ansiedade nas crianças e problemas no relacionamento entre pais e filhos. Essa é a feiura de uma situação forçada, porém necessária. Como não ficar no feio, que aprisiona, mas construir saídas, estender os limites, se não físicos, pelo menos sociais e psicológicos, se não reais, pelo menos imaginários? Pode-se construir a beleza em situações de tensão e sofrimento como esta que a humanidade vive (em março de 2020 e nos meses seguintes)? E nela perceber gestos de beleza e a própria beleza emergindo das relações entre pais e filhos em casa, como sugere David Moisés? <sup>(16)</sup>:

*“Mães e pais perderam salários, clientes, negócios, amigos e parentes adoecidos, e a maioria parece antever mais dificuldades para tocar a vida. Os pequenos perderam, ao menos por ora, a escola, a rotina com os colegas, as brincadeiras livres fora de casa, os passeios, e muitos estão experimentando o contato direto com a morte na própria família ou nos círculos mais próximos de conhecidos. Há a dor real das perdas e o medo de perder mais ainda — o que pode acontecer de fato.*

*É preciso dar espaço e tempo para acolher tudo o que vem da criança. Se puderem colocar em gestos e palavras o que sentem, elas terão maior chance de lidar com esse mal-*

<sup>15</sup> Essas ideias foram sugeridas a partir de uma lista feita por Julie Bazinet em: “Éduquer Les Enfants avec La Psychologie Positive”. Éditions Jouvence. Disponível em: <<https://editions-jouvence.com/livre/eduquer-les-enfants-avec-la-psychologie-positive/>>. Acesso em: 4 de junho de 2020.

<sup>16</sup> David Moisés e Ângela Minatti, em artigo publicado. Disponível em: <<https://cuidadocrianças.wordpress.com/2020/06/01/a-grandeza-de-ser-mae-e-pai-nesses-dias/>>. Acesso em: 2 de junho de 2020.



*-estar. Os adultos podem ajudar quando não fogem do assunto e, mais ainda, quando lhes oferecem contos de fadas ou histórias infantis com narrativas sobre perdas. Podem contar suas próprias histórias, mostrando o que sentiram e como a vida seguiu seu curso.*

*O vírus também precisa ser muito falado. As crianças precisam fazer uma imagem própria dessa coisinha invisível que deixa a gente doente, para poderem pensar e sentir sobre ela. Para muitas, Corona vai ser um personagem desenhado e contado, às vezes de forma engraçada até. O importante é que seja transformado num “objeto” que os pequenos possam virar e mexer com a imaginação, até tornar-se símbolo e fazer sentido em suas construções internas. Com essa apropriação, terão vivido uma experiência em que a angústia realizou seu papel”.*

## A beleza nos capítulos das ações finalísticas do PNPI

A título de exemplos, trazemos situações, algumas imaginadas e outras extraídas de experiências vividas, que possibilitam experiências da beleza no cotidiano das crianças e dos adultos que com elas interagem nas e a partir das ações recomendadas nos capítulos das *Ações Finalísticas* deste Plano. Os profissionais que as realizam com sensibilidade – e com a sutileza dos gestos de cuidado – e as crianças que vivenciam a experiência estética delas resultante são capazes de experimentar uma profunda sensação de bem, de verdade e de beleza.

Estas não seriam formas de colocar a beleza onde ela carece de estar, ou melhor, de revelá-la onde ela já existia, mas que não era notada, como o Menino do Dedo Verde fazia, ao vicejar flores em toda parte <sup>(17)</sup>, para fazê-las emergir

de situações caóticas, de “ver além”, onde a beleza tem um reino que nos espera? E aí, de mãos dadas com as crianças, sairíamos cantando a canção de Chico Buarque: *João e Maria!* <sup>(18)</sup>.

### 1. Capítulo: “Crianças com Saúde”

#### *Situações, ações, gestos e expressões de beleza:*

A mãe amamentando depois de um parto complicado; a presença da mãe, do pai ou de outro cuidador na UTI neonatal olhando com esperança para seu bebê; a separação de gêmeos siameses; a cerimônia de entrega de um kit de bebê para a família que deixa a maternidade; a emoção do pai ao ver o nascimento de sua filha; a adolescente grávida sendo compreendida e acolhida pelos profissionais da unidade de saúde; jovens brincando com crianças hospitalizadas com câncer; adultos pacientes e amorosos escutando a criança falar da sua dor; o cuidado ao preparar a criança para uma intervenção cirúrgica; a mão trêmula e esperançosa pousada sobre o corpo da criança a caminho da sala de cirurgia; o riso da criança doente quando um “doutor da alegria” entra no quarto; as canções de ninar, os contos, os encantos e as brincadeiras compartilhadas entre mães, pais e profissionais da saúde para cuidar das crianças com deficiência; a habilidade do odontopediatra tratando dos dentes de uma criança com deficiência mental; a psicóloga estabelecendo uma relação de confiança com uma criança com síndrome de autismo; uma carta escrita pela mãe à criança falecida, depois de uma longa convalescença.

<sup>18</sup> “Agora eu era o herói / E o meu cavalo só falava inglês / A noiva do cowboy / Era você além das outras três / Eu enfrentava os batalhões / Os alemães e seus canhões / Guardava o meu bodoque / E ensaiava o rock para as matinês.

Agora eu era o rei / Era o bedel e era também juiz / E pela minha lei / A gente era obrigado a ser feliz / E você era a princesa que eu fiz co-roar / E era tão linda de se admirar / Que andava nua pelo meu país.

Não, não fuja não / Finja que agora eu era o seu brinquedo / Eu era o seu pião / O seu bicho preferido / Vem, me dê a mão / a gente agora já não tinha medo / no tempo da maldade acho que a gente nem tinha nascido.

Agora era fatal / Que o faz-de-conta terminasse assim / Pra lá deste quintal / Era uma noite que não tem mais fim / Pois você sumiu no mundo sem me avisar / E agora eu era um louco a perguntar / O que é que a vida vai fazer de mim?”.

<sup>17</sup> DRUON, Maurice. O Menino do Dedo Verde. Editora José Olympio.

## 2. Capítulo: “Educação infantil”

### *A beleza intrínseca ressalta:*

No cuidado da professora que transmite confiança à criança no período de adaptação à creche; na evolução do engatinhar para o caminhar, celebrado como uma liturgia da autonomia; no acalmar-se e parar de chorar depois de um colo e de uma conversa carinhosa da professora; no sono tranquilo dos bebês no berçário; na conquista da habilidade de levar a comida à boca sem o auxílio da educadora; na liberdade que as crianças têm de servir-se durante as refeições; nos rostos imóveis e nos olhares fixos nas cenas do teatro para bebês; no resgate, pela educadora, de uma canção de ninar da sua própria infância; na professora que canta para acalmar a criança que chora; no pedir desculpas à criança por não poder acalmar seu pranto e no agradecer quando consegue; nos professores compartilhando experiências de suas infâncias; na consciência pessoal e coletiva dos trabalhadores da educação infantil de que todos são educadores; na cena de crianças cooperando na construção de uma montanha de almofadas ou uma torre de blocos de madeira; nas crianças sentadas na roda, planejando com a professora as atividades do dia; na convivência sem rejeição nem afastamento entre crianças diferentes; no acolhimento carinhoso, pelo grupo, de uma criança com deficiência; no compartilhamento de tintas e pincéis no atelier de artes; na criação de fantasias para a dramatização de um conto que acabaram de ouvir; na variedade de brincadeiras livres; na descoberta do outro; na experiência do coletivo que leva à formação do “nós”; na ampliação, iluminada pela Base Nacional Comum Curricular, do universo de experiências das crianças; numa reunião dos professores com os pais sobre a proposta pedagógica, em que a aprendizagem das crianças era o centro de interesse.

## 3. Capítulo: “As famílias e as comunidades das crianças”

### *Há beleza intrínseca nos movimentos:*

Do pai que volta apressado para casa para estar com seus filhos; que sente prazer e liberdade em

brincar, escutar, contar e cantar com eles; da mãe ou do pai que passeia com o bebê mostrando-lhe e comentado sobre mil coisas que vê; do irmão que abraça e cuida do bebê recém-nascido; da comunidade que cuida, como uma aldeia, da criança que nasce; dos pais que ensinam uma brincadeira da sua infância; do vizinho que encontra a criança que tinha se perdido no mercado e a leva para os pais; dos pais que entendem que o tempo compartilhado com seus filhos é tão importante quanto o tempo do trabalho; da comunidade que celebra o nascimento de uma criança; dos sorrisos e olhares que criam comunidade nos encontros intergeracionais; da mulher que pode deixar a filha na casa de uma vizinha, numa tarde, porque sabe que será bem cuidada; da comunidade que ajuda e empresta objetos e algum alimento, com a troca de sorrisos; do pai que conta uma história diferente a cada noite para os filhos; da mãe que faz de cada aleitamento uma liturgia de ritmos, canções e contos, tecendo laços profundos de afeto; dos afazeres da casa que são compartilhados por todos, fazendo disso uma liturgia de cuidado, afeto e respeito mútuos.

## 4. Capítulo: “Assistência social às famílias com crianças na primeira Infância”

### *Podemos ver beleza:*

Nas administrações públicas empenhadas em orientar, formar e garantir o preceito constitucional de que todos somos responsáveis por todas as crianças; no apoio às redes comunitárias de proteção às crianças do bairro, da vila, da rua; na criação e no fortalecimento de compromissos coletivos de famílias de comunidades em situação de vulnerabilidade social que compartilham as cozinhas, a construção e a manutenção de casas, a costura, o cuidado das calçadas e dos esgotos, os esportes, a mecânica, a carpintaria em madeira e a metálica etc.; no êxito do assistente social que conseguiu prevenir a violência do pai que consome álcool ou droga, ajudando-o a encontrar um trabalho e a reconquistar a própria dignidade; no compartilhamento de atividades esportivas e culturais; no zelo dos profissionais da assistência social pelos corpos e pela saúde mental das crian-

ças, restituindo-lhes a autoconfiança; no brincar com as crianças, sem medo de criar laços afetivos e vínculos duradouros; na promoção de uma rede de relações comunitárias, por meio de atividades de circo, teatro, dança, música, pintura, escultura e outras que sua criatividade inventa; no trabalho dos assistentes sociais que tecem uma rede de atenção a moradores de rua; que desenvolvem projetos de consciência ambiental intercomunitária com catadores de materiais recicláveis; que promovem espaços de alfabetização e formação profissional e atividades culturais intergeracionais, tais como danças coletivas, corais, rituais de celebração de nascimentos, aniversários, casamentos, bem como eventos de respeito ao luto; que zelam pelo cuidado em refazer os vínculos familiares quebrados, transformar o abandono em reencontro e proporcionar mecanismos de resiliência familiares; que promovem o rico acervo da cultura da primeira infância (canções de ninar, brincadeiras de dedos e de mãos, histórias, danças coletivas e individuais, poesias, brincadeiras sem brinquedos, brincadeiras com objetos não estruturados etc.), por meio de oficinas gratuitas, em comunidades vulneráveis, para mães, gestantes e crianças pequenas; que criam brincadeiras compartilhadas com a primeira infância, aprendendo a escutar os dramas que as crianças contam em situações de jogos e brincadeiras; que, no brincar, geram processos que transformam situações de sofrimento em sensações de alívio, confiança e liberdade.

### *5. Capítulo: “Convivência familiar e comunitária às crianças vítimas de violação de direitos: acolhimento institucional, apadrinhamento afetivo, família acolhedora, adoção”*

#### *Há beleza:*

Na matricialidade sociofamiliar comunitária quando falta a família; no dar prioridade, nas políticas públicas, às famílias em situação de vulnerabilidade e de risco ou com direitos violados no seu papel protetivo de cuidado e educação e às famílias que têm filhos com deficiência; na persistência em garantir, em primeiro lugar, a permanência da criança em sua família de origem e, no caso de estrita necessidade de separação,

em buscar formas de viabilizar a reintegração familiar; no sucesso de um serviço de acompanhamento e apoio ao acolhimento na família extensa ou na rede significativa da criança, nos casos de prevenção de ruptura familiar, de integração e de reintegração familiar; nas iniciativas de conseguir a colocação em acolhimento familiar; no trabalho dos profissionais da assistência social para que os bebês que chegam aos serviços de acolhimento institucional e familiar, em caso de impossibilidade de amamentação, sejam alimentados com leite materno; na alegria das crianças numa instituição de acolhimento, correndo para abraçar quem chega para visitá-las; no esvaziamento das instituições de acolhimento, porque as crianças retornam para suas famílias, são apadrinhadas, vão para uma família acolhedora ou são adotadas; na desistência da mãe, depois de uma conversa com a psicóloga, de entregar o filho para a adoção; na entrega segura para a adoção quando a mãe está certa de que essa é a melhor decisão; na preparação das crianças e das famílias para a adoção; no empenho em reduzir a zero as adoções ilegais e o tráfico de crianças; numa campanha para a adoção de crianças com deficiência que estejam em serviços de acolhimento; na decisão do legislador em não aprovar projetos de lei que autorizam adoções dirigidas ou *intuitu personae*; nos rituais de despedida; no interesse dos profissionais do sistema de garantia de direitos em criar a ambiência adequada para o cuidado e o desenvolvimento integral das crianças que estão com suas mães em privação de liberdade; no brincar de colocar o cheiro do perfume, do sabonete e de outros objetos aromáticos da mãe e do pai em diferentes panos ou roupas usados pela criança, a fim de que lhe permitam evocar a presença dos pais na sua ausência.

### *6. Capítulo: “Do direito de brincar ao brincar de todas as crianças”*

#### *A beleza caminha pelos pensamentos, pelos gestos, pelas decisões e pelas ações, tais como:*

A aprovação de lei municipal que determina a criação de espaços para o brincar na cidade; a inauguração de novas praças com equipamen-



tos para as crianças brincarem; a alegria das crianças ocorrendo à brinquedoteca; as brincadeiras dos pais com seus filhos; as crianças de diferentes etnias e culturas brincando juntas sem prestar atenção à sua diversidade; o abraço depois de um empurrão; a reconciliação depois de uma briguinha por causa de um brinquedo; a compreensão dos pais e de professores de que brincar é uma atividade de livre escolha da criança, iniciada, controlada e estruturada por ela mesma ou pelo grupo; a atitude dos adultos em respeitar as características de diversão, incerteza, desafio, mistério, surpresa, flexibilidade e não produtividade do brincar; a diminuição, no brincar, dos níveis de estresse, depressão, ansiedade e transtornos comportamentais das crianças em tratamento de saúde ou em acolhimento institucional por medidas protetivas; as brincadeiras ao ar livre, em contato com a natureza; a decisão da diretora e das professoras de priorizar materiais não estruturados e naturais, ao invés de brinquedos prontos e industrializados; o brincar junto de crianças sem e com deficiência; o acolhimento amigo das crianças cadeirantes num parque infantil com equipamentos adaptados; a inclusão, no Plano Municipal pela Primeira Infância, de recursos para a compra de brinquedos e outros equipamentos adaptados para crianças com deficiência em parques infantis, nas creches e nas pré-escolas e em outros espaços coletivos de acesso às crianças.

## *7. Capítulo: “A criança e o espaço, a cidade e o meio ambiente”*

### *Vemos beleza:*

Na cidade que ganha nova cara sob o olhar das crianças, corrigindo a fragmentação social e a coisificação das relações humanas, descrita poeticamente por Carlos Drummond de Andrade, no poema “O Elefante” (19); nos desenhos que

19 Fragmento do poema “O Elefante”: “Eis o meu pobre elefante / pronto para sair / à procura de amigos / num mundo enfasiado / que já não crê em bichos / e duvida das coisas. / Ei-lo, massa imponente / e frágil, que se abana / e move lentamente / a pele costurada / onde há flores de pano / e nuvens, alusões / a um mundo mais poético / onde o amor reagrupa / as formas naturais”.

os artistas grafiteiros da comunidade pintam em paredes e muros da cidade: diferentes expressões de crianças e situações da infância do bairro; nas mensagens de agradecimento grafitadas nos muros para pessoas anônimas, mas importantes para o convívio intrafamiliar e extrafamiliar; nos poemas e nas boas-vindas em faixas para saudar um recém-nascido ou uma pessoa querida que retorna ou na despedida daqueles que vão embora da comunidade; na intervenção dos artistas plásticos, em colaboração com as crianças e as famílias, na estética dos espaços nos bairros, nas praças, nas ruas, nas escolas; na rua como biótopo da beleza das relações comunitárias; na solidariedade social durante a pandemia do novo coronavírus, ao se levarem alimentos, agasalhos, cobertores, remédios, atendimento psicológico, distribuindo sorrisos e afetos a quem mais precisava de ajuda; no resgate das relações entre as pessoas a partir da circulação e da ocupação dos espaços públicos pelas crianças; na espontaneidade das crianças em conversar com aqueles que encontram pelas ruas, sem mesmo conhecê-los: pernas aceleradas param, bocas caladas conversam, olhares se cruzam, sorrisos são esboçados em faces sérias e sisudas; nas qualidades sensoriais do espaço que criam um ambiente especial de brincar; na elaboração do Plano de Bairro Participativo, com atenção aos direitos das crianças na primeira infância, com foco em gênero, raça, longevidade, energia, meio ambiente e segurança alimentar; na aprovação de lei municipal que determina reserva de espaços para equipamentos sociais de saúde, educação, assistência social, para o lazer e o brincar das crianças; na instituição de um conselho municipal de crianças e na sua participação no planejamento e na remodelação da cidade.

## *8. Capítulo: “Crianças e infâncias diversas: políticas e ações para as diferentes infâncias”*

### *Há beleza:*

Nos atos que dão visibilidade aos povos e comunidades tradicionais; na formação da consciência da multiculturalidade e da multiétnicidade da na-

cionalidade brasileira; no avanço verificado nas políticas e nas atividades profissionais em relação ao conhecimento de que há várias infâncias no Brasil; nas várias políticas públicas (de educação, saúde, alimentação, esporte e lazer, meio ambiente, cultura, convivência familiar e comunitária, medidas socioeducativas, serviços socioassistenciais) que respeitam a noção de infância e o ciclo de vida dos povos tradicionais, em vez do critério de “faixa etária”; na educação infantil das crianças rurais e camponesas que passa a considerar o vínculo com a terra como central na produção de suas existências e, portanto, na transmissão de saberes e conhecimentos; na renúncia ao consumismo desmedido por uma sustentabilidade sensível à terra; na conexão afetiva com a natureza pela dimensão estética do sensível, do encantamento e da capacidade de se maravilhar com os ressurgimentos da natureza; no aprender a respeitar o sagrado na natureza (a beleza dessa tradição: as crianças indígenas guarani-kaiowá da aldeia de Amambai pedem permissão ao rio para tomar banho); na aquisição, pelo MEC, de brinquedos pedagógicos para a educação infantil que respeitam as características ambientais e culturais das comunidades; na reação à discriminação racial, que agrega forças e ganha expressão na sociedade; na tradição dos guarani-kaiowá de nomear a criança a partir da sua essência poética, da sua missão essencial no mundo; na relação do bebê com o milho (*maíz*) nas comunidades guaranis; nas redes de relacionamentos nas culturas tradicionais; na transmissão intergeracional e no aprendizado sem punição; no papel que os povos e as comunidades tradicionais atribuem à primeira infância; na marcha que exige o fim da discriminação racial e do assassinato de crianças em todas as situações e por quaisquer razões, inclusive dos crimes cometidos com motivos associados às suas raças e à cor de suas peles.

### *9. Capítulo: “enfrentando as violências contra as crianças”*

#### *Vemos beleza:*

Na profunda tranquilização da criança ao receber gestos de ternura, de escuta e de res-

peito, não mais de agressão, já sem o medo de apanhar; no cuidado dos adultos para preparar a casa e diminuir os riscos de acidentes; no arrependimento de um responsável pela negligência que causou acidente com a criança e, pegando-a no colo, lhe pediu perdão; na habilidade da assistente social em modificar a lógica da violência de um pai ou de uma mãe pelo diálogo; numa roda de profissionais que compartilham alternativas à agressão, para trabalharem com as famílias; na substituição do estilo autoritário e impositivo pelas artes de escutar, dialogar e convencer; no reter a mão que bate e no uso das palavras que trazem a compreensão e obtêm a obediência pelo convencimento; na educação sem castigos físicos ou morais; no ato da menina de dizer “não” à exploração sexual; na coragem de contar para sua mãe ou para outra pessoa de sua confiança que alguém está tocando em seu corpo; na atividade que ajuda as crianças a participarem de sua própria proteção; na atuação da comunidade envolvida na proteção de suas crianças; na iniciativa da criança de buscar ajuda e denunciar quando for preciso.

### *10. Capítulo: “Assegurando o documento de cidadania a todas as crianças”*

#### *São ocasiões de beleza:*

A escolha do nome da criança; o ritual de inscrever seu nome no livro de Registro Civil e de garantir o direito da criança de ter o sobrenome do pai na sua Certidão; o cuidado em guardar a Certidão de Nascimento como documento de cidadania; o cuidado da maternidade para que a família volte para casa com o Registro de Nascimento do seu bebê; o respeito ao nome da criança e o evitar apelido que particulariza uma característica física ou de comportamento que diminui a pessoa, humilha ou a coloca em destaque desagradável; as campanhas para que todas as crianças sejam registradas e seja zerado o número daquelas sem Registro Civil; todas as situações familiares que valorizem o nome da criança, tais como: brincar com ela de re-

gistrar seu nome no cartório de brinquedo, escrevê-lo e pintá-lo em diferentes lugares da casa; guardar numa garrafa mensagens com desejos bons para a criança, escolhidos com ela; cantar uma canção de ninar com o nome da criança; inventar uma história e um poema com o nome dela; fazer um bolo com o nome da criança; brincar de escrever seu nome com o dedo na superfície da água, na terra, no ar; inserir o nome da criança como personagem num conto ou num mito com o qual se está narrando as tradições da etnia; colocar o nome da criança em roupas dos pais para que eles possam abraçá-la simbolicamente quando ela está ausente e os nomes dos pais numa roupa da criança para que esta possa abraçá-los quando eles estão longe.

### *11. Capítulo: “Protegendo as Crianças contra a Pressão Consumista”*

*Que beleza, sob a forma de admiração e maravilhamento, existe nessas conquistas para as quais o PNPI teria contribuído?*

Amplia-se socialmente a consciência de que os mecanismos de sedução da publicidade dirigida à criança e os apelos ao consumismo pervertem os padrões de saúde, estética e sustentabilidade; o consumo responsável e consciente entrou como tema transversal nas propostas pedagógicas; os professores e demais trabalhadores nos estabelecimentos de educação infantil revisaram seus próprios hábitos de consumo; a educação infantil incluiu nos diálogos e nas ações com as crianças a análise e o uso crítico das mídias; a publicidade infantil, proibida pela legislação, está efetivamente fora dos meios de comunicação; os estabelecimentos de educação infantil criaram oportunidades para os professores abordarem o tema sobre as mídias de forma crítica com as famílias, e estas estão tomando consciência do seu poder de influência sobre as crianças; produtos alimentícios não saudáveis e bebidas açucaradas não estão mais sendo vendidos nas cantinas escolares; as mães e os pais, ao

saírem da maternidade e das consultas pediátricas, levam consigo orientações sobre alimentação saudável e como evitar o consumismo na infância; os filhos aprendem a gostar de alimentos saudáveis a partir do hábito e do gosto dos pais.

### *12. Capítulo: “Evitando a Exposição Precoce das Crianças aos Meios de Comunicação e ao Uso de Telas Digitais”*

#### *A beleza:*

Do adulto que disponibiliza tempo fundamental, tempo sem relógios, sem celular na mão nem aparelhos digitais à vista, para estar e conviver com a filha ou o filho; do tempo compartilhado, com a TV e os celulares desligados, livres da pressão de consumir, contando um conto, brincando sem brinquedos, com aquilo que esteja disponível; dos pais que trocam o tempo de TV ou do *tablet* por um passeio ou uma aventura; de substituir a atração das telas digitais pelo prazer envolvente de juntos fazerem pintura, escultura, carpintaria, montarem quebra-cabeças, brincarem com objetos não estruturados; dos que conciliam o trabalho doméstico com a participação da criança de forma criativa, que convidam a criança para brincar de cozinhar ou de limpar a casa quando eles estão fazendo essas tarefas; de fazerem juntos coisas que tornam as telas desnecessárias, desimportantes, mais aborrecidas do que a interação pais-e-filhos, como dançar, tocar música, inventar um teatro, fazer um filme, preparar uma festa de aniversário; de encenar os conteúdos da televisão ao vivo, de tirar o som de um filme e dublá-lo; dos pais de darem o exemplo de não ficarem usando o celular persistentemente quando estão perto dos filhos; de não entregar um *smartphone* ou um *tablet* a um bebê como forma de distraí-lo ou excitar sua curiosidade; de evitar que crianças menores de dois anos manipulem um celular; de estabelecer limites com firmeza sobre o tempo máximo diário de uso de telas por crianças a partir do terceiro ano de vida, conforme a Sociedade Brasileira de Pediatria recomenda; dos pais que, tendo



que passar o dia fora de casa, no trabalho, conseguem dialogar com os filhos sobre o uso adequado dos aparelhos digitais.

### *13. Capítulo: “Evitando Acidentes na Primeira Infância”*

#### *Admiramos a beleza:*

Do equilíbrio entre confiança e medo, desafio e técnica, experiência e conhecimento, diálogo e escuta, distensão e atenção, pensamento e prevenção, de mãos dadas, criança e adulto, como elementos que conformam a arte da segurança para evitar acidentes; a beleza da segurança que começa na origem do movimento do bebê e no controle do seu corpo, respeitados pelos pais e educadores na sua experiência proprioceptiva e na procura do seu equilíbrio, explorando a sua inteligência psicomotora ante os desafios da força de gravidade<sup>(20)</sup>; a beleza da atividade livre e espontânea do bebê num ambiente de segurança física e afetiva<sup>(21)</sup>; a beleza de descobrir com a criança a necessidade de brincar e de ter experiências com a terra, a água, o ar e o fogo, acompanhadas do cuidado aos seus perigos; a beleza de explicar, em brincadeiras de equilíbrio, os perigos da altura, começando com pequenas e progredindo para alturas um pouco maiores, com acolchoamento que amortecia as quedas; a beleza de prevenir acidentes com fogo, brincando com uma pequena vela; a beleza de prevenir acidentes com água, brincando com um baldinho e bacias rasas; a beleza de aceitar a pequena ferida que atua como prevenção das grandes feridas; a beleza dos equilíbrios em forma de riscos e aventuras em ambientes seguros; a beleza de contar histórias, canções e poesias sobre medos e perigos reais da casa e do entorno;

<sup>20</sup> Instituto Pickler Lóczy. *Moverse en Libertad*. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=dxWCR0ruwWk>>. Acesso em: 23 de junho de 2020.

<sup>21</sup> A beleza da observação minuciosa do bebê e da pesquisa de dançarinos e coreógrafos que se inspiram nos movimentos exploratórios de cada bebê para descobrir a origem da sintaxe do movimento, criando técnicas contemporâneas de dança e coreografia que não forcem e nem machucam o corpo.

a beleza de inventar modos criativos para informar a criança a respeito de riscos sobre líquidos, produtos perigosos e venenosos, com carros que podem atropelar, com buracos nas calçadas, diante de poços e cisternas; a beleza de conquistar progressivamente, com segurança, a psicomotricidade fina, ao manusear objetos domésticos afiados e pontudos; a beleza de sentir que o que machuca o amigo ou a amiga também machuca o próprio corpo; a beleza de ir vendo a criança atuar com responsabilidade e pensamento ativo, dialogando com o adulto sobre a sua própria segurança e os perigos que a espreitam.

### *14. Capítulo: “A Criança e a Cultura”*

#### *A beleza aflora nestas cenas...*

A família assiste, pela primeira vez, a uma peça de teatro; pela primeira vez, participa de uma oficina cênica de pais e crianças e, pela primeira vez, brinca com a filha de dois anos; a paixão que essas experiências despertam nos dois emociona o pai; eles se olham e se abraçam; um pai, com uma criança chorando no colo, antes de dormir, começa a contar uma história de um livro ilustrado maravilhoso e a cantar com muita ternura até que a criança dorme relaxada no colo; a mãe de uma criança cega de quase dois anos chega para participar de uma oficina de música e teatro e, ao longo da oficina, o relacionamento, no início, agressivo e distante, aos poucos vai se transformando até que a criança sai “a cavalo” da própria mãe e acabam entrelaçadas num abraço de felicidade; crianças com menos de três anos, com deficiência visual, que assistem a uma obra de teatro lírico com um labirinto de véu e cores, descobrem a intensidade das cores pelo gosto na língua, pela vibração da pele e por uma escuta alheia a qualquer distração; 180 pessoas das várias gerações (bebês, crianças, adolescentes, jovens, adultos, idosos) da aldeia Amambai, dos indígenas guarani-kaiowá, num espaço adequado para 80 participantes, assistem a uma peça de teatro para a primeira infância, curiosas em ver uma companhia que

transitou por vários países e continentes, ao longo de 20 anos, caminham lentamente, em silêncio, para encontrar lugar, com a consciência de serem um grupo, e se tornam um só corpo, que respira junto com a peça; numa peça de dança para a primeira infância, em que os movimentos dos dançarinos são imitados, na sua essência e intenção, pelas crianças menores de três anos; mães, pais e crianças entre três e seis anos, participando de uma oficina, aprendem ou redescobrem o encanto das canções de ninar que tinham esquecido ou que nunca haviam escutado; um grupo de mães, pais e crianças de uma comunidade periférica, na faixa de renda considerada de miséria, sai de uma peça de teatro para a primeira infância completamente emocionado, com alegria nos olhos e contando que entendeu a peça pelas emoções, pelos suspiros e pelos arrepios das crianças em sintonia com os artistas; numa oficina de teatro e música com seis crianças com diagnóstico de espectro autista, três artistas, um médico especializado em autismo e os pais, na qual surge, inesperadamente, um momento de caos, ruído e desastre total (inclusive, algumas crianças batiam em outras, no piano e nos atores); então, um dos atores começa a correr como se estivesse em um barco naufragando, a gritar por socorro, a cair de um lado para outro como numa tempestade, como se todos estivessem se afogando; de repente, as crianças, o pianista e a atriz começam a entrar no jogo e... eis que chegam ao cume da beleza: as crianças começam a cooperar para salvar os atores que pediam socorro, até que um dos meninos pega o ator no colo e diz: “*não se preocupa, não; eu cuido de você, vou te salvar, sou tua mãe*”...

### *15. Capítulo: “O Sistema de Justiça e a Criança”*

#### *Há beleza nestas transformações:*

Os vários órgãos do Sistema de Garantia de Direitos resolvem conversar e fazer um planejamento de ação articulada; implementa-se o Pacto Nacional pela Primeira Infância; um curso qualifica centenas de operadores do direito

sobre política e planos pela primeira infância; promotores, defensores públicos e juizes da infância se tornam conhecedores do significado das primeiras experiências e vivências da criança e como se processa a formação de sua personalidade, das emoções, dos valores, dos vínculos nos primeiros anos de vida; criam-se novas seções especializadas em direitos da primeira infância nas defensorias públicas; a mãe presidiária, com o filho no colo, canta uma canção de ninar, terna e suave, para embalar seu sono, que abafa os ruídos das chaves na porta da prisão e os passos duros e cadenciados do guarda; as mulheres privadas de liberdade fazem um pequeno jardim para que seus filhos vejam a beleza das flores, suavizando as imagens duras da arma na cintura do policial e das grades que separam o espaço em que eles poderiam estar correndo livres e soltos; o trabalho do conselho tutelar para proteger a criança da violência doméstica.

### *16. Capítulo: “Objetivos de Desenvolvimento Sustentável para e com as Crianças”*

#### *Gera entusiasmo (uma das manifestações da beleza) saber que:*

Diminui a proporção de crianças que vivem na pobreza e que não há mais crianças passando fome nem crianças desnutridas; as taxas de mortalidade materna e da mortalidade neonatal estão sendo reduzidas, aproximando-se da meta dos ODS; vai ganhando força a campanha de organizações da sociedade civil pela revogação da Emenda Constitucional nº 95, para que a saúde, a educação e a assistência social tenham mais recursos financeiros; os novos prédios de educação infantil aumentam a capacidade das redes municipais de ensino para atenderem as metas do Plano Nacional de Educação; a discriminação contra as mulheres e as meninas tem queda acentuada; o casamento infantil deixa de existir no nosso país; a violência, o tráfico e a exploração sexual de mulheres e meninas estão sendo vigorosamente coibidos; a água potável está chegando a todas as escolas, a

todas as casas das vilas, das comunidades e das favelas; aumentam os investimentos em saneamento básico, acabando com o esgoto e a defecação a céu aberto, e as crianças já não pisam no esgoto nem brincam no lixo; o programa de moradia para as famílias de baixa renda é retomado, de sorte que todas as crianças tenham casa e segurança.

### *17. Capítulo: “As Empresas e a Primeira Infância”*

*Também aqui a beleza tem lugar, sob a ótica dos pais, das empresas e da sociedade:*

A cada ano, aumenta o percentual de empresas cidadãs que concedem licença-maternidade adicional de 2 meses e licença-paternidade de 15 dias; os homens retornam ao trabalho depois da licença-paternidade carregados de emoções, que extravasam nas conversas com seus companheiros; pesquisas revelam que mais e mais empresas oferecem flexibilidade de horários para seus trabalhadores – homens e mulheres – resolverem demandas familiares, como consultas pediátricas e reuniões na creche e na pré-escola; embora não seja obrigatório por lei, salas de lactação no ambiente de trabalho estão sendo abertas pelas empresas para as mães amamentarem seus filhos ou recolherem leite para levar para casa; as trabalhadoras e os trabalhadores comentam, com colegas de outras empresas, que as empresas onde eles trabalham têm sensibilidade e atenção para os eventos familiares, como gravidez e gestação, parto e pós-parto, licenças e aniversários dos filhos pequenos; cresce de 11% para 20% o número de empresas que oferecem creche para os fi-

lhos dos funcionários no local de trabalho ou nas proximidades; empresas organizam um dia por ano para que os pais levem os filhos pequenos para conhecerem o ambiente e o trabalho que eles fazem; as empresas vêm mudando a atitude de não se oporem aos direitos da criança pelo papel de garantidoras dos direitos da criança; a primeira infância vem ganhando o interesse de executivos de empresas grandes e pequenas, que se reúnem com especialistas para conhecerem melhor o desenvolvimento infantil.

## **A beleza é necessária**

Podemos concluir este capítulo com um fragmento do discurso de A. Soljenítsin lido na Academia Sueca, quando o escritor russo recebeu o Prêmio Nobel de Literatura, em 1970.

“A beleza salvará o mundo, disse Dostoiévski. A trindade, composta pela verdade, pela bondade e pela beleza, pode não ser uma fórmula vazia e murcha, como pensamos nos dias de nossa juventude presunçosa e materialista. Os cumes dessas três árvores grandes convergem, como os humanistas argumentam, mas se dois desses troncos, vistosos e retos, que são a verdade e a bondade, forem esmagados, cortados, sufocados, talvez aparecerão o fantástico, o imprevisível, o inesperado e os ramos da árvore da beleza subirão e florescerão exatamente no mesmo lugar e ela cumprirá a missão das três ao mesmo tempo” (22).

<sup>22</sup> SOLJENÍTSIN, A. Discurso lido na Academia Sueca quando o autor ganhou o Prêmio Nobel de Literatura, em 1970, ato ao qual não pôde comparecer.



## Formação de profissionais para a primeira infância

### 1. Bases legais

O Marco Legal da Primeira Infância (MLPI), referência fundamental para a atualização deste Plano, determina que todo profissional que atua com crianças neste ciclo da vida deve conhecer as práticas mais adequadas de cuidado, aquelas que incorporam os conhecimentos científicos atualizados sobre o crescimento e o desenvolvimento infantil e sobre os direitos da criança. É de fundamental importância que os profissionais embasem suas práticas em constatações científicas atualizadas.

O artigo 4º do MLPI cita itens que devem estar presentes nas políticas públicas voltadas ao atendimento dos direitos da criança na primeira infância e que, para tanto, precisam ser conhecidos pelos profissionais que as elaboram ou as implementam:

*“III - 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”;*

*“V - articular as dimensões ética, humanista e política da criança cidadã com as evidências científicas e a prática profissional no atendimento da primeira infância;*

*“VII - articular as ações setoriais com vistas ao atendimento integral e integrado”.*

O artigo 4º dessa lei inova ao estabelecer como diretriz, entre outras, a articulação das dimensões ética, humanista e política da criança cidadã com as evidências científicas e a prática profissional no atendimento da primeira infância. Ela está abrindo o horizonte conceitual, teórico e prático dos que elaboram políticas e dos que trabalham em sua concretização nas ações para que os avanços nas ciências e a experiência profissional impregnem as diretrizes e as próprias ações.

Outra determinação de grande importância dessa lei é a de que *“as políticas para a primeira infância se articulem com as instituições de formação profissionais visando a adequação dos cursos às características e necessidades das crianças e, também, para que o planejamento da oferta de cursos assegure a existência de profissionais qualificados que possibilitem a expansão com qualidade dos diversos serviços”* (art. 9º).

No artigo 10, destaca-se a necessidade de investimento de todos os setores em processos de educação permanente: *“Os profissionais que atuam nos diferentes ambientes de execução das políticas e programas destinados à criança na primeira infância terão acesso garantido e prioritário à qualificação, sob a forma de especialização e atualização, em programas que contemplem, entre outros temas, a especificidade da primeira infância, a estratégia da intersetorialidade na promoção do desenvolvimento integral, a prevenção e a proteção contra toda forma de violência contra a criança”.*

### 2. Formação acadêmica inicial e continuada

Neste capítulo, a formação é considerada em relação a dois grupos de profissionais: os

que atuam diretamente com crianças de 0 a 6 anos, nas áreas de educação, saúde, assistência social, cultura e lazer, e aqueles que atuam em áreas que, de uma forma ou de outra, têm pontos de interface com aquelas cinco áreas e, indiretamente, afetam o cotidiano das crianças, como direito, meio ambiente, comunicação, segurança, moradia, alimentação etc.

Uma premissa sobre os profissionais que trabalham direta ou indiretamente com crianças pequenas é que a sua relação com elas envolve a dimensão pessoal e a dimensão laboral. Costumamos dizer que toda pessoa que tem contato com um bebê ou uma criança pequena é, de alguma maneira, seu educador, pois, por meio da linguagem, do olhar, dos gestos, das ações, da forma de atender, responder, cuidar ou orientar, está passando valores e dando exemplos. O conhecimento de si mesmo e do impacto que suas relações, ações e intervenções podem ter sobre o desenvolvimento e a aprendizagem das crianças deveria ser, também, objeto da formação dos profissionais da primeira infância. Se essas duas dimensões são importantes para que sejam formadores das jovens gerações, eles precisam estar bem consigo mesmos e diante das crianças e, simultaneamente, estar atualizados nos conhecimentos das diferentes ciências que pesquisam o desenvolvimento na infância e sobre boas práticas profissionais.

A formação dos profissionais que atuam diretamente com a criança precisa ser revista na perspectiva de ampliar e aprofundar sua base de conhecimentos e aperfeiçoar sua prática. Fisioterapeutas de crianças pequenas, por exemplo, se adequariam melhor ao seu trabalho se, durante o seu processo formativo, temáticas relacionadas ao desenvolvimento infantil fossem mais aprofundadas e mais abrangentes. O mesmo aconteceria com os profissionais da saúde, se na sua área de formação, além dos conhecimentos específicos das patologias e dos tratamentos, fossem abordados, com a mesma ênfase, aspectos da dimensão emocional e da promoção da saúde. Até mesmo o curso de pedagogia carece de revisão, de sorte a formar professores mais seguros e confiantes em suas capacidades para cuidar e educar crianças bem pequenas desde os primeiros meses de vida.

Em relação aos outros profissionais, é necessário que sua formação aborde, intersetorialmente, conhecimentos sobre direitos da criança, desenvolvimento infantil e cultura da infância, de forma a garantir que a especificidade dessa faixa etária seja considerada em seus projetos de trabalho, na sua atividade profissional cotidiana. Tomando-se como exemplos os cursos de Arquitetura e Engenharia Civil, pressupõe-se que, com esses conhecimentos, ao se elaborarem projetos residenciais, de escolas e de espaços de recreação e lazer, considerariam-se muito mais as demandas, as necessidades e as características dos desenvolvimentos motor, emocional, social e relacional, que têm relação direta com as vivências naturais das crianças com o espaço e com o outro, em especial por meio do brincar. Entretanto, disciplinas que abordam esses assuntos, em geral, não constam dos currículos desses cursos.

Ademais, é importante rever a maneira como o conhecimento sobre a infância é transmitido nos cursos de graduação, revisando, de maneira especial, a visão da infância e da criança que é ensinada em disciplinas como Desenvolvimento Infantil e Direitos da Criança. Para entender e saber sobre as crianças e suas necessidades de afeto, limite, frustração, segurança, é preciso que o profissional contate, com o seu próprio prazer de brincar, de sentir, de viver e descobrir, o direito de ser, com todas as nuances psicomotoras, afetivas, cognitivas e sociais.

Insiste-se nisso porque as crianças costumam ser vistas como seres incompletos e excluídos do mundo adulto, ao passo que são atores sociais com características e necessidades específicas, que possuem pensamento crítico, curiosidade para conhecer, iniciativa para descobrir, criatividade para inventar caminhos. Além disso, elas possuem múltiplas linguagens e, portanto, devem ser ouvidas e consideradas sujeitos participantes, como determina o Marco Legal da Primeira Infância, no tocante à formulação e à implementação das políticas públicas para as crianças (art. 4º, inciso II, e parágrafo único). Se esses profissionais enxergarem as crianças nas suas especificidades, elas serão atendidas segundo os seus interesses e as suas características etárias, sociais e psíquicas.

Um maior investimento, tanto nos cursos de graduação quanto nos de pós-graduação, em práticas relacionadas à primeira infância, mediante ações de extensão e estágios, também deveria ser uma preocupação dos dirigentes universitários. Elas oportunizam o contato com diversas demandas de diferentes realidades e a descoberta de estratégias relacionais capazes de diminuir a distância entre a aprendizagem teórica e sua vivência na prática. Ressalta-se, neste processo, a importância do acompanhamento e da supervisão sistemática e continuada dos profissionais em formação, com o intuito de ajudar-lhes a melhor intervir, acompanhar, avaliar e aprender sobre sua missão em relação ao desenvolvimento da criança na primeira infância. A importância dessa atividade está em aproximar os estudantes da comunidade e das diferentes realidades sociais. Assim, os professores universitários têm a chance de rever o conteúdo e o modo de transmitir esse conhecimento para os futuros profissionais que estão formando.

Além da mudança nos currículos de formação existentes, é preciso ampliar o número de programas de formação continuada, envolvendo profissionais de diferentes áreas, projetos multidisciplinares e transdisciplinares capazes de analisar e, principalmente, qualificar as relações adulto vs. adulto e adulto vs. criança. Esses programas, se levarem em consideração as vicissitudes afetivas e relacionais que mobilizam ações formativas e informativas para trabalhar com a primeira infância, para o que existem métodos eficazes, poderão desencadear um processo de mudança de paradigma na relação do adulto com a criança e abrir o olhar para um enfoque integral da infância, por meio de abordagens transdisciplinares.

Dessa forma, é fundamental:

- a) aprimorar a formação dos profissionais que atuam diretamente com a criança;
- b) qualificar a relação adulto vs. adulto e do adulto diante da criança, sensibilizando para o autoconhecimento e a regulação das emoções, capazes de aprimorar a competência e as habilidades socioemocionais;

- c) apoiar a produção de conhecimento teórico e metodológico sobre o desenvolvimento infantil integral em diversas áreas de formação profissional;
- d) articular os profissionais da saúde e da educação que já trabalham com o tema;
- e) divulgar esse conhecimento produzido para os demais profissionais, mesmo aos que não trabalham diretamente com as crianças pequenas; e
- f) monitorar e avaliar ações que possam evidenciar resultados efetivos quanto à formação dos profissionais.

Uma maneira de divulgar essas informações é os professores de psicologia, terapia ocupacional, fisioterapia, pedagogia, medicina, nutrição, enfermagem, entre outras áreas, oferecerem aos alunos de outros cursos disciplinas que abordam o desenvolvimento infantil. Tais disciplinas seriam eletivas. Ademais, cursos de extensão e especialização podem ser realizados para os profissionais das mais diversas áreas. Um arquiteto pode ser especialista em projetos de escolas de educação infantil, por exemplo.

Outra maneira de difundir o conhecimento a respeito da primeira infância – entre os acadêmicos de áreas que não as da saúde, da educação, da medicina, do serviço social e da psicologia – é fomentar o desenvolvimento de estudos sobre o assunto na teoria e por meio de vivências práticas. Tais disciplinas seriam eletivas e ofertadas de forma integrada para todas essas áreas, estimulando o diálogo multidisciplinar em sala de aula.

São, também, bastante eficazes projetos como a bolsa oferecida, alguns anos atrás, pela ANDI – Comunicação e Direitos, que estimulou estudantes de Jornalismo e outros cursos a realizarem pesquisas que abordavam a relação entre mídia/comunicação e as políticas públicas destinadas a garantir os direitos de crianças e de adolescentes.

Outro exemplo é a parceria entre a ANDI e a UnB para a oferta, no curso de Comunicação, porém aberta a todas as áreas de formação,



da disciplina optativa Comunicação e Direitos da Criança e do Adolescente. O objetivo dessa disciplina é “oferecer noções e instrumentos de compreensão da evolução histórica dos direitos da criança e do adolescente, relacionando estes direitos com outros aspectos, como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), questões de gênero e étnico-raciais e o da criança com deficiência, além de uma análise crítica dos meios de comunicação na garantia dos direitos desse segmento”.

A disciplina contém seis unidades: 1: introdução ao Marco Legal da Criança e do Adolescente; 2: objetivos do desenvolvimento sustentável da criança e do adolescente; 3: questões de gênero e criança e adolescente; 4: a perspectiva étnico-racial no direito da criança e do adolescente; 5: o direito da criança e do adolescente com deficiência; e 6: a mídia e a criança e o adolescente.

### 3. *Objetivos e metas*

1. Promover debates nas instituições de ensino superior, públicas e privadas, sobre as problemáticas da infância no Brasil e no mundo, delas fazendo parte a prevenção da deficiência, a inclusão das crianças com deficiência e as infâncias nas comunidades tradicionais. Destaca-se a necessidade de abordar conteúdos teóricos sobre a infância na contemporaneidade, mas, acima de tudo, proporcionar o contato direto com situações da realidade de trabalho, associadas a atividades práticas que provoquem para o profissional a revivência pessoal de sua própria infância, instigando-o a sentir na própria pele as emoções e os sentimentos relativos à inclusão e, por consequência, a descoberta de habilidades e de limites pessoais, favorecendo uma aprendizagem integrada e integral.
2. Incrementar, com iniciativas do Conselho Nacional de Educação, dos órgãos colegiados que reúnem reitores, diretores, professores e alunos de ensino superior, a revisão dos currículos dos cursos superiores de graduação, visando à inclusão de disciplinas sobre desenvolvimento infantil, diversidade cultural na infância, a cidade e a criança, criança e sociedade, infância e mídia, direitos da criança, produção cultural para crianças, entre outras, de modo que sensibilizem, informem e preparem os diferentes profissionais para atenderem aos direitos da criança em seus campos de trabalho.
3. Estimular, por meio de projetos de incentivo, a criação de cursos de pós-graduação sobre desenvolvimento infantil, promoção da parentalidade, psicomotricidade relacional, entre outros, buscando parcerias internacionais para a produção de conhecimento com base na realidade brasileira. A critério das instituições formadoras, é importante que os cursos em algumas áreas, especialmente aquelas que formam profissionais para o atendimento direto à criança, incluam estudos de socialização da criança, a relação entre a infância e a cultura, a atenção à família com crianças pequenas e a organização e a gestão de serviços destinados à primeira infância. Além disso, é importante que contenham uma parte prática sobre o cuidado e a educação das crianças de zero a seis anos.
4. Aumentar o número de projetos de extensão, ensino e pesquisa que envolvam docentes, pesquisadores e estudantes de diversas áreas de formação, visando à atuação conjunta e multidisciplinar, principalmente nas unidades de educação infantil e de saúde e nas unidades de difusão da ciência (museus, observatórios etc.) existentes nas universidades.
5. Oferecer consultorias às redes municipais de educação infantil nas diversas áreas do conhecimento e da prática social de atenção à primeira infância.
6. Estimular a criação de parcerias/convênios com o poder público municipal para a criação de campos de estágio, pesquisa e extensão nos estabelecimentos de ensino, de saúde, de assistência social, de cultura etc. Uma legislação atualizada poderia desburocratizar a realização dessas parcerias e desses convênios.

7. Estimular a produção, nas instituições de ensino superior, de trabalhos acadêmicos sobre a primeira infância, contando com a parceria de instituições da sociedade civil que atuam na promoção dos diferentes direitos da criança.
8. Elaborar materiais, por meio de diferentes suportes e mídias (livretos, vídeos, cartazes etc.), para difundir conhecimentos produzidos nas pesquisas e disseminá-los entre os professores e facilitar o seu acesso aos técnicos, aos educadores e às equipes de apoio. Essa disseminação pode ser feita por meio de um portal ou uma plataforma sobre a primeira infância.
9. Oferecer bolsas de estudo a estudantes dos cursos de Arquitetura, Engenharia Civil, Urbanismo, Artes, Comunicação (Cinema, Teatro, Jornalismo, Rádio), Direito e outros, para a formação de profissionais sensíveis às características físicas, psicológicas e sociais das crianças pequenas e à sua presença participante no espaço urbano.
10. Garantir que os cursos de formação de professores para atuar nas instituições de educação infantil incluam a concepção da instituição de educação infantil como espaço coletivo de educar e cuidar de crianças com idades entre 0 e 5 anos e 11 meses e o compromisso profissional com o bem-estar e o desenvolvimento integral das crianças, a aproximação com as famílias e a rede intersetorial no território, o domínio das estratégias de acesso, utilização e apropriação da produção cultural e científica do mundo contemporâneo e a apropriação do instrumental necessário para o desempenho competente de suas funções de cuidar/educar as crianças. Este objetivo ressalta a importância do investimento na formação pessoal do professor para além das competências técnicas, ou seja, envolve a disponibilidade para ser parceiro da criança no prazer da descoberta de si e do outro e para ser agente de mudanças no ambiente, assegurado por experiências afetivas que promovam o seu desenvolvimento e o seu bem-estar.
11. Realizar um estudo sobre a viabilidade de instituir o trabalho social durante um semestre para os estudantes de ensino superior dos cursos que tenham relação com algum direito da criança. A instituição dessa prática proporcionaria ao aluno de graduação a oportunidade de entrar em contato com as reais necessidades das crianças pequenas, que vão além das vulnerabilidades socioeconômicas, ou seja, necessidades motoras, cognitivas, sociais e principalmente afetivas, que, com frequência, **não são percebidas**.
12. Mapear informações gerais sobre como o tema da primeira infância tem sido aplicado nas Instituições de Ensino Superior (IES) brasileiras em atividades de ensino, pesquisa ou extensão. A partir desse mapa, desenvolver um banco de boas práticas contendo ementas, artigos e projetos de extensão sobre o tema.
13. Constituir uma rede de professores de IES que estejam atuando com esse tema para a troca de referências, pesquisas e práticas, bem como para a proposição de projetos conjuntos.
15. Concretizar políticas de estímulos para as IES que trabalham com o tema da primeira infância.
16. Obter apoio político das entidades representativas do ensino superior no Brasil para fortalecer o papel da academia na agenda da primeira infância.
17. Promover a formação continuada e a capacitação dos profissionais de educação infantil, saúde, educação e assistência social e dos demais agentes que atuam na promoção, proteção e defesa dos direitos da criança, visando ao desenvolvimento das competências necessárias à prevenção, à identificação de evidências, ao diagnóstico e ao enfrentamento de todas as formas de violência contra a criança, conforme determina o art. 70A do ECA.

# O papel estratégico da comunicação para os direitos da criança

## *1. Concepção da comunicação como ferramenta estratégica para as políticas públicas*

Qualquer que seja a política pública – da compra de carteiras para as escolas de um município a um plano nacional voltado para a garantia dos direitos da primeira infância –, a tendência é que se ganhe em legitimidade e em efetividade ao contar com maior envolvimento das cidadãs e dos cidadãos interessados e de organizações especializadas da sociedade nas escolhas que essas decisões implicam. Para tanto, os diversos estágios que compõem o ciclo de uma política – planejamento, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação – precisam ser levados à esfera pública de conhecimento, discussão e opções de realização.

Em síntese, podemos dizer que uma política será tão mais “pública” quanto mais amplamente conhecida ela for – o que depende, umbilicalmente, do componente comunicacional. Em especial, vale notar que um Plano Nacional pela Primeira Infância somente alcançará sua adequada dimensão, enquanto política pública, caso consiga articular uma ampla estratégia de comunicação. Do contrário, terá dificuldades em adentrar na agenda pública e, ainda mais grave, poderá não ser claramente compreendido pelos setores que deveriam comprometer-se com a temática. Nesse tipo de contexto, não é incomum que um plano, por mais bem estruturado que seja, termine se reduzindo a uma mera carta de intenções – isto é, não terá condições de impulsionar transformações significativas na sociedade.

Assim sendo, é importante saber que muitas ferramentas e plataformas podem contribuir

para dar visibilidade e fomentar o debate em torno de uma determinada política: campanhas publicitárias, comunicação direta com foco em públicos específicos, comunicação comunitária, redes sociais e mobilização da mídia noticiosa. Essas abordagens não são excludentes, ao contrário – porém, devem ser utilizadas de forma criteriosa, levando-se em conta as especificidades de cada situação e os resultados que se almeja alcançar.

## *2. A relevância da mídia noticiosa*

Em se tratando de uma política pública de escopo tão abrangente quanto o Plano Nacional pela Primeira Infância, os meios noticiosos devem estar entre os interlocutores preferenciais. Isso porque, nas democracias contemporâneas, o jornalismo pode exercer três funções marcantes:

- Oferecer informação confiável e devidamente contextualizada, de modo que a população possa conhecer seus direitos e exigir que sejam respeitados;
- Fomentar o debate na esfera pública, ao abordar questões prioritárias para o desenvolvimento da sociedade, a partir de uma variada gama de pontos de vista; e
- Fiscalizar o ciclo da política pública, monitorando o desempenho dos agentes do Estado por ela responsáveis e, também, dos representantes do setor empresarial e da sociedade civil envolvidos com o tema.

De maneira a apoiar esse tipo de prática jornalística, a estratégia de comunicação voltada para o Plano Nacional tem à sua disposição uma série de recursos que podem facilitar o acesso dos profissionais das redações a conteúdo técnico qualificado. Entre outras possibilidades, vale citar:

- a criação de um diretório com contatos de especialistas habilitados a discutir os diversos aspectos da temática;



- a identificação de tópicos que podem render reportagens de maior repercussão;
- a elaboração de guias ou manuais detalhando os principais elementos do plano; e
- a oferta de iniciativas de capacitação (oficinas, seminários, cursos on-line).

### 3. O trabalho em rede

Outra abordagem igualmente produtiva, por sua abrangência e capilaridade, está relacionada à capacidade de comunicação das organizações que trabalham na defesa e promoção dos direitos das crianças. Sejam ONGs, movimentos sociais, coletivos de familiares, fundações, institutos, núcleos acadêmicos, frentes parlamentares, secretarias de governo ou ministérios – cada elo dessa rede de proteção pode também mostrar-se ativo no âmbito de uma estratégia comunicacional em prol do Plano Nacional pela Primeira Infância.

Em outras palavras, é possível articular esforços de comunicação em rede, objetivando a divulgação de questões prioritárias para o campo da primeira infância junto à sociedade em geral e a mobilização e o engajamento dos diversos atores do movimento frente a situações para as quais se exige incidência política concentrada.

Para que esse modelo de operação descentralizado venha a gerar resultados, entretanto, é necessário que cada organização integre o acompanhamento regular do PNPI à sua agenda de comunicação. Assim, conseguirá manter-se atualizada com relação aos desdobramentos de maior impacto para sua área de atuação, ao mesmo tempo em que se capacita a produzir e disseminar informação relevante.

### 4. O papel das novas tecnologias

Desde os anos de 1990, com a criação da *internet*, o campo da informação e da comunicação

tem passado por transformações aceleradas. Mesmo em um país com graves desigualdades socioeconômicas, como é o caso do Brasil, o acesso à rede mundial de computadores vem se ampliando de forma constante. As redes sociais, por exemplo, já fazem parte do dia a dia de pessoas de diferentes idades, regiões e classes sociais. Tanto assim que nosso país se destaca como o mais conectado nesse tipo de mídia em toda a América Latina. A influência dessas plataformas em nossas vidas é evidente: interações com familiares e amigos, atividades de cunho profissional, mensagens comerciais e informações relevantes para diversos aspectos de nosso cotidiano – incluindo conteúdos vinculados especificamente à esfera política – transitam diariamente pelos canais digitais.

Nesse contexto, desde a perspectiva comunicacional, torna-se prioritário reconhecer as chamadas “novas mídias” – desde redes como Facebook, Twitter ou Instagram, até *sites*, *blogs* e *e-mails* – como ferramentas essenciais para garantir visibilidade, de modo sustentado, ao Plano Nacional pela Primeira Infância. A mesma lógica se aplica, naturalmente, aos esforços pela formulação e implementação dos planos estaduais e municipais.

Dois características das novas tecnologias de informação e comunicação contribuem diretamente para esse fim: por um lado, facilitam o processo de segmentação e focalização dos públicos que se deseja sensibilizar; por outro, cada receptor é também um potencial replicador daquela informação sobre primeira infância, o que tende a incrementar de maneira significativa o alcance da mensagem original.

Vale levar em conta, ademais, que no universo digital os conteúdos relacionados às várias linhas de ação contidas no Plano Nacional não precisam ser disseminados apenas no formato de texto: fotos, *cards*, vídeos, *podcasts*, *chats*, pílulas informativas, gráficos ou animações, por exemplo, podem ser tão ou mais efetivos, a depender do tipo de assunto ou do objetivo da mobilização. Por fim, não se deve esquecer que, ao utilizar as novas mídias, criatividade e senso de oportunidade são vetores de grande importância – ou seja,

trata-se de uma área que também irá gerar melhores resultados ao ser operada por profissionais qualificados.

### 5. O plano de comunicação

De uma forma ou de outra, é fundamental que o Plano Nacional pela Primeira Infância conte com seu plano de comunicação, definindo os principais objetivos de médio e longo prazo a serem perseguidos, bem como as estratégias e ferramentas mais adequadas a cada etapa ou momento específico. Um primeiro passo nesse âmbito deve envolver o mapeamento do que foi realizado em termos comunicacionais ao longo dos últimos anos com respeito à agenda dos direitos das crianças de 0 a 6 anos, resgatando atividades que guardem pontos de contato com os focos do PNPI.

A formulação de mensagens-chave a serem dirigidas a públicos preferenciais e a identificação de profissionais qualificados para relacionarem-se de maneira constante com a mídia são outros fatores centrais para o sucesso de um plano de comunicação. Vale enfatizar, além do mais, que qualquer iniciativa comunicacional deve obrigatoriamente estar alinhada às diretrizes estruturantes do PNPI, representando aporte efetivo para a consecução de avanços em termos de políticas públicas. Em suma, em hipótese alguma cabe ver a comunicação como um fim em si mesma.

### 6. O direito à comunicação

Fica claro, portanto, que o Plano Nacional pela Primeira Infância precisa observar a comunicação em sua perspectiva estratégica, estimulando que a sociedade possa conhecer as suas características, acompanhar e envolver-se na execução da política pública, bem como avaliar seus resultados.

No entanto, não podemos deixar de ver a comunicação também enquanto direito humano, valorizando o que os especialistas chamam de “duplo fluxo”. Isso significa garantir que os executores da política pública disseminem a informação sobre ela, mas que também estejam preparados para ouvir e estimular o diálogo.

Garantir o direito da criança de falar e de ser ouvida é um exemplo que, embora complexo, permanece como desafio a ser superado. Para isso, é necessário que os planos de comunicação prevejam ações estratégicas que estimulem o duplo fluxo: tanto informem, quanto ouçam. É no diálogo – no ouvir o outro – que residem elementos que podem estimular a inovação do PNPI, pois visibilizam as diferenças entre o que foi planejado, realizado e percebido, apresentam novos cenários a serem considerados e garantem que diferentes vozes (das mais variadas interseccionalidades) tenham a oportunidade de aprimorar os efeitos de uma política pública como esta, pensada para todas as crianças.

# Papel estratégico do Poder Legislativo para os direitos da criança

A defesa dos direitos de crianças e adolescentes começou a ganhar força, na agenda pública do Brasil, na metade da década de 1980, com a participação dos movimentos sociais, como iniciativa própria e independente ou em parceria com organizações governamentais, nas discussões da Assembleia Nacional Constituinte. O retorno à democracia e o processo de elaboração de uma nova Constituição, após os 20 anos de governo autoritário, eram a oportunidade arduamente construída e esperada. Naquele período, de intensa efervescência política e democrática, a sociedade civil organizada e áreas do Poder Executivo estabeleceram uma sólida e produtiva parceria com o Poder Legislativo e conseguiram promover debates e apresentar estudos e propostas que contribuíram para a elaboração da Carta Magna, que ficou conhecida como “Constituição Cidadã”, promulgada em 1988. Houve conquistas em vários campos.

Na área dos direitos da população infanto-juvenil, mais especificamente, essa aliança resultou nas garantias estabelecidas pelos artigos 227 e 228 da Constituição, que tratam da doutrina da proteção integral. O artigo 227 da CF é o único que contém a expressão *absoluta prioridade*, o que demonstra a relevância do tema no ordenamento jurídico brasileiro. Um ano depois, o Congresso Nacional aprovou, pelo Decreto Legislativo nº 28, de 14 de setembro de 1990, a Convenção Internacional dos Direitos da Criança, que o governo ratificou em 24 de setembro e promulgou em 21 de novembro.

Essa parceria prosseguiu e, dois anos mais tarde, rendeu outro fruto: o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) – Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Vinte e seis anos depois, outra importante construção coletiva – o Marco Legal da Primeira Infância – Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016.

Ciente de que a responsabilidade do Poder Legislativo não se esgota na elaboração das leis e cioso do cumprimento do novo ordenamento jurídico no que diz respeito aos direitos da infância e da adolescência, um grupo suprapartidário de deputados e senadores que haviam participado ativamente dos trabalhos na Constituinte e da elaboração do ECA criou, em 1993, em parceria com movimentos sociais, organizações governamentais, não governamentais e organismos internacionais, a Frente Parlamentar em Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente do Congresso Nacional. Desde a sua criação, essa Frente esteve presente em todas as legislaturas; é a mais antiga e tem sido uma das mais atuantes dentre as Frentes existentes no Congresso Nacional.

A aliança estabelecida entre a sociedade civil e o Parlamento foi, aos poucos, se consolidando e produziu novas vitórias no campo dos direitos e das garantias fundamentais para a população infanto-juvenil.

Três exemplos são significativos nos últimos anos: o processo de discussão e elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), de 1996, e do Plano Nacional de Educação (PNE), de 2001; a Lei nº 12.010, de 2009, da Convivência Familiar, que trata da adoção, e a Lei nº 10.097, de 2000, que trata da proibição do trabalho infantil.

Mais recentemente, a sintonia fina entre os movimentos sociais e os parlamentares identificados com a defesa dos direitos das novas gerações e da educação de qualidade se fez presente na luta pela aprovação e pelo aprimoramento do Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valoração do Magistério (Fundeb), analisado pelo Congresso entre os anos de 2005 e 2007. Essa intensa articulação entre a sociedade civil e o Parlamento foi responsável por importantes conquistas no texto do Fundeb, entre as quais a inclusão da educação do nascimento aos três anos de idade e o piso salarial profissional nacional para o magistério da educação básica. Os professores da educação infantil são beneficiários diretos dessa nova medida, que melhora a remuneração da maioria dos profissionais da primeira etapa da educação básica.



A Frente Parlamentar em Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente exerceu forte protagonismo nesses processos, atuando como uma instância de articulação política para a defesa das questões relacionadas com esse segmento populacional e para a criação de uma cultura de respeito aos direitos humanos no Congresso Nacional.

Movimento pluripartidário, que congrega mais de uma centena de parlamentares, a Frente tem atuado, desde a sua criação, em diferentes campos dentro e fora do Congresso Nacional, influenciando politicamente nas discussões sobre as principais questões que afetam as crianças e os adolescentes, tais como: violência, exploração e abuso sexual, trabalho infantil, pedofilia, adoção, educação, saúde, desenvolvimento infantil, gravidez não planejada, infecções sexualmente transmissíveis, dentre tantos outros temas relevantes.

O sucesso obtido pela Frente no Congresso Nacional despertou, em parlamentos estaduais e municipais, o interesse em adotar mecanismos semelhantes. Assim, em 2005, sob a coordenação da Frente Parlamentar, foi criada a Rede Nacional de Defesa dos Direitos Infante-Juvenis, unindo legisladores nas três instâncias de poder – federal, estadual e municipal. A Rede, que se consolida a cada dia, por meio de estratégias de comunicação, tem propiciado a troca de experiências legislativas na área da infância entre os parlamentares das três esferas governamentais, tanto no campo das proposições quanto na área da fiscalização das políticas públicas e do monitoramento dos recursos orçamentários.

Em 2011, foi instituída a Frente Parlamentar Mista da Primeira Infância, integrada por mais de 200 parlamentares da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, dos diferentes partidos políticos, voltada para os assuntos relativos aos direitos da criança de 0 a 6 anos. A atuação dá-se em estreita articulação com a Frente Parlamentar da Criança e do Adolescente. A razão de sua criação está na necessidade de aprofundar o olhar para a especificidade da faixa etária da primeira infância (de 0 a 6 anos) e promover no Parlamento, com repercussões na sociedade e no governo, todos os

temas de interesse à vida e ao desenvolvimento pleno da criança. Desde o seu início, a Rede Nacional Primeira Infância mantém estreita articulação e colaboração com essa Frente, mas também lhe apresenta as demandas da área, seja a rejeição de projetos que viriam a retirar direitos ou distorcer as políticas públicas pela primeira infância, seja trabalhar pela aprovação de proposições que aperfeiçoam e ampliam o alcance dessas políticas.

Três outras iniciativas que têm colaborado para dar visibilidade à primeira infância no Congresso Nacional são:

- 1 Seminários Internacionais do Marco Legal da Primeira Infância. Anualmente, desde 2013, esses seminários trazem os temas de maior relevância para o debate na Câmara dos Deputados. Realizados por iniciativa da Frente Parlamentar Mista da Primeira Infância, eles atraem deputados, senadores, assessores e grande público externo. A TV e a Rádio Câmara produzem vídeos e entrevistas que contribuem para colocar o tema da criança na agenda política.
- 2 Seminários Internacionais de Valorização da Primeira Infância e Cultura de Paz, realizados anualmente, desde 2008 até 2018, pela Comissão de Valorização da Primeira Infância e Cultura de Paz, do Senado Federal. Este evento também teve o mérito de levantar diversos problemas e cobrar o encaminhamento de soluções relativos às crianças de 0 a 6 anos.
- 3 A comemoração, em Sessão Solene da Câmara dos Deputados, em outubro de 2018, dos 30 anos da vigência do art. 227 da Constituição Federal – a prioridade absoluta para a garantia dos direitos da criança e do adolescente.

### *Produção legislativa recente pela primeira infância*

Em mais de uma ocasião, a pauta da infância foi dominante no Congresso Nacional, ora com

extraordinário consenso, cujo exemplo maior é a aprovação, por unanimidade, do Marco Legal da Primeira Infância, ora com debates que fazem parte do processo democrático, como a iniciativa da Comissão Parlamentar de Inquérito dos Maus-Tratos, da qual emanaram 33 projetos de lei.

O conjunto de proposições legislativas aprovadas ou em tramitação, depois de 2010 <sup>(1)</sup>, citadas a seguir, está baseado num levantamento feito pela Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados em setembro de 2018 <sup>(2)</sup> e demonstra quão importante é, para o pleno cumprimento dos direitos da criança – e, portanto, deste Plano –, que o Poder Executivo e a sociedade civil (em particular, a Rede Nacional Primeira Infância) atuem em estreita articulação e cooperação com o Congresso Nacional.

### *De ampla abrangência*

- Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016 – Marco Legal da Primeira Infância. Uma lei de abrangência de todos os direitos da criança – políticas públicas pela primeira infância, saúde, educação, assistência social, cultura, brincar, proteção contra violências etc. Para isso, altera e acrescenta dispositivos no ECA, no Código de Processo Penal, na CLT, na Lei sobre a Empresa Cidadã e na Lei de Declaração de Nascidos Vivos. Esta lei, de iniciativa do Poder Legislativo, que conseguiu agregar a participação dos Poderes Executivo e Judiciário e da sociedade civil na sua construção, é, hoje, o ponto mais alto alcançado pela legislação infraconstitucional no que diz respeito à atenção para a garantia dos direitos da criança na primeira infância.

<sup>1</sup> O ponto de partida é o ano de 2010, porque o PNPI foi aprovado em dezembro daquele ano e, na sua elaboração, as leis mais importantes aprovadas até aquela data foram, então, mencionadas.

<sup>2</sup> O estudo foi feito pelos consultores legislativos Ana Valeska Amaral Gomes, da Área XV - Educação, Cultura e Desporto; Claudio Viveiros de Carvalho, da Área XVI - Saúde Pública; Gilvan Correia de Queiroz Filho, da Área II - Direito Civil, Processual Civil e Internacional; e Walter Simões Filho, Área XXI - Previdência e Direito Previdenciário.

- Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019, que institui o Plano Plurianual da União (PPA) para o período de 2020 a 2023. O PPA estabelece, no parágrafo único do art. 10, que o conjunto de ações governamentais voltadas ao atendimento da primeira infância possui caráter prioritário para o orçamento de 2020 e possui antecedência na programação e na execução orçamentária e financeira durante o período de vigência do Plano Plurianual, conforme agenda transversal e multissetorial a ser regulamentada pelo Poder Executivo.

### *Sobre direitos específicos*

#### *Na área da educação infantil*

- Lei nº 12.602, de 3 de abril de 2012, que institui a Semana e o Dia Nacional da Educação Infantil.
- Lei nº 12.722, de 3 de outubro de 2012 (Brasil Carinhoso), que trata do apoio financeiro oferecido pela União para estimular as matrículas em creches de crianças de 0 a 48 meses cujas famílias sejam beneficiárias do Programa Bolsa Família e para manter novas turmas de educação infantil até a sua inclusão no Fundeb.
- Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013, que atualiza a LDB no que se refere às etapas obrigatórias e aos cortes etários para a oferta educacional, decorrentes de mudanças promovidas pela legislação na década anterior. Traz, em especial, importantes diretrizes a serem seguidas na organização da educação infantil, em relação à avaliação, carga horária, jornada e frequência.
- Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 – Plano Nacional de Educação (PNE), que aprova o PNE 2014-2024, que determina a universalização da educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 e 5 anos de idade até 2016 e a ampliação da oferta de creches, de forma a atender, no mínimo,

50% das crianças de até 3 anos até o final da vigência do Plano.

- Lei nº 13.306, de 4 de julho de 2016, que altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), a fim de fixar em cinco anos a idade máxima para o atendimento na educação infantil.

### *Na área da assistência social*

- PEC nº 209, de 2016, que altera o inciso V do art. 203 da Constituição Federal, para estender a garantia de um salário mínimo de benefício mensal, dos 18 aos 21 anos, à pessoa órfã de pai e mãe na infância que tenha sido atendida em serviços de acolhimento institucional nos últimos cinco anos da concessão do benefício.
- PL nº 4.025, de 2015, que altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho 1990, para garantir, como direito das crianças e dos adolescentes portadores de deficiência auditiva, o recebimento de aparelhos auditivos.
- PL nº 7.715, de 2017, que acrescenta o § 3º ao art. 23 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre a participação de jovens em programas de amparo à primeira infância, aos idosos e às pessoas com deficiência.
- PL nº 9.939, de 2018, que altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, para determinar que, em caso de parto prematuro, o período de internação da criança não seja descontado do período da licença-maternidade.

### *Na área do direito civil*

- PL nº 2.338, de 2011, que acrescenta inciso ao art. 10 e altera a redação do art. 229 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, de

forma a exigir a apresentação da certidão de nascimento do neonato como condição para a alta hospitalar.

- PL nº 789, de 2016, que altera a Lei nº 10.405, de 10 de janeiro de 2002, prevendo a perda do poder familiar de pai de criança gerada em decorrência de estupro.
- PL nº 10.569, de 2018, que dispõe sobre a afixação de placas informativas, nas unidades públicas e privadas de saúde, sobre a adoção de nascituro.
- Lei nº 13.811, de 2019, que traz a proibição definitiva do casamento infantil.

### *Na área da saúde*

- Lei nº 13.002, de 2014, que obriga a realização do Protocolo de Avaliação do Frênulo da Língua em Bebês.
- Lei nº 13.436, de 2017, que altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para garantir o direito a acompanhamento e orientação à mãe com relação à amamentação.
- Lei nº 13.438, de 2017, que altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para tornar obrigatória a adoção, pelo Sistema Único de Saúde (SUS), de protocolo que estabeleça padrões para a avaliação de riscos para o desenvolvimento psíquico das crianças.

Diversos outros assuntos da área estão sendo tratados em duas Propostas de Emenda à Constituição (PEC) e em quase uma centena de Projetos de Lei (PL).

Entre eles estão os seguintes: (a) a proteção à gestação, envolvendo a garantia de assistência pré-natal; (b) a assistência à saúde da gestante; (c) a promoção de saúde para a gestante; (d) a prevenção contra riscos à saúde da gestante; (e) a prevenção da transmissão vertical de in-



fecções; (f) o estímulo à alimentação saudável da gestante; (g) o diagnóstico de alterações da saúde do feto; (h) a humanização da assistência à gestante e ao neonato; (i) o aleitamento materno e a alimentação saudável da criança; (j) a licença-maternidade; (k) a triagem neonatal; (l) a triagem de doenças para a criança em idade escolar; (m) a vacinação na infância; (n) a assistência de saúde à criança, inclusive à criança com deficiência; e (o) a proteção ao desenvolvimento motor da criança.

### *O Poder Legislativo e a Rede Nacional Primeira Infância*

Diante desse quadro, que demonstra a forte atuação de um grupo de parlamentares envolvidos nos temas que dizem respeito às crianças e aos adolescentes, entre os quais se destacam as questões do desenvolvimento infantil, e com a convicção de que o Legislativo é, por natureza, um espaço democrático e pluripartidário, é que se deve destacar o papel a ser desempenhado por este Poder da República no Plano Nacional pela Primeira Infância, de iniciativa da Rede Nacional Primeira Infância.

É de fundamental importância ter em mente que essa participação poderá se dar em diversos campos e em vários momentos desse processo, a saber:

1. Nas discussões com representantes da sociedade civil e especialistas para promover eventuais aperfeiçoamentos em textos legais, por meio da realização de reuniões e audiências públicas na Câmara e no Senado.
2. Na aprovação de proposições nas duas Casas Legislativas.
3. Nos debates acerca dos recursos orçamentários para viabilizar a implementação das metas do Plano, especialmente na inclusão da atenção à primeira infância como linha prioritária na Lei de Diretrizes Orçamentárias e no Plano Plurianual e na alocação de recursos no Orçamento Geral da União.
4. Na discussão das leis orçamentárias anuais, com definição de estratégia da Rede para pleitear emendas destinadas às ações e aos projetos voltados para a primeira infância, visto que este instrumento parlamentar cresceu em relevância na definição alocativa do orçamento.
5. Na identificação dos dispositivos do Marco Legal da Primeira Infância que careçam de ser regulamentados e na tomada das iniciativas pertinentes.
6. No monitoramento da execução do Plano Nacional pela Primeira Infância, como parte integrante do acompanhamento e do controle das políticas públicas e dos planos nacionais das diferentes áreas que cuidam dos direitos da criança.
7. Na articulação com estados e municípios, especialmente com as assembleias legislativas, estimulando a elaboração dos planos estaduais e municipais para a primeira infância e oferecendo cooperação política e técnica para a promoção das discussões em torno desse trabalho.

O trabalho de *advocacy* da Rede Nacional Primeira Infância no Congresso Nacional tem sido benéfico para os direitos da criança, com três importantes resultados: 1) a informação atualizada e o tempo prestado à Rede sobre iniciativas que dizem respeito mais direto à área, com possibilidade de reação, em favor de sua aprovação ou visando ao seu aperfeiçoamento, mediante emendas, ou também sua rejeição; 2) a elaboração de notas técnicas, com o objetivo de oferecer aos parlamentares subsídios técnicos para a sua avaliação e tomada de posição em relação aos projetos de lei; e 3) a apresentação de emendas parlamentares ao projeto de Lei Orçamentária, que aprova o Orçamento Anual, beneficiando atividades de interesse da primeira infância.

Outra área de cooperação e parceria, desde 2013 – e que deverá prosseguir –, entre a Rede Nacional Primeira Infância e a Frente Parlamentar Mista da Primeira Infância é a da programação e realização dos Seminários Internacionais do Marco Legal da Primeira Infância.

Uma terceira ação de grande significação para os parlamentares e suas assessorias são os Diálogos com Especialistas, promovidos pela Frente, cujas programação e realização se dão em estreita cooperação com a equipe de *advocacy* da RNPI. Eles têm sido reais oportunidades de aprendizagem, reflexão e identificação de itens importantes para a atuação legislativa. A diversidade de organizações e de especialidades da RNPI é uma fonte de grande riqueza para a Frente Par-

lamentar Mista da Primeira Infância buscar ideias e especialistas para esses Diálogos nos mais diferentes assuntos da área dos direitos da criança.

E, finalmente, a cooperação da equipe de *advocacy* da RNPI com a presidência da Frente Parlamentar Mista da Primeira Infância na elaboração do plano de trabalho dessa Frente e a consequente participação da RNPI em algumas ações de interesse mútuo.

# A pesquisa sobre a primeira infância

## 1. Papel estratégico da pesquisa para os direitos da criança

Estudos sobre a relação entre as experiências de vida na primeira infância e o desenvolvimento da pessoa vêm ganhando especial relevo nas últimas décadas em diversos países. A produção de pesquisas com foco nos primeiros anos de vida está crescendo no Brasil – inclusive, por meio de editais com financiamento de agências internacionais – e com progressiva diversificação de enfoques e disciplinas. O portal da CAPES também é um bom indicador do interesse em divulgar resultados de pesquisas com grande aumento de publicações nos últimos anos na temática da primeira infância. As fundações estaduais de amparo à pesquisa, em todos os Estados do Brasil, abrem editais no tema da primeira infância. Já se dispõe, também, de uma expressiva quantidade de estudos e pesquisas que informam gestores públicos para tomarem decisões com base em evidências científicas, conferindo-lhes caráter inovador, e que, a partir de 2016, contribuem para a operacionalização de dispositivos do Marco Legal da Primeira Infância. São fontes desses documentos, entre outros, o Núcleo Ciência pela Infância (NCPI) e a Rede para Políticas Informadas por Evidências (EVIPNet) <sup>(1)</sup>.

Seus resultados se tornam particularmente importantes na formulação das políticas, na negociação de orçamentos públicos, na priorização de programas e na definição das ações para a primeira infância. Eles são também importantes na elaboração dos diagnósticos para a construção dos Planos Municipais pela Primeira infância. Na hora de redigir a justificação de planos e programas, de fazer a distribuição de recursos escassos, de encorajar a tomada de decisão por parte dos governantes frente às

múltiplas demandas sociais, é frequente e estratégico recorrer às indicações dos estudos e das pesquisas.

Os direitos da criança são um argumento suficiente e determinante para o Estado definir políticas e eleger prioridades, pois é seu dever assegurar o cumprimento desses direitos. Mesmo assim, muitos gestores de políticas públicas preferem ter, ao lado desse argumento, dados de pesquisas que reforcem suas convicções, apontem urgências, orientem novas diretrizes de ação e justifiquem o aumento de recursos para o atendimento dos direitos da criança ou o deslocamento de aplicações tradicionais para essa área. No entanto, há ainda uma grande carência de avaliações de impacto sobre os resultados de diferentes iniciativas programáticas, tanto no que diz respeito ao desenvolvimento das crianças, quanto no que concerne ao ambiente e às oportunidades para que ele ocorra. A mesma carência se verifica sobre a qualidade alcançada pelos programas na promoção do desenvolvimento infantil e nos processos de cuidado a ele inerentes, bem como sobre o processo de implementação dos programas. Tais lacunas configuram uma área emergente para a consolidação das políticas de atenção integral à primeira infância no Brasil.

Além dos estudos sobre impactos econômicos, sociais, culturais e educacionais dos serviços de proteção, cuidado e educação à criança pequena, diversas outras áreas vêm carecendo de atenção dos pesquisadores (por exemplo, no âmbito da antropologia e da sociologia da infância, nas relações da criança com o ambiente físico e cultural, nas questões que dizem respeito à diversidade, ao patrimônio cultural das crianças, dos povos e das comunidades tradicionais, aos vínculos familiares e comunitários, ao brincar etc.).

O Plano Nacional pela Primeira Infância atribui à pesquisa um papel estratégico no alcance de seus objetivos, na continuidade e na ampliação de suas metas posteriormente a 2022, na extensão para novos setores ou áreas que, nos próximos anos, demandarem atenção e na melhoria da qualidade de todos

<sup>1</sup> Núcleo de Ciência pela Infância (NCPI), da Fundação Maria Cecília Souto Vidigal (<https://ncpi.org.br/>), e Rede para Políticas Informadas por Evidências (Evidence-Informed Policy Network) – EVIPNet (<http://brasil.evipnet.org/>).



os serviços. Essa função estratégica se cumpre na proporção em que a pesquisa gera aumento do conhecimento sobre as crianças e os fatores de seu desenvolvimento, em que preenchem lacunas de informações quantitativas e qualitativas sobre a população na faixa etária, em que esclarece sobre as variáveis sociais, econômicas, culturais e étnicas que interagem na vida e no desenvolvimento das crianças, enfim, em que avaliam os acertos e desacertos das políticas, dos planos ou dos programas.

## 2. Áreas prioritárias da pesquisa

1. As concepções, representações, ideias sobre a criança e a infância no Brasil, visando a superar preconceitos, vieses históricos, discriminação, falsas representações etc.
2. A produção de indicadores para o monitoramento de ações (projetos ou programas) a partir de políticas universais que atendem populações com distintas necessidades, dada a diversidade econômica, social e cultural dos contextos que interferem na promoção do desenvolvimento integral. Há que se conjugarem as duas dimensões – a ampliação da oferta de ações universais e a oferta de ações complementares para grupos sociais com distintas necessidades. Trata-se de articular os princípios da universalidade e equidade nas políticas públicas. Para isso, também são necessários distintos indicadores quanti e qualitativos para captar a eficácia das diferentes ações.
3. O tipo de formação dos atores sociais envolvidos na primeira infância – técnicos dos diferentes órgãos públicos com responsabilidades na primeira infância, ativistas, dirigentes e técnicos de organizações não governamentais que atuam na área dos direitos da criança, pais/mães... – que lhes forneça, além dos conhecimentos, maior poder de argumentação para ampliar a cobertura com

qualidade, para que estejam instrumentalizados de forma melhor nas suas atividades com as crianças.

4. A prática profissional nas diferentes áreas de atenção à criança (planejamento, controle social e avaliação de programas e projetos). São temas fundamentais: vida e saúde, alimentação e nutrição, educação, aprendizagem e desenvolvimento, assistência social, o brincar, cultura e infância, arquitetura e urbanismo, comunicação, segurança, meio ambiente etc.
5. O desenvolvimento de indicadores de desenvolvimento infantil (DI) passíveis de serem utilizados pelos diferentes setores que atendem crianças até os seis anos de idade, visando ao seu registro e monitoramento.
6. A implementação dos programas de primeira infância nos diferentes contextos de vulnerabilidade e seu impacto na inclusão, na aprendizagem e no desenvolvimento infantil.
7. A tradução do conhecimento científico em práticas sociais de atendimento das crianças: o quanto esses novos conhecimentos geram mudanças nos modos com os quais os profissionais organizam os espaços sociais de cuidado, realizam as ações e atendem as crianças.

## 3. Objetivos e metas

### Objetivo 1:

Criação de mecanismos de incentivo à pesquisa sobre a primeira infância – comitê de pesquisas sobre primeira infância e linha de financiamento federal e estadual (no CNPQ, no INEP e em órgãos estaduais de apoio à pesquisa).

### Metas:

- Instituir, até o final da vigência deste Pla-

no 2022, um Comitê de Pesquisa sobre a Primeira Infância, com os objetivos de:

- Propor mecanismos de incentivo à pesquisa;
- Recomendar temas prioritários de estudos; e
- Colocar as informações de caráter científico no cotidiano dos que trabalham com as crianças ou em áreas com elas relacionadas.
- Estabelecer parcerias entre o Conselho Nacional das Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa (CONFAP) e instituições estrangeiras, como, por exemplo, a British Council. Citam-se, ainda, as Fundações de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), do Rio de Janeiro (FAPERJ), do Distrito Federal (FAP-DF), de Alagoas (FAPEAL), do Amazonas (FAPEAM), de Goiás (FAPEG), de Minas Gerais (FAPEMIG), a Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão (FAPEMA) e a Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Espírito Santo (FAPES).

### *Objetivo 2:*

Divulgação dos estudos e das pesquisas em publicações especialmente voltadas aos profissionais que atuam na área da primeira infância, em diferentes campos de atividade.

### *Metas:*

- Publicar anualmente os resultados dos estudos e das pesquisas sobre a primeira infância realizados no país e disseminá-los nos meios acadêmicos e em publicações de caráter popular, a fim de que as informações de caráter científico estejam presentes no cotidiano dos que trabalham com as crianças ou em áreas a elas relacionadas;

- Criar uma seção sobre pesquisas em primeira infância nos sites dos ministérios das áreas que cuidam do planejamento, da educação, da saúde, do desenvolvimento social, da cultura, da justiça, dos direitos humanos, entre outros, e das secretarias estaduais e dos municípios com mais de 200 mil habitantes, nessas mesmas áreas. E que se interconectem e sejam atualizados permanentemente.

### *Objetivo 3:*

Organização de debates sobre os resultados de pesquisas nos círculos especializados e entre profissionais de campo (médicos, pediatras, enfermeiros, psicólogos, assistentes sociais, pedagogos, sociólogos, promotores, juizes e defensores públicos da infância, nutricionistas e outros).

### *Metas:*

- Realizar, a cada dois anos, um fórum nacional sobre pesquisas na primeira infância, para apresentação dos resultados e debate sobre sua aplicabilidade na melhoria da qualidade do atendimento à criança.
- Utilizar os meios de comunicação social, especialmente emissoras de rádio e canais de televisão do governo federal e dos governos estaduais e municipais, para divulgar estudos e pesquisas sobre a primeira infância, promovendo debates com especialistas, famílias e técnicos dos diferentes setores de atendimento à criança.
- Estimular a produção de documentos que apoiem os gestores de políticas municipais e estaduais de primeira infância para a tomada de decisões a partir de evidências científicas, a exemplo dos working papers produzidos pelo Núcleo Ciências pela Infância (NCPI) (2).

<sup>2</sup> Disponível em: <<https://ncpi.org.br/>>.

#### 4. *Temas emergentes de interesse para estudos e pesquisas*

##### 4.1. *Na área das políticas*

As seguintes perguntas sinalizam que novos conhecimentos são hoje relevantes para resolver problemas, afastar entraves, dirimir dúvidas no momento da tomada de decisões, para dar base mais consistente às opções entre alternativas, quando do planejamento, da elaboração de orçamentos, da definição de diretrizes operacionais, de decisões sobre medidas práticas:

- Que medidas promovem a equidade no acesso aos serviços de educação infantil, de saúde da criança, de assistência social na primeira infância, à cultura, ao brincar, ao ambiente sadio e sustentável...?
- Que experiências operacionalizam a intersectorialidade proposta pelo Marco Legal da Primeira Infância no acompanhamento dos diferentes programas em âmbito local?
- Que medidas garantem que as crianças que vivem em ambientes mais vulneráveis, que têm um ou mais de seus direitos violados ou estão mais sujeitas à violação, tenham acesso à proteção e à promoção de seus direitos?
- Que mecanismos têm dado melhor resultado na elevação da qualidade dos serviços dirigidos às crianças?
- Qual é o grau de efetividade das diretrizes que determinam a alocação prioritária de recursos para o atendimento dos direitos da criança nos seus primeiros anos de vida?
- Quais são as experiências brasileiras – políticas, planos, programas, ações... – mais eficientes e efetivas no atendimento global e integrado das crianças de até seis anos de idade, em âmbito federal, estadual e municipal?
- Que experiências demonstram terem sido vencidas as resistências à articulação intersectorial e à integração das ações? Que

lições elas ensinam para estender suas estratégias a outras áreas?

- Como promover a participação das crianças no desenho das políticas e nas ações a elas dirigidas?
- Que ações atendem a necessidades específicas para mitigar os efeitos do estresse tóxico em grupos de maior vulnerabilidade?

##### 4.2. *Na área da demanda*

- Quais são as características da demanda pela creche? Qual é a relação entre a demanda demográfica e a manifesta, assim como entre a demanda manifesta e a oferta governamental?
- Qual é a defasagem entre os dados coletados pelo IBGE e pelo INEP? Por que tal defasagem? Como ajustá-la?
- Quais são os fatores associados às opções familiares sobre o tempo integral e o tempo parcial na creche?
- Como as regras de funcionamento das creches e das pré-escolas interferem em seu uso pela população? Quais são as características das famílias que não buscam a creche? Que fatores influem para que famílias trabalhadoras com filhos pequenos não usem a creche e prefiram outra forma de cuidado?
- Como andam as bases de dados das universidades sobre educação infantil? Que descritores usam? Tais descritores são adequados do ponto de vista da concepção legal? Permitem dar visibilidade e construir um estado das artes?
- Quais são os temas e enfoques privilegiados pelos estudos e pelas pesquisas sobre a primeira infância financiados pela CAPES e pelo CNPq? O que a base de dados da CAPES mostra sobre o perfil de teses e dissertações?
- Como os estudos e as pesquisas sobre primeira infância financiados pela CAPES e pelo CNPq têm sido publicados, divulga-



dos? Aonde chegam? Por que não chegam à “ponta da linha”? O que fazer para que cheguem até lá? Transformam-se ou não em orientações para as práticas? O que propicia que se transformem em orientações práticas e que estas sejam aplicadas? Que tipos de dados de pesquisa não chegam à prática?

#### 4.3. Na área da educação infantil

- Como o “novo” FUNDEB contempla a questão de recursos para a creche? Quanto dos valores estabelecidos por criança/ano na creche é efetivamente aplicado nas instituições da rede pública e quanto em convênios com creches comunitárias, confessionais e filantrópicas?
- Quais são as dificuldades de implementar as diretrizes curriculares nacionais para a educação infantil? E as diretrizes operacionais?
- Que inovações a Base Nacional Comum Curricular/Educação Infantil conseguiu levar aos currículos e às práticas pedagógicas na creche e na pré-escola?
- Quais são as dificuldades que os gestores da educação infantil encontram para consolidar políticas de educação infantil democráticas e de qualidade?
- Quais são os obstáculos enfrentados pelos estabelecimentos de educação infantil para melhorar a qualidade? Que concepções de creche e de criança pequena perpassam as instituições, os professores, as famílias, os atores sociais (partidos políticos, sindicatos, organizações profissionais etc.) e o quanto essas concepções influenciam o modelo de instituição e suas relações com a comunidade?
- Quais são os indicadores que melhor expressam o atendimento dos direitos da criança à educação infantil desde o nascimento e servem para monitorar a sua qualidade?
- Como aproximar mais a produção de material pedagógico (livros, brinquedos etc.) da cultura das crianças, considerando em

especial as crianças dos povos e das comunidades tradicionais?

- Como os livros de educação e psicologia usados nos cursos de formação estão abordando as questões étnico-raciais, as deficiências, a diversidade cultural da sociedade brasileira, mormente das infâncias? Que estudos se fazem especificamente sobre os bebês, sobre a pedagogia e a prática cotidiana no cuidado e a educação na creche?
- Que diferenças se verificam no desenvolvimento das crianças que frequentam e das que não frequentam instituições de educação infantil? Que diferenças se constata na aprendizagem e no desenvolvimento das crianças que frequentam instituições de educação infantil em razão de terem professores e professoras ou apenas professoras? Que condições devem ser criadas para aumentar a presença/participação de professores homens na educação infantil? Existem diferenças no DI das crianças se as ações da creche asseguram e constroem uma aproximação com as famílias?

#### 4.4. Sobre a participação das crianças

- Qual é o lugar que se dá às crianças nas pesquisas? Que metodologias e técnicas de escuta se aplicam? Quais são as boas experiências de escutar as crianças que permitem que elas revelem sua percepção do mundo e suas necessidades?
- Como fazer as vozes das crianças chegarem à sociedade?
- Que cuidados éticos têm sido tomados na pesquisa com, para e sobre as crianças?

#### 4.5. Sobre os meios de comunicação social frente à criança

- Como a mídia vem apresentando a criança brasileira no que diz respeito à igualdade e

à diversidade, à pobreza e à desigualdade social e econômica, à cultura da infância e para a infância, à violência, à exploração, ao abandono...? Que espaço ela reserva para as crianças dos povos e das comunidades tradicionais?

- Como os problemas que afetam a primeira infância são tratados na televisão?
- Que correlação existe entre a publicidade voltada à criança e aos seus comportamentos (consumo, valores, linguagem, atitudes, violência, obesidade, aprendizagem)?

#### 4.6. *Sobre a relação entre a pesquisa e as políticas para a primeira infância*

- Como está a difusão dos dados coletados pelas diversas instâncias/setores? Agregados ou desagregados? Com análise feita por especialistas? Como chegam ao público em geral e aos atores sociais em particular?
- Que retorno tem tido para as políticas municipais e, especialmente, para as creches e pré-escolas a quantidade de pesquisas em saúde feitas nessas instituições?

#### 4.7. *Sobre os profissionais*

- Qual é a composição de uma equipe interdisciplinar para a creche? E para a pré-escola? Qual é o perfil profissional dos seus componentes?
- Como os programas de pós-graduação – predominantemente, os de educação – vêm contemplando a área da educação infantil?

- O que as faculdades de arquitetura, urbanismo e meio ambiente vêm fazendo para melhorar o padrão de construção de creches e pré-escolas e outros estabelecimentos frequentados por crianças pequenas? E sobre a fabricação de equipamentos e brinquedos adaptados para crianças com deficiência? E sua pertinência cultural às crianças das diferentes infâncias brasileiras?

- Considerando-se o espaço como “terceiro educador”<sup>(3)</sup>, qual é o impacto dos prédios do Proinfância<sup>(4)</sup> sobre a aprendizagem das crianças em comparação com a aprendizagem em estabelecimentos precários de educação infantil?

- Qual é a formação dos psicólogos, assistentes sociais, enfermeiros, nutricionistas, médicos, advogados, comunicadores (jornalismo, rádio, televisão, teatro, cinema) etc. que atuam em temáticas que dizem respeito aos direitos das crianças? De que forma se poderia despertar o interesse no estudo da criança na primeira infância nos cursos de psicologia, economia, antropologia, história, política, comunicação, artes, arquitetura e urbanismo, direito, engenharia ambiental, antropologia, sociologia, história etc.?

<sup>3</sup> Referência à concepção de Loris Malaguzzi, na pedagogia de Reggio Emilia. Ver em *As Cem Linguagens da Criança – A abordagem de Reggio Emilia na Educação da Primeira Infância*, Carolyn Edwards, Leila Gandini, George Forman. Editora ArtMed: Porto Alegre, 1999, o capítulo: Espaços Educacionais e de Envolvimento Pessoal, de Leila Gandini, pág. 145 a 158.

<sup>4</sup> Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), instituído pela Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/programas/proinfancia>>. Acesso em: 30 de março de 2020.

# Planos estaduais, distrital e municipais pela primeira infância

A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, que compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, é regida por dois princípios fundamentais: a autonomia dos entes federados e a cooperação técnica.

Compete à União elaborar e executar planos nacionais de desenvolvimento social (Constituição Federal, art. 21, inciso IX). No desenvolvimento social está compreendido o desenvolvimento humano, sendo que, neste, por sua vez, inclui-se o desenvolvimento da criança. Mais especificamente, o Estado tem o dever de garantir os direitos da criança e do adolescente, da mesma forma que a isso estão também obrigadas a família e a sociedade. Um passo importante para cumprir esse dever é formular políticas públicas, planos e programas globais e setoriais, integrados ou articulados.

O Plano Nacional pela Primeira Infância (PNPI) foi elaborado de acordo com esses princípios republicanos. Ele é um plano da nação brasileira para o atendimento dos direitos da criança na etapa da vida chamada de primeira infância (até seis anos de idade). Portanto, refere-se às competências da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Todos esses entes, em conjunto e de forma articulada, aplicando o mecanismo da cooperação, estão comprometidos com os direitos da criança.

O quadro jurídico e institucional da República determina que o PNPI tenha a característica de plano programático, ou seja, requer seu desdobramento em planos estaduais e municipais, nos quais as questões nacionais aqui abordadas, as diretrizes de ação propostas e os objetivos e as metas estabelecidos sejam particularizados e apropriados por cada um dos entes federados, segundo suas competências e as características regionais e locais.

No processo de elaboração dos planos estaduais, distrital e municipais, têm papel de protagonismo os diferentes conselhos dessas esferas administrativas, como os conselhos de direitos, de saúde, educação, assistência social, cultura, o conselho tutelar, os conselhos de controle social etc., além dos órgãos do Poder Executivo e as organizações representativas da sociedade civil voltadas à primeira infância, como também pesquisadores, especialistas e profissionais das diferentes dimensões do ser-criança.

O Marco Legal da Primeira Infância recomenda que se instituem, nos Estados, no DF e nos Municípios, Comitês Intersetoriais de Políticas Públicas para a Primeira Infância, com a atribuição, entre outras, de assegurar a articulação das ações voltadas à proteção e à promoção dos direitos da criança, devendo ser garantida a participação social por meio dos Conselhos de Direitos (art. 7º).

Construídos num processo de ampla participação social, submetidos à análise e aprovação do competente Poder Executivo, esses planos serão encaminhados na forma de projeto de lei ao Poder Legislativo, para análise, aperfeiçoamento e aprovação.

Nos 10 anos transcorridos desde a aprovação do PNPI, foram elaboradas centenas de Planos Municipais pela Primeira Infância (PMPI). A Rede Nacional Primeira Infância (RNPI) produziu o Guia para Elaboração de Planos Municipais pela Primeira Infância<sup>(1)</sup>, que subsidiou este trabalho. O documento também foi atualizado em função da atualização do PNPI. As experiências dos municípios que construíam seus planos num processo participativo e contaram com a decisão política de implementá-los testemunham que houve grande mudança na atenção às crianças pequenas, um olhar mais atento e abrangente do universo infantil no território, com atenção às infâncias e crianças antes ignoradas. Mas também houve municípios que mascararam o processo e não mobilizaram a participação social. Uns pararam no meio do caminho, outros engavetaram o Plano.

<sup>1</sup> Disponível em: <<http://primeirainfancia.org.br/page/2/?s=guia+para+elabora%C3%A7%C3%A3o+do+PMPI>>. Acesso em: 5 de junho de 2020.



A reflexão sobre os acertos e os erros recomenda sugerir os seguintes requisitos, capazes de dar maior representatividade e legitimidade social, além de maior adequação do Plano às realidades locais, às necessidades das crianças e suas famílias e às possibilidades de execução, bem como mais qualidade do seu conteúdo:

1. Tão importante quanto ter um PMPI é conseguir a decisão política do prefeito ou da prefeita de investir com prioridade no atendimento integral da primeira infância, visando ao desenvolvimento integral e integrado das crianças.
2. A escuta das crianças é essencial à construção do Plano. Sua participação, por meio de processos adequados de escuta, por parte dos adultos, tem gerado uma renovação do olhar sobre a primeira infância.
3. Plano elaborado e aprovado tem que ser sinônimo de plano de execução. Se não estiver sendo implementado, é o mesmo que não existir PMPI no município.
4. O monitoramento das ações, a identificação dos problemas, o registro das iniciativas para solucioná-los e a comunicação dos seus resultados são formas de contar com o apoio da sociedade para resolver os problemas e festejar as conquistas.

Assim como este Plano Nacional foi revisto e atualizado e sua vigência estendida até o ano de 2030, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que já têm seus respectivos planos pela primeira infância são convidados a revê-los e atualizá-los à luz da atualização feita no nacional, alongando, também, sua vigência para coincidir com a das metas dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Os planos a serem elaborados a partir deste ano têm este PNPI atualizado como referência nacional e inspiração para suas construções locais.

Recomenda-se que todos os planos pela primeira infância sejam postos também em meio digital e encaminhados para a Rede Nacional Primeira Infância, pela área: “Planos pela Primeira Infância”, no Observatório do Marco Legal da Primeira Infância, que consolidará os planos já elaborados para consulta e disponibilizará análise de conteúdo realizada em um conjunto de planos municipais. As informações estarão disponíveis no Observatório, como descrito no capítulo: “Monitoramento do PNPI”. Ali se diz: “O Observatório oferecerá também um quadro contínuo e atualizado das localidades que já desenvolveram os Planos pela Primeira Infância, além de uma pesquisa com análise de conteúdo dos principais aspectos abordados em uma amostra de 100 Planos Municipais”.

# FINANCIAMENTO DAS AÇÕES PELA PRIMEIRA INFÂNCIA

---

## *Investimento, não gasto*

É cada vez mais assentado entre especialistas e pesquisadores o entendimento de que programas de cuidado e educação na primeira infância que tenham qualidade produzem alto retorno social e econômico, bem maior do que investimentos em outras áreas e em idades posteriores da vida. O seu efeito mais importante – e que deve ser buscado como objetivo – é a qualidade de vida presente das crianças e o desenvolvimento dos seus imensuráveis potenciais humanos. Porém, a mensuração do retorno econômico do que se aplica na primeira infância produz um argumento vigoroso na negociação entre demandas do país, da sociedade e das famílias. Se não fosse pela razão do direito das crianças, seria pelo interesse no desenvolvimento do país que o planejamento governamental e o orçamento público deveriam não apenas incluir as crianças, mas considerá-las prioridade.

Uma constatação já sobejamente comentada é a de que os recursos que o país aplica na proteção e promoção das crianças não devem ser registrados como gastos, mas como investimentos. E, quanto mais cedo forem aplicados, maior é o retorno. Os primeiros seis anos de vida, os primeiros três, os primeiros mil dias... Aí está o ponto de maior impacto, de mais duradouro efeito e de mais alto retorno.

O investimento adequado, consistente e contínuo na primeira infância gera uma cultura de cuidado, que, aos poucos, vai penetrando em todo o tecido social. E chega ao ponto de não ser mais uma inovação ou um ato de coragem de um gestor público destinar recursos significativos para um programa ou para uma política direcionada à primeira infância, mas “cultural”. Pode-se recordar, aqui, a visão política de Nelson Mandela: “*Não existe revelação mais nítida da alma de uma sociedade do que a forma como esta trata as suas*

*crianças*”. Não há estratégia melhor para alcançar o desenvolvimento estável da sociedade do que a promoção dos meios que assegurem a vida plena, no sentido de saúde física e mental, desenvolvimento e aprendizagem e formação para os valores da vida democrática. É inteligente a nação que destina às suas crianças o melhor de seus recursos, não apenas porque cumpre seu dever ético e político, mas também porque assenta as bases de uma sociedade desenvolvida.

Não é estimado, neste Plano Nacional pela Primeira Infância, o montante de recursos que, ano a ano, seriam necessários para realizar as ações aqui propostas. Indicam-se, em vez disso, as diretrizes políticas e legais para o financiamento das políticas e das ações que dão consistência e vigor ao objetivo de criar uma rubrica orçamentária específica para a primeira infância. Pensamos que o próximo passo, necessário para o cumprimento da definição constitucional de prioridade absoluta aos direitos da criança e do adolescente, é a criação do Orçamento Primeira Infância.

Os recursos para a execução das ações finalísticas, constantes dos itens 1 a 18, deverão provir dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, segundo as competências de cada ente federado, seja de forma global, intersetorial ou setorial.

## *Determinações legais e compromisso político*

1. O dever do Estado em destinar recursos para garantir os direitos da criança está estampado no art. 4º da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança:

*“Art. 4º. Os Estados Partes devem adotar todas as medidas administrativas, legislativas e*

*de outra natureza necessárias para a implementação dos direitos [...] econômicos, sociais e culturais, e adotar tais medidas utilizando ao máximo os recursos disponíveis [...]”.*

2. O art. 227 da Constituição Federal preceitua a prioridade absoluta para a garantia dos direitos da criança e do adolescente. A concepção de prioridade absoluta é inovadora na Carta Constitucional do País e única para os ciclos iniciais da vida, o que revela o desejo visceral da sociedade brasileira de olhar com todo o cuidado e zelo para as novas gerações, comprometendo-se com a integralidade e a plenitude de suas vidas e o desenvolvimento dos seus potenciais humanos.

3. O art. 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente estabelece quatro situações em que a prioridade absoluta deve determinar as decisões:

*a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;*

*b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;*

*c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;*

*d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude”.*

4. O art. 3º do Marco Legal da Primeira Infância acrescenta, aos quatro itens referidos pelo ECA, na caracterização prática da prioridade absoluta:

“Art. 3º. A prioridade absoluta em assegurar os direitos da criança, do adolescente e do jovem, nos termos do art. 227 da Constituição Federal e do art. 4º da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, implica o dever do Estado em estabelecer políticas, planos e programas e serviços para a primeira infância que atendam às especificidades desta faixa etária, visando a garantir seu desenvolvimento integral”.

## *Recursos para a primeira infância: determinações práticas*

O Brasil tem uma respeitável experiência sobre Orçamento Criança e Adolescente (OCA). É preciso, agora, dar um passo à frente, criando no Orçamento-Geral da União uma rubrica específica “Primeira Infância”, a fim de ser possível averiguar *se e quanto* o País está cumprindo a determinação constitucional da prioridade absoluta. Algumas iniciativas vêm sendo tomadas pela Rede Nacional Primeira Infância e outras, das quais participa, se encaminham para esse objetivo.

Entre elas estão as seguintes:

**5. Estudo técnico: Orçamento Primeira Infância (2014)** <sup>(1)</sup>, em parceria com a ONG Contas Abertas. Constatou-se, então, que “na consolidação dos dados obtidos no rastreamento dos documentos orçamentários, foi identificada dificuldade extra para definir o volume de gastos destinados pela União à Primeira Infância”. O estudo criterioso chegou ao seguinte resultado, surpreendente pela insignificância dos valores destinados ao atendimento às crianças: 0,57% do Orçamento-Geral da União (OGU) e 0,30% do PIB. O gasto médio no ano, por criança na faixa de 0 a 6 anos, foi em torno de R\$ 730,00. Qualquer comparação com outras idades e outras demandas demonstra a fragilidade das decisões políticas pela primeira infância.

O estudo faz três recomendações:

a) Criação de um grupo de trabalho com representantes dos ministérios da área social para discutir ações conjuntas;

b) Criação de planos orçamentários específicos relacionados à primeira infância e ações para dar maior visibilidade à primeira infância mais no planejamento dos gastos públicos, assim como nas leis de diretrizes orçamentárias e nos orçamentos anuais;

<sup>1</sup> RNPI: Orçamento Primeira Infância (2014). Disponível em: <[www.primeirainfancia.org.br](http://www.primeirainfancia.org.br)>.



c) Ampliar o espaço das políticas públicas relacionadas à primeira infância nos PPA e nos orçamentos anuais. “Esses instrumentos” – diz o estudo – “deverão permitir a clara identificação das iniciativas, programas, ações e planos orçamentários de interesse da Rede Nacional Primeira Infância, especialmente aqueles relacionados nas treze ações finalísticas do Plano Nacional pela Primeira Infância”.

6. O Congresso Nacional já demonstrou interesse na matéria

a) *Como não é uma competência do Poder Legislativo a iniciativa da criação de uma rubrica específica sobre primeira infância no OGU, o legislador inseriu, na Lei nº 13.257, de 2016, a determinação de que “a União informe 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 colha informações sobre os valores aplicados pelos demais entes da Federação” (2). A intenção deste dispositivo é estimar quanto está sendo aplicado no atendimento dos direitos da criança de 0 a 6 anos e permitir avaliar o significado desses valores frente à prioridade absoluta na garantia dos direitos referidos no art. 227 da Constituição Federal;*

b) *O art. 260, § 1º, do ECA (3) estabelece que:*

*“Na definição das prioridades a serem atendidas com os recursos captados pelos fundos nacional, estaduais e municipais dos direitos da criança e do adolescente, serão consideradas as disposições do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e as do Plano Nacional pela Primeira Infância”.*

c) *A Comissão de Orçamento da Câmara dos Deputados realizou, em outubro de 2019, a*

*Audiência Pública sobre Investimento na Primeira Infância, na qual foi defendida a ideia de criar o Orçamento Primeira Infância;*

d) *A Câmara dos Deputados, por iniciativa da Frente Parlamentar Mista da Primeira Infância, expediu em 2019 um ofício ao Tribunal de Contas da União (TCU), pelo qual solicita informações sobre os valores efetivamente aplicados em programas de atendimento da primeira infância pelo Governo Federal e para que obtenha dos Tribunais de Contas dos Estados (TCE) os valores que os Estados aplicaram nessa atividade. É importante destacar que, por serem os referidos TCE institutos auxiliares do Poder Legislativo, eles têm a obrigação de atender ao pedido, de modo que os dados que eles fornecerem serão fundamentais para os objetivos do dispositivo do Marco Legal da Primeira Infância, constante do art. 11, § 2º. O TCU aguarda dos TCE as informações já solicitadas;*

e) *Um ofício, encaminhado pela Frente Parlamentar Mista da Primeira Infância à Casa Civil, conseguiu que a rubrica Primeira Infância fosse incluída explicitamente entre as prioridades do PPA 2020-2023 e, como tal, fosse aprovada pela Lei Orçamentária (4). Levando à prática essa solicitação, o Ministério do Planejamento, trabalhando com a Agenda Orçamentária para o PPA, em março de 2020, encaminhou nota aos Ministérios, encarecendo essa prioridade.*

7. Abrindo caminhos para a criação do Orçamento Primeira Infância

Reunião realizada na Câmara dos Deputados, em 19 de novembro de 2019, entre a Frente Parlamentar Mista da Primeira Infância, o UNICEF e a Rede Nacional Primeira Infância, com a participação de delegação do governo da Argentina, trocou ideias sobre a experiência daquele país na conformação do Orçamento Primeira Infância.

<sup>2</sup> Lei nº 13.257/2016, art. 11, § 2º.

<sup>3</sup> Redação dada pelo Marco Legal da Primeira Infância.

<sup>4</sup> Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019. Programa: 5024 - Atenção Integral à Primeira Infância. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13971.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13971.htm)>. Acesso em: 19 de março de 2020.

## *Ações sugeridas pelo PNPI*

1. Criar grupo de trabalho (com participação, entre outros, da RNPI, da Frente Parlamentar da Primeira Infância, do UNICEF e do IPEA) para sugerir medidas que viabilizem a criação do Orçamento Primeira Infância;
2. Acompanhar e avaliar o cumprimento da diretriz política de prioridade à primeira infância no PPA, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e nos OGU nos próximos dois anos;
3. Em parceria com a Frente Parlamentar Mista da Primeira infância, promover ações de sensibilização e ampliação do conhecimento dos membros da Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional sobre o significado do atendimento integral das crianças nos primeiros anos de vida e sobre o sentido do investimento na primeira infância, com o objetivo de aprovar emendas ao orçamento voltadas ao atendimento dos direitos da criança;
4. Inserir nas sessões de Diálogo com Especialistas, da Frente Parlamentar Mista da Primeira Infância, o tema: “Coerência entre Ciência e Políticas Públicas pela Primeira Infância”;
5. Estabelecer parceria com a Comissão Externa da Câmara dos Deputados destinada a acompanhar o desenvolvimento dos trabalhos, programas e projetos voltados à primeira infância (5), que fará a fiscalização das políticas públicas, especialmente nos aspectos financeiros: a coerência entre a diretriz de prioridade do PPA, o orçamento e a execução orçamentária.

<sup>5</sup> Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/externas/56a-legislatura/politicas-para-a-primeira-infancia/conheca-a-comissao/criacao-e-constituicao/ato-de-criacao>>.

# MONITORAMENTO DO PNPI

---

*“O importante é jamais parar de questionar”*

*(frase atribuída a Albert Einstein)*

A avaliação das políticas públicas responde ao princípio de que a observação contínua e sistemática da realidade sobre a qual se deseja intervir é condição para a implementação de ações eficazes e aderentes às realidades. Das rotinas de avaliação deriva um conjunto de informações que permitem a correção de fluxos, a tomada de decisão em cenários de menor incerteza e a produção de conhecimento sobre práticas institucionais que, no caso do PNPI, visam à efetivação dos direitos e das garantias assegurados às crianças nas diversas infâncias.

Esse é o processo pelo qual se monitora a implementação das diretrizes e o cumprimento de objetivos e metas do PNPI. Nele são avaliados o cenário das políticas para a primeira infância (quais são, que áreas e temas elas cobrem etc.), o desenho e a qualidade dessas políticas (como são implementadas, como funcionam etc.) e o seu impacto sobre o público-alvo (sua eficácia, que benefícios geram etc.).

Pode-se dizer que o monitoramento do PNPI cumpre duas funções essenciais:

- 1) *Uma função prática, de acompanhamento da implementação e verificação de resultados.* Ela implica a coleta de dados sobre o cenário das políticas sobre a implementação do Plano em vista dos seus objetivos e das suas metas. Essa função deve estar articulada com o acompanhamento e o controle do PNPI. Ela fornece informação, durante e após um determinado ciclo de execução, para correções, ajustes e a tomada de decisões dos gestores ao longo do processo.
- 2) *Uma função ampliada, de fortalecimento institucional das políticas de primeira infância.* A partir das avaliações da qualidade, dos resultados e do impacto das políticas implementadas e executadas, amplia-se o conhecimento sobre: (a) quais estratégias funcionam; (b) que mecanismos operacionais são efetivos; (c) como se dá a articulação de políticas e como se constrói a intersetorialidade; (d) como se integram, no campo prático dos serviços, as ações de diferentes setores; (e) quais são as formas e técnicas utilizadas para situar as crianças como sujeito das ações; (f) qual é o grau de participação dos diferentes atores; entre eles, as famílias e as crianças; e (g) quanto se avançou na inclusão das diferentes infâncias e das crianças com deficiência etc. Essa função exige a participação dos executores e deve ser implementada numa perspectiva formativa, de modo que, ao final da vigência deste Plano, em 2022, o Brasil deverá ter expandido e consolidado os conhecimentos compartilhados por todos os envolvidos na implementação do PNPI. Conhecimentos estes que servirão de referência para a elaboração de um novo Plano.

A primeira função é cumprida por meio do acompanhamento do plano de ação (objetivos, metas, prazos etc.) definido para as diferentes políticas contempladas no PNPI. Dela participam os diversos atores responsáveis pela implementação do Plano, em todos os seus níveis e esferas: gestores, dirigentes de órgãos técnicos, organizações e profissionais envolvidos nas ações, crianças, famílias etc. Mecanismos e instrumentos simples e práticos devem ser empregados para que esses diferentes atores possam apresentar suas contribuições acerca dos processos e dos resultados alcançados.

Apesar de seu caráter participativo, a execução desse modelo avaliativo cabe prioritariamente aos gestores públicos. As estratégias



e metodologias das políticas setoriais são de responsabilidade de cada setor responsável pelas respectivas ações. Os órgãos executores (ministérios, secretarias ou outras instâncias governamentais) devem assumir a responsabilidade pela avaliação das ações de acordo com seus objetivos e suas regulamentações e utilizando seus próprios instrumentos.

Cabe à Rede Nacional Primeira Infância, por meio dos seus membros, apoiar este processo, acompanhando a produção de dados e indicadores. Desta forma, tendo um panorama do que está sendo avaliado e do que ainda está carente de avaliação, pode contribuir de maneira adequada para a sua realização. A fim de dar publicidade aos resultados referentes às metas propostas neste Plano, a RNPI, por meio da Secretaria Executiva, sistematizará os dados obtidos e disponibilizados pelos órgãos executores e elaborará, ao final do período 2020-2022, um relatório sintético das metas mais expressivas. Se for aprovado o Projeto de Lei nº 6.524, de 2019, que “institui o Sistema Nacional de Informações da Primeira Infância”, esta avaliação terá um lugar de destaque na ação governamental <sup>(1)</sup>.

A segunda função é mais complexa, pois se trata de avaliar a realização do PNPI em sua integralidade. Para analisar a qualidade das políticas executadas, seus resultados e seu impacto, recomenda-se aos gestores das políticas setoriais a contratação de uma instituição de pesquisa com experiência em avaliação de programas e políticas sociais e necessariamente com experiência na área da primeira infância.

Várias instituições, entidades e organismos nacionais e internacionais realizam esse tipo de avaliação. O Instituto Nacional de Estu-

dos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP); o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF); a Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS); a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO); o *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada* (IPEA); o Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo (IEA-USP), com o seu Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas (NUPPs-USP); e o Comitê Científico do Núcleo Ciência pela Infância (NCPI), da Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, são exemplos de instituições com sólida experiência em avaliações nos assuntos deste Plano.

O Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Governo Federal, criado em 2019, também poderá contribuir com a avaliação das políticas concretizadas nas ações propostas pelo PNPI. A Câmara dos Deputados, aprovando proposta da Frente Parlamentar Mista da Primeira Infância, fez uma indicação àquele Conselho para que priorize a avaliação das políticas direcionadas à primeira infância <sup>(2)</sup>. Cabe à RNPI, na sua ação de *advocacy*, articular-se com o referido Conselho em vista da melhor adequação possível do processo e das ações de avaliação das políticas da primeira infância.

Sugere-se também ao Ministério de Ciência e Tecnologia que crie editais específicos para a avaliação externa e promova a participação de cientistas das universidades e das demais instituições de pesquisa, para que produzam conhecimento específico sobre a primeira infância e as políticas destinadas às crianças nessa faixa etária.

Para esse amplo processo de monitoramento do PNPI, em suas duas importantes funções, é útil contar com uma agenda de pesquisas, coordenada pela RNPI <sup>(3)</sup>.

Por um lado, essa agenda indica o que está por ser feito sem a pretensão de estabelecer prazos

<sup>1</sup> O PL nº 6.524, de 2019, da autoria das deputadas Leandre Dal Ponte, Carmen Zanotto, Daniela do Waguiño e Aline Gurgel, define os seguintes objetivos para o Sistema Nacional de Informação da Primeira Infância: I – atender à especificidade e à relevância dos primeiros anos de vida no desenvolvimento infantil; II – coletar e sistematizar indicadores e informações de políticas e programas governamentais que contemplem crianças de zero a seis anos; III – subsidiar a formulação e a implementação de políticas públicas para a primeira infância; IV – disponibilizar estudos e avaliações de políticas e programas direcionados à primeira infância; e V – informar o total anual de recursos aplicados pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios em programas e serviços para a primeira infância, o percentual em relação aos demais gastos públicos do ente federado e o gasto per capita com crianças de zero a seis anos de idade.

<sup>2</sup> **Indicação nº 1.782, de 2019**, proposta pela Frente Parlamentar Mista da Primeira Infância.

<sup>3</sup> Essa agenda pode avançar rapidamente se for estabelecida parceria entre a RNPI e organismos como o Núcleo de Ciência pela Primeira Infância (NCPI) e o NUPPs-USP, que abriga o Observatório de Políticas Públicas para a Primeira Infância.

para a realização de pesquisas e, assim, opera como um guia para interessados no desenvolvimento de estudos e avaliações; por outro lado, ela expõe de modo sistemático todos os trabalhos realizados e em desenvolvimento no Brasil, servindo como catálogo e também como ponte para o acesso a dados, além de gerar relatórios sobre o estado da arte dessas pesquisas.

Deve-se ter em perspectiva a necessidade de pesquisas pelo menos em cinco áreas temáticas:

1) *Situação da primeira infância no Brasil.* É a avaliação primordial, que mostra a situação das crianças brasileiras de 0 a 6 anos em todas as dimensões de suas vidas. Esse diagnóstico amplo dos parâmetros de desenvolvimento infantil, da educação infantil, dos espaços públicos, do direito ao brincar e ao documento de cidadania, por exemplo, é o que permite pensar de modo eficiente sobre ações e políticas necessárias <sup>(4)</sup>. Por envolver temas complexos, como o atendimento à diversidade e a proteção contra a pressão consumista, esse diagnóstico pode ser construído por áreas, mas de modo contínuo, gerando dados e análises, que são utilizados à medida que são disponibilizados.

2) *Situação das políticas públicas para a primeira infância no Brasil.* É indispensável avaliar o que está sendo efetivamente feito pelas crianças de 0 a 6 anos no país. A avaliação das políticas públicas pode dar-se em três níveis:

A) *Marco Legal e Planos pela Primeira Infância.* É necessário avaliar em profundidade se, e em que medida, o Marco Legal da Primeira Infância vem sendo implementado na elaboração e na execução de novas leis, principalmente no que se refere às dimensões elencadas nas ações deste PNPI. Como desdobramento do Marco Legal, Estados e Municípios passaram a desenvolver e implementar seus Planos pela Primeira Infância, e esse movimento

precisa ser avaliado, tanto no seu aspecto quantitativo quanto no qualitativo. A RNPI oferece a formação aos agentes públicos envolvidos nesses esforços, procurando qualificar seu trabalho e os Planos dele resultantes, mas é preciso combinar essa estratégia com o estudo cuidadoso sobre a aplicação efetiva dos princípios e das diretrizes do Marco Legal, tanto nos conceitos e nas diretrizes das políticas quanto nos processos de elaboração, implementação e execução dos Planos.

B) *Políticas intersetoriais.* Independentemente do Marco Legal e de Planos pela Primeira Infância, há iniciativas pela implementação de políticas federais, estaduais e municipais dirigidas a crianças de 0 a 6 anos e às suas famílias. Embora estejam, em tese, alinhadas com o propósito geral do investimento no desenvolvimento infantil, não se pode aferir sua consonância com os princípios e as diretrizes do Marco Legal sem uma análise apropriada. O foco inicial da avaliação deve estar, portanto, nos diversos graus de integração das áreas da gestão pública dedicadas à primeira infância e na amplitude da intersetorialidade, buscando aferir quantas e quais das dimensões propostas neste PNPI são endereçadas pelo conjunto das políticas. Num nível mais avançado, a avaliação deve aferir também a qualidade teórico-conceitual, metodológica e técnica com que essas políticas são elaboradas e executadas.

C) *Políticas de áreas específicas.* Estejam bem integradas ou não, as políticas relativas a dimensões específicas da vida da criança devem ser avaliadas individualmente. A saúde infantil, o acolhimento em situação de vulnerabilidade, a proteção e a prevenção de acidentes, por exemplo, são objetos de políticas que precisam ser bem estruturadas para gerar resultados concretos. Deve-se analisar também se cada uma dessas políticas alinha-se à perspectiva do Marco Legal. É necessário verificar se, e em que medida, elas são elaboradas com a participação da sociedade civil, das famílias e das crianças, se estas são consideradas sujeitos de direito e de ação. Na educação infantil,

<sup>4</sup> IPEA. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post. Brasília: IPEA, 2018. v. 2.

por exemplo, é preciso aferir se a política é democrática, extensiva e inclusiva, se busca a equidade e se os elementos da oferta asseguram oportunidades efetivas de aprendizado e desenvolvimento, com ambientes seguros, currículos bem estruturados, professores qualificados etc.

- 3) *Avaliação de impacto das políticas públicas para a primeira infância no Brasil.* Diferentemente da avaliação das características e da qualidade das políticas públicas, a avaliação do impacto das políticas para a primeira infância tem seu foco sobre a criança, buscando identificar benefícios ao seu bem-estar e ao seu desenvolvimento, mensurando-os quando possível. Nesse campo, o cenário é desafiador <sup>(5)</sup> <sup>(6)</sup>. No caso da educação infantil, por exemplo, o impacto das políticas precisa ser medido a partir de dados da aprendizagem e do desenvolvimento de competências, mas há poucas metodologias maduras para isso. A avaliação de impacto tem se concentrado na aferição do aprendizado escolar de crianças maiores, sobretudo com as provas nacionais e internacionais de proficiência, que miram apenas o conhecimento em determinadas áreas. São ignorados conhecimentos e competências relacionados aos múltiplos propósitos sociais, econômicos, culturais, éticos, ambientais, espirituais e políticos da educação <sup>(7)</sup>. Além de buscar avaliações mais abrangentes na educação infantil, deve haver esforço por uma perspectiva holística da criança na avaliação do impacto das políticas de saúde, de assistência social, de relações familiares e comunitárias, de espaços públicos,

de formação de profissionais da primeira infância e de todas as demais. E deve estar, sobretudo, na avaliação das políticas intersetoriais e na análise dos benefícios gerados de forma colaborativa entre as diferentes áreas.

- 4) *Situação da pesquisa científica sobre a primeira infância.* O monitoramento deve acompanhar também a produção científica que investiga os temas relacionados à primeira infância no Brasil e no mundo. O volume de estudos nesse campo vem crescendo e tende a crescer ainda mais, com a evolução de recursos tecnológicos e técnicas de pesquisa sobre o desenvolvimento infantil. É necessário acompanhar esse ritmo e organizar o conhecimento gerado na forma de repositórios e relatórios periódicos. Organizações como o NCPI podem desempenhar esse importante papel.
- 5) *Situação da causa da primeira infância no Brasil.* A primeira infância tornou-se uma causa. O tema entrou na agenda pública, ganhou espaço e aglutinou, em torno de si, atores dos mais variados segmentos. Há muitos pontos de convergência na ideia de investir em políticas para um desenvolvimento infantil integral em larga escala. Criou-se uma massa crítica e surgiu um movimento, cuja evolução precisa ser acompanhada e analisada. Os esforços para popularizar a noção da primeira infância e sua importância têm resultados inegáveis, observados no espaço que a mídia dedica ao tema. Avaliações sistemáticas e mais acuradas podem indicar, por exemplo, quais setores da sociedade já foram alcançados e quais ainda precisam ser sensibilizados, a exemplo de: como a ideia do investimento nos seis primeiros anos da criança é recebida e assimilada em cada setor ou quais mensagens funcionam melhor etc. Esses insumos certamente melhoram a interlocução. A avaliação também é necessária para revelar as mudanças que a causa e o movimento vão apresentando, eventualmente, ao longo do tempo. Fruto das relações internas e do diálogo com a sociedade, a evolução do discurso dos atores pode refletir

<sup>5</sup> KAUTZ, Tim; HECKMAN, James; DIRIS, Ron; WEEL, Bas ter; BORGHANS, Lex. Fostering and measuring skills: improving cognitive and non-cognitive skills to promote lifetime success. OECD Education Working Papers, n. 110, nov. 2014. OECD Publishing, Paris, <<https://doi.org/10.1787/5jxsr7vr78f7-en>>.

<sup>6</sup> ZHOU, Kai. Non-cognitive skills: definitions, measurement and malleability. Background paper for the 2016 Global Education Monitoring Report - Education for people and planet: creating sustainable futures for all. Paris: Unesco, 2016.

<sup>7</sup> UNESCO. Learning: the treasure within. Report of the International Commission on Education for the 21st Century (Highlights). Chair: J. Delors. Paris: Unesco, 1996.  
UNESCO. A promessa das avaliações de aprendizagem em larga escala: reconhecer os limites para desbloquear oportunidades. Paris: Unesco, 2019.



ou provocar reposicionamentos relevantes, muitas vezes distanciando-se dos valores, princípios e conceitos que fundamentam originalmente a causa da primeira infância e este PNPI.

Em qualquer dos modelos adotados, o monitoramento e a avaliação contribuem para a transparência das ações públicas, na medida em que oferecem retorno à sociedade e possibilitam que os públicos atendidos pelas políticas tenham acesso aos resultados gerais das iniciativas das quais são usuários.

Para que isso seja possível, é fundamental que as instâncias responsáveis consigam articular os dados necessários para a produção de indicadores quantitativos e qualitativos, dado que o desafio continua sendo de ampliação do acesso a serviços e, também, de sua adequação às diversas realidades. Ferramentas oficiais já disseminadas em diversas áreas setoriais<sup>(8)</sup> podem ser tomadas como fontes de informação e apoiar os gestores nesse sentido. Adicionalmente, pesquisas regulares conduzidas por diferentes instituições oferecem dados relevantes para o monitoramento e a avaliação do PNPI<sup>(9)</sup>.

<sup>8</sup> A Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Criança (PNAISC, 2018), por exemplo, menciona vários sistemas de informação úteis ao monitoramento e à avaliação da Política de Atenção Integral à Criança: Sistema de Informação sobre Nascidos Vivos (Sinasc); Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM); Sistema de Informação Ambulatorial (SIA); Sistema de Informações de Agravos de Notificação (Sinan), com um dos módulos mais recentes, de Vigilância de Violências e Acidentes (Viva); Sistema de Informação sobre Internações Hospitalares (SIH); Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (Sisvan-Web); e Sistema de Informação em Saúde da Atenção Básica (Sisab), denominado e-SUS AB, entre outros. Muitos deles disponíveis em formato web, com acesso pelo portal TabNet. Outros exemplos podem ser encontrados na Assistência Social, com o Censo Suas, o Relatório Mensal de Atividades (mencionados como ferramentas de monitoramento no Plano Decenal de Assistência Social 2016-2026) e a Base do Cadastro Único.

<sup>9</sup> Entre elas, o Censo Demográfico (decenal), o Censo Escolar (anual), as Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílio (Pnad) e a Pesquisa Nacional de Saúde (quinquenal).

Ciente dos desafios inerentes ao acesso e à sistematização de informação qualificada sobre as crianças na primeira infância, a RNPI disponibilizará uma plataforma *on-line*, que subsidiará a avaliação e o monitoramento do PNPI. A plataforma, denominada *Observatório do Marco Legal da Primeira Infância*, cobrirá uma parte importante da agenda de pesquisas e apoiará gestores e outros atores envolvidos no ciclo de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas, por meio da consolidação e da divulgação de dados e informações, a fim de garantir prioridade à agenda da primeira infância em âmbito local e nacional.

O Observatório terá eixos específicos sobre indicadores e sobre os Planos Municipais pela Primeira Infância. Os indicadores terão recorte específico na população de 0 a 6 anos e buscarão refletir as diretrizes e prioridades estabelecidas no Marco Legal da Primeira Infância para a elaboração de políticas públicas. Da mesma forma, esses indicadores terão diálogo direto com os objetivos e as metas definidos neste Plano, constituindo-se, portanto, como importantes ferramentas para o seu acompanhamento.

Entre as muitas funcionalidades oferecidas nesta plataforma, estão os resultados desagregados por sexo, cor/raça, localização do domicílio e por outros aspectos socioeconômicos que possibilitarão aos gestores e aos demais interessados identificar possíveis desigualdades no atendimento às crianças dentro de uma mesma localidade e a possibilidade de extração de relatórios personalizados para cada localidade.

O Observatório oferecerá também um quadro contínuo e atualizado das localidades que já desenvolveram os Planos pela Primeira Infância, além de uma pesquisa com análise de conteúdo dos principais aspectos abordados em uma amostra de 100 Planos Municipais.

# O PNPI EM FACE DA PANDEMIA DO NOVO CORONAVIRUS

---

Na etapa final do processo de atualização deste Plano Nacional pela Primeira Infância (PNPI), fomos surpreendidos pela pandemia do novo Coronavírus (SARS-CoV-2) (1), que desencadeou uma crise sanitária no mundo inteiro, alcançando também povos e comunidades tradicionais, até aquelas isoladas nos espaços mais remotos. Seu impacto está sendo desolador em muitos países, mas particularmente na economia dos mais vulneráveis.

No Brasil, a Covid-19 tornou mais evidente a já conhecida desigualdade social e econômica, que é estrutural em nossa sociedade, mas que se agravou conjunturalmente, pesando, como em toda crise econômico-financeira que o mundo já viveu, de forma inexorável e com mais severidade sobre as crianças. Ela está sendo mais implacável com as pessoas que vivem em condições precárias de moradia nos aglomerados das periferias urbanas, que têm dificuldade de acesso aos serviços de saúde na vizinhança e de atendimento médico-hospitalar, para as que perderam o emprego formal ou tiveram que interromper as atividades econômicas de subsistência e para as que têm maior dificuldade de obter alimentos. O aumento do número de famílias com crianças, de jovens e de idosos em situação de rua é outra ferida social a pedir uma política social de atenção ao direito de moradia digna em ambiente que conte com os serviços de saneamento básico.

A presente crise evidenciou graves violações dos direitos das crianças, em que pesem os 30 anos de vigência do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Essas violações são cons-

tatadas principalmente nos direitos à vida, à saúde e à alimentação, à educação e ao brincar, à assistência, aos vínculos familiar e comunitário, à cultura, ao meio ambiente (principalmente no tocante à água limpa, ao ar puro e ao saneamento básico), à proteção contra a violência doméstica, a medidas que evitem o uso abusivo das telas digitais, à inclusão digital dos mais pobres, enfim, à proteção integral.

A suspensão do atendimento educacional em creches e pré-escolas e das possibilidades de brincar com outras crianças em espaços de lazer na rua e na vizinhança, o precário ou inexistente acesso à *internet* e aos aparelhos digitais de comunicação por parte das famílias de renda mais baixa tornaram-se fatores de agravamento da desigualdade educacional desde a primeira infância.

As milhares de mortes, as dificuldades de acompanhamento de parentes hospitalizados e daqueles que sofreram a Covid-19 sem atendimento sanitário, a perda de familiares, amigos, conhecidos, sem a possibilidade sequer de vivenciar o luto, o cerceamento da convivência ou da interação com avós e outros parentes, a impossibilidade de participar de rituais sociais vêm gerando grandes sofrimentos físicos, sociais e psíquicos. O aumento da agressividade e da violência doméstica, o rompimento de laços familiares, o surgimento de medos, inseguranças, instabilidades emocionais, a impossibilidade de planejar a vida, a sensação de fechamento de perspectivas, a interrupção de projetos, a inanição estética e cultural, o esgotamento mental e a indiferença social são outros fenômenos que se vêm observando.

Essa dor recai também sobre as crianças e, de forma desmedida, na primeira infância. Mesmo quando invisíveis ao olhar, feridas psicoafetivas profundas são abertas nas crianças pelas

---

1 Segundo informado, originou-se na China, no final de dezembro de 2019, num mercado de animais comercializados como alimento, como fonte de proteínas. Sirva de alerta para a fiscalização sanitária que, no Brasil, também temos alimentos que não são fiscalizados ou não são devidamente refrigerados, manipulados e/ou industrializados (pássaros, coelhos, mariscos e outros frutos do mar) e que podem desencadear sérios problemas de saúde.

guerras, por destruições, catástrofes e outros fenômenos que geram grandes perdas. A pandemia do novo Coronavírus se inscreve nesse cenário. Essas feridas, omitidas pela fria objetividade das estatísticas e dos relatos oficiais, podem acompanhar as pessoas pelo resto de suas vidas e, de forma mais dramática, nos países com grandes desigualdades e dificuldades de resiliência coletiva.

Esta experiência traumática da humanidade grita por um novo pacto solidário da sociedade, no qual as crianças precisam ser o centro das atenções.

O PNPI tem como propósito reduzir as desigualdades na qualidade de vida das crianças, nas oportunidades de aprendizagem e no desenvolvimento do seu potencial humano. Ele preconiza a plena inclusão social sem exceção de nenhuma criança e de nenhuma das infâncias presentes em nosso território. E, assim, almeja contribuir, de forma vigorosa e abrangente, para corrigir a injustiça da exclusão histórica de várias infâncias e de milhões de crianças, trazendo-as da margem para a centralidade dos seus direitos fundamentais. Ele quer as infâncias bem cuidadas, respeitadas e protegidas.

Este propósito ganha força maior nestes tempos de pandemia e na extensão temporal de suas consequências. As razões desse avigoreamento são claras: a infância é o ciclo de vida mais vulnerável e, ao mesmo tempo, o que responde de forma mais profunda e duradoura ao cuidado que protege e promove sua realização plena, e é às crianças, em primeiro lugar, que devemos assegurar a proteção dos direitos, garantindo-lhes com absoluta prioridade os meios de vida e desenvolvimento, como determina a Constituição Federal, notadamente no seu paradigmático art. 227, bem como a Convenção dos Direitos da Criança, das Nações Unidas, o Estatuto da Criança e do Adolescente e o Marco Legal da Primeira Infância.

Este Plano tem uma visão macro e de longo prazo, mas ela se ajusta a cada lugar e tempo de acordo com as circunstâncias. Assim são, por exemplo, as contribuições que ele traz à implementação da Agenda 2030 da ONU, com ações

na área da atenção aos direitos da criança, que se alinham aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável em nosso País. A situação da pandemia nos pede uma leitura contextualizada dos seus princípios, das diretrizes operacionais, das ações finalísticas e das ações estratégicas. Os efeitos imprevisíveis desta crise nos desafiam a interpretar o PNPI em cada uma das ações e no seu conjunto integrado numa perspectiva inovadora. Precisamos desenvolver uma nova capacidade de escuta, gerar espaços e tempos para a expressividade e a resiliência das crianças, reafirmar a confiança no potencial do ser humano. Precisamos, também, de criatividade capaz de dar uma resposta coletiva à toxicidade gerada pelas consequências da presente pandemia e de outros fenômenos semelhantes que venham a ocorrer.

Agora, mais do que em situações menos traumáticas, estamos sendo desafiados a criar novos modelos de vida, de desenvolvimento e de convivência social, a substituir a competição pela cooperação, a ser nacionalmente e mundialmente mais solidários, a adotar medidas de equidade desde a primeira infância, a construir uma sociedade mais justa, que protege e cuida das minorias, a buscar a sustentabilidade do planeta, enfim, a criar a cultura do cuidado integral.

A crise também evidenciou a necessidade de um processo mais estruturado de preparação dos serviços públicos para uma resposta mais rápida e eficiente aos desastres. É necessário que os serviços, especialmente aqueles de proteção especial, sejam considerados essenciais e não sejam interrompidos ou ainda mais fragilizados. Para isso, é necessário que contem com a estrutura e a preparação necessárias para enfrentar as situações de emergência, garantindo a proteção das crianças também em tempos de pandemia.

Além da importância de concentrarmos esforços políticos, econômicos, sanitários, educacionais, culturais e ambientais, imprescindíveis nestes tempos da pandemia da SARS-CoV-2, é preciso dar atenção a problemas que afetam a saúde da população de forma permanente, como o câncer, as doenças cardiovasculares e cerebrovasculares, as viroses respiratórias, o sarampo,



a dengue, a chikungunya, a zika, as hepatites, o HIV – que não estão sendo diagnosticados e acompanhados no período gestacional e pós-natal –, o insuficiente investimento na infraestrutura de saúde, a ausência de medidas simples de higienização, a pouca atenção aos cuidados básicos de saúde de comunidades indígenas, quilombolas, de povos e comunidades tradicionais, em áreas rurais, nos grotões e nas periferias das grandes metrópoles e nas favelas urbanas.

Há sólidas razões de esperança. Podemos vê-las na dedicação dos profissionais de saúde, educação, assistência social, imprensa e de governos locais que cuidam dos que sofrem os efeitos perversos do novo Coronavírus; na criatividade de professores de educação infantil em inventar formas singelas, mas eficazes, de relacionamento com as famílias e as crianças; nos artistas, que levam a contribuição da cultura como vetor social do restabelecimento ou do fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários; na iniciativa de inúmeros grupos e movimentos sociais de arrecadar e levar alimentos, roupas, remédios e assistência psicológica às famílias mais necessitadas; no intercâmbio internacional e nacional de pesquisadores e cientistas, potencializando seus esforços e acelerando o encontro de soluções.

Este Plano apresenta um desenho dinâmico de políticas sociais públicas direcionadas à primeira infância, entendida no seu significado pre-

sente como ciclo de vida com valor e dignidade em si mesma e como semente do presente para redimir o passado e fertilizar o melhor do porvir. Ele coloca, numa perspectiva holística, os primeiros anos de vida, nas diversas infâncias, no centro das prioridades e acredita e confia na capacidade do nosso País de solucionar os problemas aqui apontados.

A visão do PNPI é de um renascimento criativo que permita superar as falhas, propor novos paradigmas, criar soluções inovadoras e resgatar o melhor da memória da humanidade para enfrentar os novos desafios. Como em toda crise, estamos diante de uma oportunidade histórica para contribuir com firmeza e delicadeza na criação das bases de um porvir, no qual o entusiasmo, a capacidade de maravilhamento, a vitalidade e a alegria da primeira infância sejam inspiradores da beleza possível, porque, repetindo a citação de Dostoiévski, no capítulo 18, “*a beleza salvará o mundo*”.

Os governos federal, estaduais, distrital e municipais têm, nos respectivos Plano Nacional, Planos Estaduais, Plano Distrital e Planos Municipais pela Primeira Infância, a oportunidade de firmar um grande pacto nacional pela vida digna e plena das crianças na primeira infância (art. 7º, § 2º, da Lei nº 13.257, de 2016 – Marco Legal da Primeira Infância) e tomá-los como guias experientes para garantir os seus direitos, cumprindo o mandato constitucional da prioridade absoluta.

*Participaram da construção desse Plano Nacional pela Primeira Infância, em equipe, individualmente, em audiências e debates públicos, em reuniões de trabalho e por meio da internet os seguintes profissionais e organizações:*

## ESPECIALISTAS

---

Adriana Friedman, Alice Bittencourt, Ana Angélica Campelo de Albuquerque e Melo, Ana Claudia Lima, Ana Florinda Danas, Ana Paula Gomes Matias, Ana Valeska Amaral Gomes, Andréa Valentim, Angela Borba, Angela Mendonça, Angelita Elisabete Herrmann, Anna Maria Chiesa, Anne Kellen Cerqueira, Ariadyne Acunha, Assis da Costa Oliveira, Aurea Toriyama, Bárbara Nunes Ferreira Bueno, Beatriz de Oliveira Abuchaim, Beatriz Goulart, Beatriz Picolo Gimenes, Bruno Moraes da Silva, Camila Aragon, Camila Finotti, Carla Santos Pinheiro, Carlos Laredo, Carlos Vinícius Alves Ribeiro, Carolina de Vasconcellos Drügg, Carolina Velho, Cisele Ortiz, Clarice Barbosa, Clarice Cardell, Claudia Mascarenhas Fernandes, Claudia Vidigal, Claudia Werneck, Claudius Ceccon, Cristina Albuquerque, Cristina Laclette Porto, Danyel Iório de Lima, David Moisés F. Silva, Debora Maria de Souza Paulino, Denise Auad, Desirée Ruas, Diana Teixeira Barbosa, Eduarda Marsili, Elisa Costa, Elisabete Martinho, Elisangela Mercado, Euclides Redin, Evelyn Eisenstein, Fernanda Ferreira, Fernanda Leal, Gabriella Brighetti, Gerson Luiz Scheidweiler Ferreira, Gisele Mariuse da Silva, Hugo Zaher, Humberto Miranda, Irene Quintáns, Irene Rizzini, Isabela Pereira Lopes, Isabella Gregory, Itamar Batista Gonçalves, Ivania Ghesti, Jamilly Cunha, Jane Valente, Janine Dodge, Janine Rodrigues Nascimento, João Navarro, José Leopoldo Vieira, Julia Jungmann, Karin Fernandes Soares, Karine Isis Bernardes Verch, Leandre dal Ponte, Leandro Ziotto, Leda Cruz Dantas, Leticia Rezende, Ligia Cabral Barbosa, Ligia Leão de Aquino, Liliana Planel Lugarinho, Liliane Penello, Lisandra Ogg Gomes, Livia Cattaruzzi Gerasimczuk, Luciana Pereira Grumbach Carvalho, Lucimar Dias, Lucimara Cavalcante, Luiz André Cherubini, Luiz Antonio Miguel Ferreira, Luzia Torres Gerosa Laffite, Lycia Mimica, Lygia Zamali Fernandes, Maira Bosi, Maitê Gauto, Manuela Parisi, Mara Izilda Christofani, Márcia Cristina Thomazinho, Marcia Vasconcelos, Marcus Vinicius Pereira Junior, Maria Aparecida Camarano Martins, Maria Celia Malta Campos, Maria Cristina Bó, Maria de Fátima Marques, Maria Inês de C. Delorme, Maria Isabel Bellaguarda Batista, Maria Thereza Marcilio, Mariana de Sousa Machado Neris, Marilena Flores Martins, Marilene Linhares da Silva, Marília Pinto Bianchini, Marina Fragata Chicaro, Marisa Ferreira, Marita Martins Redin, Márlio Esmeraldo dos Santos, Mayara Silva de Souza, Megg Rayara Gomes de Oliveira, Nayana Brettas, Ordália Alves Almeida, Patrícia Almeida, Patrícia Camargo, Patrícia Lueders, Patrick Reason, Paula Crenn Pisanesch, Pedro Affonso Hartung, Priscila Manfrim, Raquel Franzin, Raquel Ribeiro, Renata Aparecida Ferreira, Renata Cardoso Furtado, Renata Dias Meireles, Renata Oliveira, Renate Keller, Rita de Cassia de Freitas Coelho, Rodrigo Mindlin Loeb, Rosa Maria Mattos, Rosane Romanini, Roselene Crepaldi, Sandro Vinicius Sales dos Santos, Sylvania Suely de Araujo Andrade, Silvio Fidelis, Simone de Campos Abib, Simone Mourão Valadares, Sofia Rebehy, Sofia Ziotti, Solidade Menezes, Sonia Reis, Stéphanie de Sousa Filgueira, Sylvia Barbosa Angelini, Tânia Ramos Fortuna, Thaís Malheiros, Thelma Alves Oliveira, Valéria Aguiar Carneiro Martins, Vania Schoemberner, Veet Vivarta, Vera Mellis, Vilmar Klemann, Vital Didonet, Viviane Manso Castello Branco, Wellington Pereira.

## ORGANIZAÇÕES

---

Aliança pela Infância	Associação dos Pesquisadores de Núcleos de Estudos e Pesquisas sobre a Criança e o Adolescente (NECA)
ANDI – Comunicação e Direitos	AVANTE – Educação e Mobilização Social
Associação Brasileira pelo Direito de Brincar (IPA Brasil)	Centro de Criação de Imagem Popular (CECIP)
Associação Espírita Lar Transitório de Christie (AELTC)	Centro de Estudos Integrados Infância, Adolescência e Saúde (CEIIAS)
Associação Brasileira de Brinquedotecas (ABBri)	Centro de Pesquisa em Psicanálise e Linguagem (CPPL)
Associação Brasileira dos Magistrados da Infância e da Juventude (ABRAMINJ)	Centro Internacional de Análise Relacional (CIAR)
Associação de Estudos sobre o Bebê (ABEBE)	Centro Internacional de Estudos e Pesquisas sobre a Infância, em convênio com a PUC-Rio (CIESPI/PUC-Rio)
Associação Internacional Maylé Sara Kalí (AMSK/Brasil)	Childhood – Pela Proteção da Infância
Associação Nacional de Universidades Privadas (ANUP)	

COMAC de Petrópolis  
 Coordenação-Geral de Educação Infantil, do  
 Ministério da Educação  
 Criança e Consumo  
 Criança Segura  
 Departamento de Ações Programáticas  
 Estratégicas (DAPS) do Ministério da Saúde  
 Departamento de Enfermagem em Saúde Coletiva  
 – Universidade de São Paulo  
 Diretoria de Urbanismo do Município de Jundiaí (SP)  
 Escola de Conselhos de Pernambuco  
 Escola de Gente  
 Escola de Medicina da Fundação Técnico-  
 Educacional Souza Marques  
 Estratégia Brasileirinhos e Brasileirinhas  
 Saudáveis (EBBS) – Ministério da Saúde e Instituto  
 Fernandes Figueira (IFF/FIOCRUZ)  
 Faculdade de Educação da Universidade do Vale do  
 Rio dos Sinos (UNISINOS)  
 Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo  
 Faculdade Santa Marcelina  
 Formação Parental como ato afetivo, social e  
 cidadão (4DADDY)  
 Fórum de Educação Infantil do Distrito Federal  
 Fórum Municipal de Educação Infantil de Lauro de  
 Freitas (FMEI-LF)  
 Fundação ABRINQ pelos Direitos da Criança e do  
 Adolescente  
 Fundação Maria Cecília Souto Vidigal (FMCSV)  
 Grupo Infância e Saber Docente – ProPEd/UERJ  
 Grupo Sobrevento – Teatro  
 Hospital Pequeno Príncipe – Curitiba (PR)  
 Instituto Alana  
 Instituto Avisa Lá  
 Instituto Brasiliana  
 Instituto da Infância (IFAN)  
 Instituto Fazendo História  
 Instituto Promundo  
 Instituto Viva Infância  
 La Casa Incierta - Arte e Primeira Infância  
 Liga de Queimaduras São Paulo  
 Manfrim Comercial e Industrial  
 Movimento BH pela Infância  
 Movimento Interfóruns de Educação Infantil do  
 Brasil (MIEIB)  
 Movimento Nacional Pró-Convivência Familiar e  
 Comunitária (MNCFC)  
 Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas (NUPPs)  
 da Universidade de São Paulo  
 Núcleo Institucional de Promoção e Defesa dos  
 Direitos da Criança e do Adolescente da Defensoria  
 Pública de Primeira Infância do Estado do Mato  
 Grosso do Sul (NUDECA/DPGEMS)

Organização dos Estados Ibero-Americanos para a  
 Educação, a Ciência e a Cultura (OEI)  
 Organização Mundial para a Educação Pré-Escolar  
 (OMEP Brasil)  
 Organização Mundial para a Educação Pré-Escolar  
 (OMEP Brasil Novo Hamburgo)  
 Papo de Pracinha  
 Plan International Brasil  
 Piraporiando – Educação para a Diversidade  
 Prefeitura Municipal de Lauro de Freitas  
 1ª Promotoria de Justiça de Infância e Juventude de  
 São João de Meriti (RJ)  
 Primeira Infância Campineira (PIC) – Campinas (SP)  
 Primeira Infância Melhor (PIM) – Secretaria de  
 Estado da Saúde do Rio Grande do Sul  
 Programa de Extensão Universitária “Quem Quer  
 Brincar?” – Faculdade de Educação – Universidade  
 Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)  
 Programa de Formação de Profissionais para a  
 Primeira Infância – “Universidade da Criança”,  
 Oeste Paranaense  
 Promotoria de Justiça do Estado de Goiás (PJGO)  
 Rede Brasileira Infância e Consumo (Rebrinc)  
 Rede Estadual Primeira Infância de Pernambuco  
 (REPI/PE)  
 Rede Parlamentar Mista da Primeira Infância, do  
 Congresso Nacional  
 Secretaria Municipal de Educação de Várzea  
 Grande, Mato Grosso  
 Secretaria Nacional de Assistência Social, do  
 Ministério da Cidadania  
 Secretaria Nacional de Promoção do  
 Desenvolvimento Humano, do Ministério da  
 Cidadania  
 Sociedade Brasileira de Pediatria (SBP)  
 Sociedade de Pediatria do Estado do Rio de Janeiro  
 (SOPERJ)  
 Tempojunto  
 Tribunal de Justiça de Alagoas (TJA)  
 Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ)  
 Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF)  
 Universidade Federal do Ceará (UFC)  
 União Nacional dos Dirigentes Municipais de  
 Educação (Undime)  
 União dos Dirigentes Municipais de Educação de  
 Santa Catarina (Undime/SC)  
 União dos Dirigentes Municipais de Mato Grosso  
 (Undime/MT)  
 UNICEF – Escritório no Brasil  
 United Way Brasil  
 Universidade Federal de Campina Grande  
 Universidade Federal de Alagoas  
 Usina da Imaginação



*Cuidar da Primeira  
Infância é cuidar  
da vida toda.*



Realização



Parceria



Patrocínio

