

Direitos da Primeira Infância

Avaliação, qualidade e efetividade de políticas públicas

RAPS



RAPS**Diretor executivo**

Marcos Vinícius de
Campos

Diretor adjunto

Alexandre Schneider

Conselho diretor**Presidente**

Guilherme Leal

Vice-presidente

Maria Alice Setúbal

Conselho

Álvaro de Souza

Claudio Gastal

Gilberto Mifano

Fernando Rei

José Eduardo Martins

Julio Moura

Leandro Machado

Oded Grajew

Coordenação editorial

Renato Nunes Dias

Produção de Conteúdo

Nicole Berti Girotto

Projeto gráfico**e diagramação**

2+2 design

Clara Laurentiis

Valéria Marchesoni

Revisão

Professor Víval Didonet

Direitos da Primeira Infância

Avaliação, qualidade e efetividade
de políticas públicas

Índice

7	1	Introdução
9	2	Condições para a efetividade das políticas públicas da Primeira Infância
10		Monitoramento e avaliação dos direitos fundamentais da criança
13		Produção de conteúdo sobre a Primeira Infância
15		Orçamento para a Primeira Infância
16		O brincar como direito e dever
17		Abordagem intersetorial
19		Lideranças políticas e técnicas para a Primeira Infância
21	3	Exemplos de políticas e programas intersetoriais no Brasil
27	4	Desafios para a Primeira Infância no Brasil
31	5	Conclusão
32		Referências Bibliográficas

1 Introdução

1 Ao economista americano James Heckman, 72 anos, deve-se a criação de uma série de métodos precisos para avaliar o sucesso de programas sociais e de educação - trabalho pelo qual recebeu o Prêmio Nobel, em 2000. Ver mais em: <http://educarparacrescer.abril.com.br/politica-publica/entrevista-james-heckman-477453.shtml>

2 O Núcleo Ciência pela Infância (NCPI) é uma parceria entre a Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, o INSPER, a Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo, o Center on Developing Child e David Rockefeller Center for Latin American Studies, ambos da Universidade de Harvard, e o Hospital infantil Sabará. Tem por finalidade “contribuir para a melhora das políticas públicas brasileiras voltadas ao desenvolvimento da primeira infância, por meio da “tradução” do conhecimento científico, produzido por pesquisadores, para uma linguagem mais acessível à sociedade”. Ver mais em: <http://www.fmcsv.org.br/pt-br/o-que-fazemos/ncpi/Paginas/default.aspx>

A Primeira Infância é o período que engloba o nascimento até o sexto ano de vida da criança. Todo o período gestacional está incluído nessa etapa, dado que já no útero o feto começa a receber mensagens e influências do exterior. Nesses seis primeiros anos – e com mais intensidade, nos três primeiros –, ocorre o desenvolvimento das estruturas e circuitos cerebrais, além da aquisição de capacidades necessárias para o aprimoramento de habilidades futuras. As crianças que possuem um desenvolvimento integral saudável durante os primeiros anos de vida se adaptam com maior facilidade a diferentes ambientes e adquirirão novos conhecimentos com maior agilidade.

O prêmio Nobel em economia James Heckman¹ salientou a importância dos primeiros anos de vida, uma vez que demonstrou evidências de que a primeira infância é o período mais oportuno e decisivo para que habilidades e capacidades sejam formadas. Tais habilidades e capacidades são determinantes do modo como a pessoa vai passar pelos diversos ciclos da vida, uma vez que elas são como estruturas sociais, afetivas e cognitivas que sustentam a personalidade.

Segundo James Heckman, “a educação é crucial para o avanço de um país - e, quanto antes chegar às pessoas, maior será o seu efeito e mais barato ela custará. Basta dizer que tentar sedimentar num adolescente o tipo de conhecimento que deveria ter sido apresentado a ele dez anos antes sai algo como 60% mais caro. Pior ainda: nem sempre o aprendizado tardio é tão eficiente. Não me refiro aqui apenas às habilidades cognitivas convencionais, mas a um conjunto de capacidades que deveriam ser lapidadas em todas as crianças desde os 3, 4 anos de vida.”

Tendo em vista a importância da primeira infância é que surge a relevância do papel dos pais, dos professores, de profissionais da saúde e de políticas públicas voltadas para essa fase da vida. De acordo com vasto cabedal de pesquisas no campo da neurociência, que o Núcleo Ciência Pela Infância² dissemina aqui no Brasil, o cérebro tem maior plasticidade nos primeiros anos de vida, o que significa que os estímulos que recebe do meio social e físico, nessa idade, têm mais impacto que estímulos que ocorrem em fases posteriores da vida.

Portanto, uma vez que oferecer condições para o desenvolvimento da criança é menos trabalhoso do que tentar reverter os efeitos negativos posteriormente, políticas públicas efetivas voltadas para a Primeira Infância são extremamente importantes e, mais que isso, necessárias. Deve-se ter em mente que investir na Primeira Infância traz resultados principalmente no médio e longo prazo, pois a aquisição de conhecimento com maior facilidade e a maior plasticidade cerebral da criança faz com que seu desenvolvimento seja facilitado. Além disso, é a forma mais inteligente e eficaz de promover a equidade entre a sociedade, porque garante às crianças dos meios socioeconômicos menos favorecidos condições iniciais de desenvolvimento semelhantes às que têm as outras crianças e, com isso, ambos os grupos têm pontos de partida na vida também mais próximos.

2 Condições para a efetividade das políticas públicas da Primeira Infância

A atenção à efetividade no planejamento e execução das políticas públicas é condição para uma ação política verdadeiramente transformadora. Por efetividade compreende-se o sucesso na prática do que é feito. Esse fator necessário à boa política é, portanto, especialmente relevante para o conjunto de ações públicas que têm como foco a primeira infância. A pergunta essencial é: quando, na vida, é mais efetivo atuar no sentido de promover o desenvolvimento humano? A resposta está dada por um conjunto de evidências provenientes do campo científico, como da medicina, da nutrição, da pedagogia, da psicologia e, mais recentemente e de forma evidenciada pela observação do desenvolvimento do cérebro, da neurociência.

Monitoramento e avaliação dos direitos fundamentais da criança

Os direitos fundamentais da criança são defendidos pela Convenção dos Direitos da Criança, pela ONU, pela Constituição Federal (especialmente o art 227), pelo Estatuto da Criança e do Adolescente e também pela Lei 13.257 – Marco Legal da Primeira Infância. A criança é cidadã e, portanto, sujeito de direitos, os quais devem ser assegurados com absoluta prioridade. Tais direitos são indivisíveis, indissociáveis e complementares entre si.

Apesar da existência de um sistema de monitoramento não necessariamente implicar no zelo pela qualidade das ações, é um instrumento de acompanhamento e controle que contribui para a avaliação das políticas sociais. Sendo assim, uma das formas de garantir os direitos fundamentais da criança é a presença de indicadores que mostrem a importância da eliminação dos impedimentos ao desenvolvimento da criança e do desenvolvimento pleno de suas capacidades, tais como indicadores de mortalidade infantil, evasão escolar, cobertura vacinal, desenvolvimento cognitivo, habilidades emocionais e de comunicação.

A configuração de um sistema de monitoramento no nível municipal, portanto, é um passo importante para que se garanta às crianças as condições mínimas necessárias para seu crescimento e desenvolvimento. É a partir desse sistema que, em primeiro lugar, o poder executivo e, em segundo lugar, a própria sociedade, podem avaliar em que medida os direitos são realmente garantidos ou negligenciados, em linha com o que expressou o Comitê das Nações Unidas pelos Direitos das Crianças:

“O Comitê reitera a importância de dados quantitativos e qualitativos, abrangentes e atualizados, sobre todos os aspectos da primeira infância para a formulação, acompanhamento e avaliação do progresso alcançado e do impacto de diferentes políticas. Tendo em vista a falta, em muitos Estados Partes, de sistemas nacionais adequados de coleta de dados sobre a primeira infância para todas as áreas abrangidas pela Convenção, e que a informação específica e desagregada sobre as crianças nos primeiros anos de vida não estão prontamente disponíveis, a Comissão urge todos os Estados Partes a desenvolver um sistema de coleta de dados

1 O FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação garante um valor mínimo por matrícula para todos os alunos da educação básica. O Programa Brasil Carinhoso adiciona 50% ao valor criança/ano da creche às novas matrículas oriundas do atendimento das crianças cujos pais recebem o Bolsa Família. Essa suplementação funciona como incentivo à busca ativa dessas crianças, contribuindo para a redução da diferença de frequência entre os quintis de renda mais baixo e mais alto.

4 Criado a partir de uma Pesquisa Multicêntrica de Indicadores Clínicos de Risco para o Desenvolvimento Infantil realizada entre 2000 e 2008 em nove cidades brasileiras, a pedido do Ministério da Saúde e com apoio do CNPQ e FAPESP. A pesquisa foi realizada por um grupo de psicanalistas, especialistas nos cuidados da criança. A leitura da constituição do sujeito, trabalhada no campo clínico por estes psicanalistas de diversas abordagens teóricas (kleinianos, winnicottianos, lacanianos) deu origem a quatro eixos orientadores do IRDI: estabelecimento da demanda, suposição do sujeito, alternância presença-ausência e função paterna. Diferencia-se da maioria das avaliações do desenvolvimento que usualmente priorizam marcadores motores e neurológicos. Esses eixos articulam-se entre si e dão a fundamentação teórica dos 31 indicadores.

e indicadores consistentes com a Convenção e desagregados por sexo, idade, estrutura familiar e residência, e outras categorias relevantes. Este sistema deve abranger todas as crianças com idade até 18 anos, com especial destaque para a primeira infância, em particular das crianças pertencentes a grupos vulneráveis. ” (Avanços do Marco Legal da Primeira Infância, 2016)

Um exemplo no Brasil da estruturação de programas com base em levantamento e acompanhamento de dados empíricos é o Programa Brasil Carinhoso, lançado em 2012 pelo Governo Federal. O Programa levou em conta, a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2013, que a pobreza na Primeira Infância era duas vezes a média brasileira e que a frequência em creches dos 10% mais ricos era três vezes maior que a taxa de frequência em creches dos 10% mais pobres. Esse cenário foi a base para a promoção da transferência de renda para famílias mais pobres com crianças e a suplementação financeira em 50% para as matrículas de crianças dessas famílias em creches³.

O IRDI⁴ – Indicadores de Risco para o Desenvolvimento Infantil – é um protocolo com estudos de validade na identificação de fatores de risco de desenvolvimento, composto de 31 indicadores voltados à relação cuidador-criança durante os primeiros 18 meses de vida desta. A perspectiva adotada é a de que expressões iniciais dos problemas de desenvolvimento podem ser situadas nos desencontros das trocas, demandas e linguagem estabelecidas entre o cuidador (pai, mãe, tios, avós, vizinhos, etc) e o bebê.

O instrumento mostrou-se válido para prever problemas de desenvolvimento que afetavam suas funções instrumentais (psicomotricidade, domínio da linguagem, aprendizagem, hábitos, socialização, enurese, hiperatividade, inibição escolar, por exemplo) que as crianças participantes da pesquisa apresentaram aos 3 anos de idade, bem como para detectar sinais de risco psíquico (risco para constituição do sujeito, sinalizando problemas de ordem estrutural relativos às psicopatologias graves da infância, como a depressão e o autismo por exemplo).

Por fim, os Indicadores de Oportunidades e Conquistas da Pastoral da Criança foram construídos com base na Escala de Desenvolvimento de Heloisa Marinho (a maior pesquisa feita no Brasil sobre desenvolvimento infantil), com sólida base teórica e em contato direto com as famílias e crianças. Tem 32 indicadores, sendo quatro para cada faixa de idade, de 1 ano até 5 anos e 11 meses. O objetivo deste instrumento é ajudar os profissionais a observar a criança e orientar os pais na relação com seus filhos e tê-los como observadores capazes de informar aos profissionais as situações que requerem um atendimento específico. Não visa mensurar o desenvolvimento, mas estimular o desenvolvimento do bebê e da criança.

Produção de conteúdo sobre a Primeira Infância

5 ANDI. Disponível em:
<http://www.andi.org.br/>

O segundo aspecto que se faz necessário salientar como condição para a efetividade de políticas públicas é a cobertura da imprensa sobre a temática da Primeira Infância, pois cabe a ela informar a população sobre os desafios, trazendo matérias contextualizadas. Apesar de a Primeira Infância ser condicionante para o desenvolvimento futuro dos indivíduos, não são todas as pessoas que possuem conhecimento sobre a importância desse período da vida.

Além da questão de definição, a imprensa deve apresentar necessidades de políticas públicas e discutir os desafios para sua implementação, trazendo pluralidade de vozes para o debate. Para isso, destaca-se a necessidade de ouvir as crianças, pois possuem identidade, têm voz e são sujeitos de direitos. Desse modo, é importante ter em mente que a criança não deve ser manipulada e induzida para que responda ao que o adulto deseja ou que espera como resposta.

De acordo com pesquisa⁵ realizada em 2012 pela Agência Nacional de Notícias da Infância (ANDI) e pela Fundação Maria Cecília Souto Vidigal (que envolveu 48.366 matérias de 53 jornais impressos e quatro revistas de circulação nacional), entre 2004 e 2010, os jornais que mais se debruçaram sobre o assunto foram Correio Braziliense (DF), O Liberal (PA), Jornal de Brasília (DF) e Correio da Paraíba (PB). Já as revistas que abordam maior destaque são a Veja (40%), Istoé (25,1%), Época (22,9%) e a Carta Capital (11,9%).

Em relação à menção às políticas públicas por temas mais abordados, têm-se Saúde, Violência e Educação como as três temáticas principais mais frequentes nas matérias sobre Primeira Infância, respectivamente. A Saúde na imprensa dá destaque para a saúde materna, com uma porcentagem de 34,2% nos jornais e de 38,9% nas revistas. Nutrição, mortalidade infantil, HIV/AIDS e epidemia são os outros temas com maior destaque. No que diz respeito às matérias que possuem Violência como tema principal ou de apoio, o abuso sexual e violência doméstica alternam a liderança em notícias nos jornais e nas revistas, mas estão

sempre no topo. A porcentagem de abuso sexual nos jornais é de 29,2% e nas revistas é de 26,9%. A porcentagem de violência doméstica nos jornais é de 27,1% e nas revistas é de 36,2%. Já na Educação, a qualidade do ensino desponta como a temática mais abordada, com uma porcentagem de 22,2% nos jornais e 53,8% nas revistas.

Orçamento para a Primeira Infância

Outra condição que impacta positivamente na efetividade das políticas públicas é a existência de um orçamento para a Primeira Infância. De acordo com o parágrafo 2º do Art. 11 da Lei 13.257,

“A união informará à sociedade a soma dos recursos aplicados anualmente no conjunto dos programas e serviços para a primeira infância e o percentual que os valores representam em relação ao respectivo orçamento realizado, bem como colherá informações sobre os valores aplicados pelos demais entes da Federação”.

O orçamento permite que seja realizada a previsão das ações para atender às onze áreas prioritárias estipuladas pela Lei 12.257, sendo elas: saúde, alimentação e nutrição, educação infantil, convivência familiar e comunitária, assistência social à família da criança, cultura, brincar e lazer, espaço e meio ambiente, proteção contra toda forma de violência e de pressão consumista, prevenção de acidentes e adoção de medidas que evitem a exposição precoce à comunicação mercadológica.

Sem previsão orçamentária, a garantia de direitos da Primeira Infância fica prejudicada: enquanto não houver provisão adequada nos Orçamentos da União, dos Estados e dos Municípios, os anos iniciais da vida dos cidadãos escapam do olhar dos gestores públicos.

O brincar como direito e dever

A garantia do “brincar” é um direito da criança e um dever do poder público, uma vez que as atividades lúdicas, de exploração e ampliação de repertório da criança são fundamentais para o desenvolvimento da saúde e do cérebro, especialmente nos primeiros anos de vida. O brincar proporciona para a criança sensações positivas e prazerosas, motivo pelo qual contribui para seu processo evolutivo. Uma vez oferecidos espaços que favoreçam o livre brincar, as crianças terão um ambiente em que poderão desenvolver a criatividade, competências e habilidades. Como as brincadeiras fazem parte do próprio imaginário infantil, são instrumentos valiosos para a educação e desenvolvimento das crianças.

Tanto a Constituição Federal (Art. 227) como o Estatuto da Criança e do Adolescente (Art. 16) garantem o direito ao brincar. As Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEIs) reforçam a perspectiva da criança como sujeito histórico e de direitos que, entre diversas atividades, brinca e fantasia.

A Lei Federal 11.104/2005 determina que os ambientes especializados para oferecer atendimento de saúde às crianças, tais como hospitais com atendimento pediátrico, devem assegurar esses mesmos direitos para as crianças atendidas, com instalações adequadas e pessoal capacitado para atuar nas brinquedotecas hospitalares.

O Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016) diz que “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”. (art. 17).

Abordagem intersetorial

Uma das novidades mais promissoras para as Políticas Públicas pela Primeira Infância é a abordagem intersetorial. Se as diferentes políticas sociais – de saúde da criança, educação infantil, assistência social, cultura, etc. se voltam para as mesmas crianças, elas se tornam muito mais eficientes e efetivas se trabalham articuladamente. Essa articulação começa pelo diálogo entre os formuladores das políticas, partindo de uma visão holística da criança, ou seja, de sua pessoa inteira, na integralidade de suas necessidades e na visão de que tudo se conecta, interage e se complementa.

Segundo Telma Maria Gonçalves Menicucci, professora adjunta do Departamento de Ciência Política da UFMG, “a intersectorialidade significa uma nova maneira de abordar os problemas sociais, enxergando o cidadão na sua totalidade e estabelecendo uma nova lógica para a gestão da cidade, superando a forma segmentada e desarticulada como em geral são executadas as diversas ações públicas encapsuladas nos vários nichos setoriais que se sobrepõem às subdivisões profissionais ou disciplinares.

As políticas sociais devem estar mais voltadas para a visão holística da criança, o que implica uma maneira diferente para lidar com os problemas atuais, uma vez que uma forma de articulação de setores distintos para uma ação conjunta ou coordenada deve ser motivada. É dessa articulação que surge o que chamamos de intersectorialidade. Nesse sentido, a visão holística da criança faz com que olhemos para ela como uma pessoa, cidadã e um sujeito de direitos, para que assim as várias áreas de intervenção, consequências de um conhecimento especializado, possam ser articuladas em um projeto conjunto, em que haja um plano integrado. Há quatro componentes decisivos para o êxito nessa integração setorial: decisão política, empenho continuado do dirigente, compreensão dos técnicos de que a estratégia é eficiente e eficaz, disposição para o diálogo e a aprendizagem e a construção coletiva.

6 O Programa Criança Feliz surge como uma importante ferramenta para que famílias com crianças entre zero e seis anos ofereçam a suas crianças ferramentas para promover seu desenvolvimento integral. Por meio de visitas domiciliares às famílias participantes do Programa Bolsa Família, as equipes do Criança Feliz farão o acompanhamento e darão orientações importantes para fortalecer os vínculos familiares e comunitários e estimular o desenvolvimento infantil. Os visitantes serão capacitados em diversas áreas de conhecimento, como saúde, educação, serviço social, direitos humanos, cultura etc.

O Brasil vem avançando na formulação e implementação de políticas e programas intersetoriais, superando aos poucos o estilo de abordar a realidade de forma fragmentada e setorializada. Alguns bons exemplos de políticas e programas intersetoriais voltados à Primeira infância são: na iniciativa federal (Programa Brasil Carinhoso e, em fase de definição e implementação, o Criança Feliz⁶), estadual (Primeira Infância Melhor; Mãe Coruja Pernambucana; São Paulo pela Primeiríssima Infância; Primeira Infância Acreana), municipal (Política Municipal para a Primeira Infância “São Paulo Carinhosa”; Programa Cresça com Seu Filho; Programa Família que Acolhe), bem como da sociedade civil e do governo (Plano Nacional pela Primeira Infância; Plano Distrital pela Primeira Infância e os Planos Municipais pela Primeira Infância).

Lideranças políticas e técnicas para a Primeira Infância

A formação de lideranças para o desenvolvimento da Primeira Infância é uma condição para que as próprias políticas e programas intersetoriais sejam efetivos, uma vez que estes envolvem uma realidade multissetorial interativa e com um alto grau de complexidade. Desse modo, múltiplos atores que deem conta de lidar com essa realidade são necessários.

Para que o desafio da complexidade não se transforme em barreira, mas seja superado, é importante que pessoas se disponham ao diálogo e ao trabalho articulado e desenvolvam as habilidades que um trabalho intersetorial requer. E a criação de ferramentas específicas para o monitoramento da ação conjunta também é muito relevante. Dessa maneira, os profissionais terão maior capacidade para lidar com a complexidade encontrada na prática da efetivação de políticas públicas para a Primeira Infância.

É nesse contexto que se dá a relevância do Núcleo Ciência pela Infância (NCPI). Suas atividades acontecem em três frentes: a geração de conhecimento propriamente dita, movida por um comitê científico com 15 pesquisadores em áreas do conhecimento como medicina, economia, saúde, ciências biológicas, psicologia e educação; a difusão do tema da primeira infância, chamando a atenção da sociedade a partir da realização anual de simpósios internacionais sobre desenvolvimento na primeira infância; finalmente, a preparação de lideranças para fazer a diferença nessa área, por meio da implementação do Programa de Liderança Executiva em Desenvolvimento da Primeira Infância.

Tal programa foi criado com o intuito de inspirar, engajar e preparar tecnicamente aqueles que desempenham algum papel na formulação de políticas públicas. Além disso, considerou que é preciso mobilizar e alocar recursos, bem como formar a opinião pública para que os formuladores de políticas possam liderar um movimento mais forte em favor do desenvolvimento infantil no Brasil. Como público-alvo, foram escolhidos formuladores de políticas públicas: parlamentares e gestores em diversos níveis de governo, dirigentes e técnicos de organizações da sociedade civil e membros da universidade.

3 Exemplos de políticas e programas intersetoriais no Brasil

a. **Programa Brasil Carinhoso**

Uma de suas vertentes é expandir a quantidade de matrículas de crianças entre 0 e 48 meses, cujas famílias sejam beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF) em creches públicas ou conveniadas. O Programa, conforme consta no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, consiste na transferência automática de recursos financeiros, sem necessidade de convênio ou outro instrumento, para custear despesas com manutenção e desenvolvimento da educação infantil, contribuir com as ações de cuidado integral, segurança alimentar e nutricional, além de garantir o acesso e a permanência da criança na educação infantil. As transferências aos municípios e ao Distrito Federal são feitas em duas parcelas. O montante é calculado com base em 50% do valor anual mínimo por matrícula em creche pública ou conveniada, em período integral e parcial, definido para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

b. **Programa Primeira Infância Melhor (PIM)**

Foi implantado em 2003 no Rio Grande do Sul (iniciativa passou a ser uma política pública a partir de 2006). O Programa promove atividades que qualificam as relações familiares e comunitárias, as quais contribuem para o desenvolvimento das capacidades físicas, intelectuais, sociais e emocionais do ser humano. Para isso, dispõe de equipes de atenção básica em saúde, educação e proteção social. A execução do Programa fica a cargo das prefeituras municipais e as equipes são compostas pelo Grupo Técnico Municipal (GTM), pelos monitores e pelos visitantes. O GTM monitora e avalia as ações desenvolvidas nos municípios, seleciona e capacita monitores e visitantes, além de identificar as famílias que necessitam de atendimento. Os monitores, que devem ter formação nas áreas social, da saúde ou da educação, supervisionam as ações dos visitantes, capacitando, acompanhando e avaliando o trabalho destes junto às famílias. Por fim, os visitantes planejam e executam o atendimento domiciliar e grupal, uma vez que

são realizadas semanalmente visitas domiciliares e atividades em grupo pelos visitadores, que contribuem para as competências familiares (como o cuidado, educação e proteção das crianças) sejam fortalecidas. O PIM é considerado uma política pública inovadora porque considera a história, a realidade e contexto de cada família inserida em determinada comunidade, além da sua representatividade influenciar o panorama social, político e econômico das famílias em situação de vulnerabilidade. A integração de Secretarias de Estado e municípios relacionadas mais diretamente aos compromissos ligados à saúde, assistência social, educação, cultura e outras mais que possam aderir marcam a característica intersetorial do PIM.

c. **Mãe Coruja Pernambucana**

Implantada em outubro de 2007, passou a ser uma política pública a partir de 2009. Através dos pilares de reconhecimento dos direitos das mulheres e de entendimento da infância como uma das faixas etárias que devem ser prioritárias na formulação de políticas públicas, o Programa tem o objetivo de garantir os direitos reprodutivos das mulheres e o direito à infância desde o primeiro ano de vida, para que assim possa contribuir na redução de indicadores e estatísticas materno-infantis que persistem no Estado de Pernambuco. Com mais de 160 mil mulheres cadastradas e cerca de 120 mil crianças acompanhadas (dados de outubro de 2016), o Mãe Coruja Pernambucana foi implantado em 12 regiões do Estado, sendo que atualmente se encontra em 105 municípios (Recife e Ipojuca possuem cooperação técnica do Estado e gestão municipal). As mulheres recebem apoio na medida em que a elas são oferecidos cursos de qualificação profissional, oficinas de segurança alimentar e profissional, fortalecimento da atenção ao pré-natal, parto e puerpério, além de serem incluídas em programas sociais através dos Centros Regionais de Assistência Social. As gestantes que possuem a partir de sete consultas de pré-natal realizadas ganham kits do bebê. Já as crianças cadastradas no programa são acompanhadas por ações de incentivo do aleitamento materno, da imuni-

zação, do acesso ao registro de nascimento e do acompanhamento do crescimento e desenvolvimento. As ações são desenvolvidas por meio dos Cantos Mãe Coruja. Cada uma dessas unidades conta com dois profissionais para cadastrar e acompanhar as gestantes e seus filhos. Através da integração do estado com os municípios, a sociedade civil, as organizações não governamentais e as universidades, o Programa vem contribuindo para a redução da mortalidade infantil e para o fortalecimento dos vínculos afetivos entre mãe, filho e família.

d. **São Paulo pela Primeiríssima Infância**

O São Paulo pela Primeiríssima Infância é uma iniciativa do Governo do Estado de São Paulo, em parceria com a Fundação Maria Cecília, municípios paulistas e ONGs, para promover o desenvolvimento integral das crianças, do nascimento aos três anos. Entre os principais objetivos do Programa estão: melhorar a qualidade do atendimento e dos cuidados oferecidos às gestantes e às crianças, promover o trabalho integrado entre os vários setores envolvidos e mobilizar a sociedade para importante fase da vida. Em setembro de 2015, a partir de uma ação integrada entre as Secretarias de Saúde, de Educação e do Desenvolvimento Social, o Governo do Estado de São Paulo anunciou a expansão do Programa para outros 60 municípios. Até o início de 2016, em parceria com a Fundação Maria Cecília, o programa estava presente em 41 municípios do estado.

e. **Primeira Infância Acreana – PIA**

O programa PIA visa aprimorar o atendimento e o cuidado à gestante e à criança de 0 a 6 anos favorecendo seu desenvolvimento integral e integrado, através da promoção do desenvolvimento da criança de modo mais amplo, englobando aspectos físicos, cognitivos e psicossociais e associando os serviços de educação, saúde, desenvolvimento social e outros atores sociais relevantes na atenção à criança e a gestante. O programa Primeira Infância Acreana – PIA surgiu a partir da iniciativa da Secretaria Estadual de Saúde do Acre (SESACRE) apoiado pelo Governo do Estado

do Acre, em parceria com as Secretarias Estaduais de Educação, Desenvolvimento Social e Universidade Federal do Acre. Foi criado o Comitê Gestor Estadual Inerretorial que articula os setores e coordena as ações. O projeto piloto foi implantado em Rio Branco, na região do Calafate. Posteriormente, mais sete municípios foram contemplados (Assis Brasil, Cruzeiro do Sul, Rodrigues Alves, Porto Walter, Marechal Thaumaturgo, Jordão e Santa Rosa). Dentro do programa estarão organizados serviços intersetoriais nos territórios onde as crianças vivem, que devem compreender o processo de desenvolvimento e as necessidades dos pequenos. As políticas de saúde da criança integram as metas do governo do Acre, que proporcionalmente é o segundo estado do país que mais investe em saúde pública. No Acre o programa conta com o apoio do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unesco), Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, Fundação Bernard van Leer e da United Way Brasil.

f. **Política Municipal para a Primeira Infância “São Paulo Carinhosa”**

O “São Paulo Carinhosa” foi implantado em agosto de 2013 com o objetivo de articular e coordenar ações que estejam voltadas à promoção do desenvolvimento integral das crianças de 0 a 6 anos no município de São Paulo. Em concordância com o Plano Nacional da Primeira Infância, possui uma visão que defende a criança como detentora de direitos. Nesse sentido, devem ser encorajadas ações que visam a promoção do desenvolvimento integral da Primeira Infância, levando em consideração as múltiplas interações, relacionamentos e vínculos das crianças, seja com a escola, família ou comunidade. A visão holística assumida pela São Paulo Carinhosa busca que todos os espaços de interface com a criança sejam promotores do desenvolvimento infantil, ao invés de serem inibidores deste desenvolvimento. É importante destacar que a “São Paulo Carinhosa” prioriza vagas na educação infantil para crianças em situação de vulnerabilidade, visto que a Secretaria Municipal de Educação identifica as crianças da fila que são

beneficiárias do Programa Bolsa Família, por meio do cruzamento dos cadastros. A Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, que gerencia o Cadastro Único, o Programa Bolsa Família e o atendimento de crianças em abrigos institucionais, direciona as crianças à Secretaria de Educação para que suas matrículas em unidades educacionais possam ser realizadas. No projeto do Ministério da Saúde há a capacitação dos profissionais e as Secretarias voltadas à Primeira Infância promovem atividades culturais, esportivas, de recreação e de educação ambiental, em que devem ser frequentadas por crianças expostas a maior risco. Para que isso seja efetivo, os serviços públicos que têm maior contato com essas crianças - Saúde, Educação e Assistência - e também as ONGs fazem um papel de mobilização e viabilização da participação dessas crianças.

g. **Programa Cresça com Seu Filho**

Foi instaurado na cidade de Fortaleza em 2013 e é consoante ao Plano Municipal pela Primeira Infância de Fortaleza. Tem o objetivo principal de apoiar as famílias em situação de vulnerabilidade social e econômica, a fim de que promovam o desenvolvimento integral de suas crianças no período da gestação aos três anos de idade. A intenção do Programa está baseada na inserção de ações voltadas ao fortalecimento do desenvolvimento integral da Primeira Infância pelas equipes da Estratégia Saúde da Família, através de visitas domiciliares dos Agentes Comunitários de Saúde sob a supervisão do profissional Enfermeiro, e em articulação concreta com a rede intersetorial do município de Fortaleza. O Programa potencializa as capacidades, os conhecimentos e as habilidades dos pais, mães e cuidadores para o desenvolvimento de suas crianças e, além disso, fortalece os vínculos familiares. As habilidades dos profissionais da Estratégia Saúde da Família para a promoção do desenvolvimento da Primeira Infância são aprimoradas e as condições para a inserção das famílias integrantes do Programa Cresça com Seu Filho na Rede de Proteção do Município são favorecidas. A Educação Permanente do Programa Cresça

com Seu Filho inclui 8 ciclos de capacitação, cujos conteúdos temáticos versam sobre a intersetorialidade, sobre as habilidades e as competências dos ACS e Enfermeiros para aprimorar a qualidade da visita domiciliar e da supervisão. Alinham-se esforços tangíveis das Secretarias Municipais de Saúde, de Educação, do Trabalho, Desenvolvimento Social e Combate à Fome e da Cidadania e Direitos Humanos, além de outras Secretarias e Coordenadorias Municipais de Fortaleza para proporcionar o cuidado integral da criança na Primeira Infância, com o objetivo de promover o desenvolvimento global nas dimensões cognitivas, socioafetivas, de linguagem e motora.

h. **Programa Família que Acolhe**

O Família Que Acolhe é uma política pública integral da cidade de Boa Vista para a primeira infância, que cuida da criança desde a gestação até os seis anos de idade, garantindo o acesso à saúde, educação e desenvolvimento social de maneira integrada. Atualmente o FQA atende 7.720 beneficiários, destes 840 gestantes e 5 homens. Mães e pais que participam do FQA e da Universidade do Bebê garantem vaga para seus filhos entre 2 e 4 anos nas Casas Mães – creche diferenciada da Prefeitura de Boa Vista. São prioridade no atendimento filhos de mães de baixa renda, adolescentes, gestantes participantes do Bolsa Família, reeducandas gestantes do sistema penitenciário, famílias que recebem o Bolsa Família, cadastradas no CadÚnico e em vulnerabilidade social, que sejam identificadas pela Secretaria Municipal de Gestão Social. Além dos cuidados profissionais, orientações e serviços oferecidos, também recebem enxoval, vale transporte e saem de lá com a proposta de um novo conceito sobre o cuidar. Em novembro de 2014, o Família que Acolhe foi reconhecido como exemplo de política integrada para a primeira infância e em outubro de 2016, o Família Que Acolhe foi base para a criação de um programa do Governo Federal – “Criança Feliz” –, que está sendo implantado em todo o País para cuidar da primeira infância.

4 Desafios para a Primeira Infância no Brasil

Como salientado anteriormente, os primeiros anos de vida são muito importantes, tendo em vista o impacto que as primeiras experiências da criança causa sobre seu desenvolvimento e sobre seus comportamentos, competências e habilidades futuras. Porém, percebe-se que as políticas públicas no Brasil ainda estão muito deficitárias para essa fase decisiva de vida. Apesar de nossa legislação ter avançado em relação às políticas públicas para a Primeira Infância, abrangendo os cuidados desde a gestação até o sexto ano de vida, é necessário que elas sejam transformadoras da prática, por meio de políticas públicas abrangentes e de qualidade.

Foi apresentada importância de um sistema de monitoramento das políticas, dos programas e das ações voltadas às crianças, para que se tenha conhecimento de suas qualidades e defeitos, de sua efetividade ou ineficácia. Todavia, apesar desses indicadores serem plenamente conhecidos e validados, o Brasil ainda não tem papel de liderança em termos de seu sistema de monitoramento.

Sabe-se que a Caderneta de Saúde da Criança é um instrumento de monitoramento do crescimento e do desenvolvimento infantil. Desenvolvida pelo Ministério da Saúde, oferece orientações aos pais, pois é um documento importante para acompanhar a saúde, o crescimento e o desenvolvimento da criança, do nascimento até os 9 anos de idade. Além disso, é recebida gratuitamente na maternidade com as anotações sobre o nascimento do bebê feitas pela equipe de saúde que atendeu ao parto. As Cadernetas de Saúde da Criança são distribuídas gratuitamente pelo Ministério da Saúde diretamente para as Secretarias de Saúde dos Estados e dos Municípios com mais de 200 mil habitantes. Cabe às Secretarias de Saúde distribuir para as maternidades no território, de forma que cada criança nascida em território nacional possua a caderneta, recebida na maternidade, seja ela pública ou privada.

No entanto, se os marcos do desenvolvimento da criança fossem preenchidos na Caderneta de cada criança brasileira e esses dados alimentassem um sistema de informações central, a gestão agregada da primeira infância como foco de uma política nacional seria uma iniciativa transformadora no País e exemplar no mundo. Portanto, o Brasil deve aproveitar a existência de instrumentos e a capacidade já adquirida para fazer com que seu sistema de monitoramento realmente seja eficaz.

No que diz respeito à cobertura da imprensa sobre a temática da Primeira Infância, nota-se o reflexo e o reforço dos valores da sociedade, uma vez que, assumindo destaque maior para os aspectos físicos e biológicos do desenvolvimento, a mídia deixa de abordar aspectos que estimulam o desenvolvimento cognitivo, emocional e cultural da criança, que são necessários para o seu crescimento sob uma perspectiva holística e integradora. Além disso, as matérias raramente apresentam reflexões e ações sobre a temática, seja nas temáticas sobre saúde, violência ou educação, sendo que nesta última raramente o problema da insuficiência de recursos financeiros dos municípios para dar conta da demanda com serviços de qualidade é abordado.

A necessidade de um “Orçamento Primeira Infância” ou de uma rubrica no orçamento geral para as políticas pela Primeira Infância se torna cada vez mais evidente no País. Sequer temos informações precisas sobre quanto o Brasil, em particular, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, aplicam em programas para as crianças de 0 a 6 anos. A aproximação mais expressiva vem de uma pesquisa realizada pela Rede Nacional Primeira Infância com colaboração técnica da Associação Contas Abertas, em 2014, sobre o Orçamento Primeira Infância⁷, constatou que pagamentos realizados até novembro de 2014 nas dotações relacionadas à Primeira Infância não atingiam a 0,5% do Orçamento Geral da União. Somando-se a isso, foram apontadas as dificuldades na identificação e acompanhamento dos gastos com a Primeira Infância em nível federal como consequência da forma difusa e da falta de transparência do Orçamento.

Portanto, a pesquisa demonstra que a cultura técnico-legal para formulação dos orçamentos públicos precisa ser mais simplificada para que ganhe transparência e efetividade, razão pela qual a criação de um Observatório do Orçamento da Primeira Infância, seja na própria Rede Nacional Primeira Infância, ou acoplado as outras redes de sociedade civil brasileira, seria de grande utilidade, visto que permitiria, dentre outros aspectos, monitorar, anualmente, os orçamentos da primeira infância em nível federal, estadual e municipal.

Como mencionado anteriormente, é necessário ouvir as crianças para a formulação de políticas públicas. Assumir que a criança é sujeito de direitos leva, necessariamente, a assumir, também, que a criança é cidadã ativa. Nesse sentido, sua voz deve ter influência no domínio da vida em comum. O salto necessário, portanto, é o da criança como objeto passivo de políticas públicas para o lugar de sujeito ativo da formulação das ações que, em última instância, inexoravelmente impactarão sua vida futura.

Além disso, embora haja políticas e programas imbuídos da concepção integral e da abordagem intersetorial, ainda predominam as políticas, os programas e serviços por setores estanques e por especialidades, que mantêm a visão fracionada e desintegrada da criança. Essas políticas sociais tidas como verticalizadas por não se articularem e dialogarem entre si, acabam fragmentando a criança por não partirem de sua visão holística. Dessa maneira, o princípio ético que deve presidir qualquer política pública na área dos direitos da criança é sua formação integral, que enxergue a criança como pessoa e como cidadã.

5 Conclusão

Foram apresentadas as condições para a efetividade das políticas públicas da Primeira Infância: monitoramento e avaliação, disseminação das evidências científicas em vista de sua aplicação prática para melhorar as políticas voltadas ao desenvolvimento da criança, orçamento ou rubrica no orçamento geral para a Primeira Infância, a garantia de espaços para o brincar como direito de toda criança, abordagem intersetorial e formação de lideranças da Primeira Infância.

Em seguida, a fim de exemplificar a abordagem intersetorial, foram apresentadas políticas e programas intersetoriais nos âmbitos federal, estadual e municipal, tais como o Programa Brasil Carinhoso, o Programa Primeira Infância Melhor (PIM) e a Política Municipal para a Primeira Infância “São Paulo Carinhosa”, respectivamente.

Os exemplos de políticas e programas aqui citados, construídos a partir de uma visão global da criança e seu entorno familiar e socioeconômico, procuram seguir os princípios da abordagem intersetorial e, por esta razão podem ser tomados como exemplos de políticas públicas que caminham na direção da efetividade. Além disso, é necessário olhar para o que já foi feito a fim de poder selecionar o que de fato foi eficaz e o que poderia ser melhorado ou mudado.

Por fim, foram listados alguns desafios para a Primeira Infância no Brasil que dialogam com as condições apresentadas, sendo eles o sistema de monitoramento (como a Caderneta de Saúde da Criança), a cobertura da imprensa sobre a temática da Primeira Infância, o orçamento voltado para a Primeira Infância e a atenção para a escuta das crianças na formulação de políticas públicas. Conclui-se que os desafios selecionados mostram a necessidade de uma atenção maior para tais fatores no momento da formulação e da implementação de políticas públicas para a Primeira Infância. É de extrema relevância olhar para eles com uma perspectiva de mudança e ter a consciência de que é difícil avançar em uma temática sem que os desafios que tangem a ela sejam solucionados.

Referências bibliográficas

- Avanços do Marco Legal da Primeira Infância. Centro de Estudos e Debates Estratégicos, Câmara dos Deputados, Brasília, 2016. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/a-camara/altosestudos/pdf/obra-avancos-do-marco-legal-da-primeira-infancia>
- Rede Nacional Primeira Infância. A intersetorialidade nas políticas públicas para a Primeira Infância. Disponível em: www.primeirainfancia.org.br Acesso em: 18 de janeiro de 2017
- Núcleo Ciência pela Infância. O impacto do desenvolvimento na primeira infância sobre a aprendizagem. Disponível em: www.ncpi.org.br Acesso em: 18 de janeiro de 2017
- Programa Mãe Coruja Pernambucana. Disponível em: <http://www.maecoruja.pe.gov.br/o-programa> Acesso em: 18 de janeiro de 2017
- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Disponível em: <http://www.fn-de.gov.br/programas/brasil-carinhoso> Acesso em: 18 de janeiro de 2017
- Ações do Programa Brasil Carinhoso são ampliadas. Portal Brasil. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2012/11/brasil-carinhoso-teras-aco-es-ampliadas> Acesso em: 20 de janeiro de 2017
- Caderneta de Saúde da Criança oferece orientações aos pais. Portal Brasil. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/saude/2014/11/caderneta-de-saude-da-crianca-oferece-orientacoes-aos-pais> Acesso em: 20 de janeiro de 2017
- Portal da Saúde. Disponível em: <http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/o-ministerio/principal/secretarias/514-sas-raiz/dapes/saude-da-crianca-e-e-aleitamento-materno/l2-saude-da-crianca-e-aleitamento-materno/12881-caderneta-de-saude-da-crianca> Acesso em: 20 de janeiro de 2017
- O bom de educar desde cedo. Educar para crescer. Disponível em: <http://educarparacrescer.abril.com.br/politica-publica/entrevista-james-heckman-477453.shtml> Acesso em: 23 de janeiro de 2017
- IRDI – Indicadores de Risco para Desenvolvimento Infantil de 0 a 18 meses. Clia Psicologia. Disponível em: <http://cliapsicologia.com.br/irdi-indicadores-de-risco-para-desenvolvimento-infantil-de-0-a-18-meses/> Acesso em: 08 de fevereiro de 2017
- Família que Acolhe (FQA). Prefeitura Boa Vista. Disponível em: <http://www.boavista.rr.gov.br/canal-do-cidadao-projetos/familia-que-acolhe-fqa> Acesso em: 9 de fevereiro de 2017
- São Paulo Pela Primeiríssima Infância. Fundação Maria Cecília Souto Vidigal. Disponível em: <http://www.fmcsv.org.br/PT-BR/O-QUE-FAZEMOS/SAO-PAULO-PELA-PRIMEIRISSIMA-INFANCIA/Paginas/default.aspx> Acesso em: 9 de fevereiro de 2017
- Campanha Criança Feliz. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Disponível em: <http://mds.gov.br/crianca-feliz/entenda-o-programa> Acesso em: 9 de fevereiro de 2017