



O MARCO LEGAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA NO BRASIL E A EXPERIÊNCIA PIONEIRA DO PROGRAMA PRIMEIRA INFÂNCIA MELHOR (PIM) DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Cleidiane Sanmartim¹
Caroline Bitencourt²

RESUMO: O presente estudo tem como objetivo principal analisar a evolução dos direitos de crianças e adolescentes no Brasil e o papel das políticas públicas de proteção à esses direitos, analisando a iniciativa pioneira do Estado do Rio Grande do Sul na execução de uma Política Pública de efetivação dos direitos fundamentais de crianças de zero à seis anos de idade, o PIM - Programa Primeira Infância Melhor. O estudo demonstra a relevante questão da prioridade de ações para com a primeira infância, período que vai de zero a seis anos, considerando que essa fase retrata a condição peculiar de desenvolvimento das crianças, sendo retrato de recente regulação legislativa que sancionou o Marco Legal da Primeira Infância no Brasil. Dessa forma, considera-se a política pública estadual do PIM, como um exemplo, que deverá certamente ser seguido pelos demais Estados do País, considerando sua total adequação às preocupações da Lei que instituiu o Marco Legal.

Palavras-chave: crianças; políticas públicas; primeira infância; Marco Legal; Programa Primeira Infância Melhor.

ABSTRACT: This study aims to analyze the evolution of the rights of children and adolescents in Brazil and the role of protection public policies of these rights, analyzing the pioneering initiative of the State of Rio Grande do Sul in

¹ Mestre em Direito pelo PPGD – UNISC. Bacharel em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Integrante do grupo de pesquisa: “Direito, Cidadania e Políticas Públicas”, coordenado pela professora Pós-Doutora Marli Marlene Moraes da Costa, vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado da Unisc e certificado pelo CNPq. E-mail: kleidysan@hotmail.com

² Acadêmica do curso de Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Integrante do grupo de pesquisa: “Direito, Cidadania e Políticas Públicas”, coordenado pela professora Pós-Doutora Marli Marlene Moraes da Costa, do Programa de Pós Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado da UNISC e certificado pelo CNPq. Bolsista PIBIC no projeto de pesquisa “As políticas públicas de educação na prevenção e erradicação do trabalho infantil”, coordenado pela Pós-Doutora Marli Marlene Moraes da Costa. E-mail: carolinebitencourt17@gmail.com

implementing a Public Policy of enforcement of fundamental rights of children from zero to six years old, the PIM – Primeira Infância Melhor (Best Early Childhood Program). The study demonstrates the important issue of priority of actions towards the early childhood period from zero to six years old, considering that this phase depicts the peculiar condition of development of children, being picture of the recent legislative regulation that sanctioned the Legal Framework of the Early Childhood in Brazil. Thus, it is considered the state public policy of the PIM, as an example, which will certainly be followed by other states in the country, considering its full adaptation to the concerns of the law which established the Legal Framework.

Keywords: children; public policies; early childhood; Legal Framework; Best Early Childhood Program.

Considerações Iniciais

Ao desenrolar da história brasileira, as crianças e os adolescentes aos poucos foram sendo inseridos no ordenamento jurídico brasileiro, enquanto sujeitos de direitos. Embora tímida, a CF de 1988 trouxe para o rol de garantias o infante, seguido pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990, que estabeleceu de forma clara os direitos da criança e do adolescente. Muito embora tenha sido uma longa caminhada, muito se avançou em termos de proteção aos infantes no Brasil.

A questão é que não devemos estagnar ou retroceder em nossas conquistas, muito pelo contrário, devemos ter presente que as sérias dificuldades enfrentadas pelo Brasil com a questão das garantias para as crianças e adolescentes já logrou muitos avanços, porém para uma grande parcela da população brasileira acredita que dar tantos direitos para um adolescente ou à uma criança, gera problemas sociais no futuro, esperando que eles recebam mais do que devem contribuir.

Muito embora este pensamento seja equivocados, isso demonstra que estamos trabalhando num campo de difícil entendimento, e isso ocorre devido a cultura arraigada de escravidão que tivemos, além da alienação de muitas famílias sobre os reais problemas a que a infância é submetida.

Assim sendo, o presente estudo vislumbra uma breve análise das conquistas dos direitos das crianças e adolescentes no Brasil, bem como o papel das políticas públicas voltadas à este público com intuito de prover e assegurar esses direitos tão arduamente conquistados, mas que porém são frequentemente violados.

Nesse sentido, uma das conquistas mais recentes relacionadas à este público tão vulnerável foi a aprovação do Marco Legal da Primeira Infância, em março deste ano, trazendo considerações importantíssimas para o desenvolvimento sadio de crianças de zero a seis anos de idade, considerando que esta é a fase mais importante da formação de uma criança.

Por fim, a pesquisa traz a importante ação desenvolvida já a mais de dez anos por um Programa do governo do Estado do Rio Grande do Sul, que visa à efetivação dos direitos da criança, valorizando dessa forma o desenvolvimento sadio de crianças de zero a seis anos de idade, fase conhecida como primeira infância

Essa política pública busca transformar a realidade infantil do Estado, garantindo a satisfação dos direitos na Primeira Infância, intitulado de PIM - Programa Primeira Infância Melhor, sendo que no cenário atual está sendo apresentado como modelo a ser seguido por outros Estados, por ocasião da aprovação do Marco Legal da Primeira Infância.

Nesse sentido, é que se discute a partir de uma análise interdisciplinar, a realidade das Políticas Públicas inovadoras que surgiram no Sul de nosso país, bem como a breve análise das conquistas dos direitos das crianças e adolescentes no Brasil e o papel dessas políticas.

1 A evolução dos Direitos da Criança e do Adolescente no Brasil

O marco histórico e legal da trajetória das crianças e dos adolescentes, aliado à busca pela efetivação de seus direitos, vistos como sujeitos que possuem tais direitos, é fundamental e desafiador, enfrentando ainda muita resistência por grande parte da população.

Como prova de preocupação tão recente com a criança e o adolescente, podemos afirmar que o termo criança trata-se de uma palavra

contemporânea, uma vez que as conquistas são construídas a passos lentos que um dia chegam a seu auge. Antes do século XVII, as crianças e os adolescentes eram tidos como insignificantes, sendo percebidos apenas quando se chegava à idade adulta, momento que se dava de maneira brusca e precoce (VERONESE, 2003).

Cabe salientar que as palavras criança e adolescente surgiram apenas em 1830, no período imperial brasileiro. As crianças tinham o significado de cria da mulher, e adolescente era um termo pouco usado, denominando os que tinham de 14 a 25 anos, atrelados à conquista da maturidade (MAUAD, 2004).

A história das crianças e adolescentes foi constantemente marcada pelo medo, exploração e descaso e sofreu diversos processos de evolução, porém, o interesse por sua efetivação e a necessidade de garantir direitos protecionais para os infantes, bem como a abominação que hoje se vê de forma globalizada veio a ter seu início no contexto brasileiro apenas na década de 70, e a partir deste momento é que se passou a vislumbrar com mais veemência a discussão pontual sobre esta problemática. Porém, mesmo que de forma tímida, ainda se busca compreender como e porque tais fatos aconteceram e continuam a acontecer (VERONESE; COSTA, 2006, p.46).

Desse modo, tal preocupação em busca da efetivação dos direitos desses infantes acaba por ser uma vitória conquistada a doses ínfimas visto que antes do século XVII, o infante era totalmente desprovido de significância, passando a ser percebido só a partir do momento em que alcançava o status de adulto, passagem essa que se dava de maneira brusca e precoce (VERONESE, 2003, p.423).

De acordo com Schneider e Ramires é possível vislumbrar uma breve retomada de nossa história frente à luta pela efetivação dos direitos atribuídos aos infantes, que por muito tempo foi suprimida frente a uma visão política assistencialista. A primeira delas, conhecida como a Doutrina do Direito Penal do Menor, inspirava-se nos Códigos Penais de 1830 e 1890 (SCHNEIDER; RAMIREZ, 2007, p.19).

A fim de se comprovar a preocupação recente com a criança e o adolescente, podemos afirmar que o termo criança trata-se de uma palavra contemporânea, inovadora e atual, uma vez que as conquistas são construídas

a passos lentos que um dia chegam em seu ápice. Antes do século XVII, os infantes eram tidos sem significância, sendo percebidos apenas quando chegavam a idade adulta, momento esse que se dava de maneira brusca e precoce (VERONESE, 2003).

Cabe salientar que as palavras criança e adolescente surgiram apenas em 1830, no período imperial Brasileiro, que tinham o significado de cria da mulher para as crianças, e Adolescente era um termo pouco usado, denominando os que tinham de 14 a 25 anos atrelados à conquista da maturidade (MAUAD, 2004, p.140).

Um pouco antes disso, em 1726 surgiu a primeira Roda dos Expostos que servia para ali deixar as crianças frutos de relações de adultério ou rejeitadas por seus familiares que ficavam a espera da adoção temporária, na cidade de Salvador. Em 1738, foi à vez do Rio de Janeiro e, posteriormente, em 1789, construíram a de Recife (CUSTÓDIO; VERONESE, 2007).

Como marco da legislação voltada às crianças e adolescentes, em 1919 foi proclamado na Argentina a Lei Agote, e a partir daí que na América Latina iniciou-se a criação de legislação específica para menores, voltada para proteção da infância e juventude (SALIBA, 2006).

Considera-se esta a fase expressiva da nova forma de entendimento da criança e do adolescente, incorporando os mesmos em nossa legislação, nascendo em 1923 o pioneiro Juízo de menores no Brasil e posteriormente em 1927 a aprovação do Código de Menores ou Código de Mello Mattos, que surge com uma nova ideologia, alterando alguns dispositivos e inovando em outros, uma vez que estabelece a menoridade de dezoito anos, e iniciando uma regulamentação para o trabalho infantil (CUSTÓDIO; VERONESE, 2007).

Nas Constituições de 1934 e 1946, a proteção à infância foi vislumbrada, enfatizando a regulamentação do trabalho infantil, e corroborando a ideia de que todos devem desfrutar do direito à educação, sem distinção, racial, social ou econômica.

O ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº. 8.069 de 13 de julho de 1990) surge com uma nova perspectiva de proteção integral da Criança e Adolescente, começando pela distinção entre os dois, caracterizando o primeiro como um ser que tem de zero até doze anos incompletos e o

segundo – adolescente- se encontra na faixa etária de doze a dezoito anos de idade incompletos (VERONESE, 1999).

Em seguida, tem-se a consagração da Doutrina Jurídica da Situação Irregular, como um princípio, advindo do Código de Menores de 1979 e fundado na proteção do menor abandonado e do menor infrator.

No entanto, no ano de 1948, através da Declaração Universal dos Direitos Humanos, das Nações Unidas, houve um programa protecional de destaque para as crianças, qual seja a postulação da necessidade de se conceder a elas, “direito a cuidados e assistências especiais”.

Além destas evoluções, o ano de 1959 foi o momento em que houve a aprovação da Declaração Universal dos Direitos da Criança (UNICEF, 1959) e ela apresentou um segundo princípio onde era destacada a proteção especial visando à oportunidade de se desenvolver de forma saudável e em condições livres e dignas. Destaca-se, ainda, que os direitos estabelecidos nas declarações são utilizados como forma de princípios, não representando obrigações para os Estados, resultado este que é diverso do obtido com as Convenções, que estabelecem políticas legislativas a serem adotadas pelos Estados que dela fazem parte (SCHNEIDER;RAMIREZ, 2007).

A partir da pesquisa histórica é possível vislumbrar uma marcante evolução dos direitos da criança e do adolescente e conforme assentam Veronese e Costa, ao apresentarem que no Brasil Colônia, as crianças indígenas acostumadas com carinhos dos pais acabaram por conhecer, de forma brutal, a raiva dos que aqui chegavam com o ímpeto de mandar e de apossar-se de tudo, inclusive do próprio povo nativo, que frente aos castigos, que lhes eram impostos de maneira física, acabaram se negando a continuar com a prestação de seus trabalhos escravos em prol dos exploradores.

Assim, com a falta de mão de obra escrava dos indígenas, adveio a necessidade de trazer negros ao país, os quais se submetiam a tal imposição de trabalho escravo, até pela própria condição de miserabilidade extrema em que se encontravam quando aqui chegavam. Ademais, é sabido que em Portugal também se retrata, na mesma época, a utilização de castigos físicos às crianças, em níveis com superioridade de crueldade, àqueles impostos aos adultos (VERONESE; COSTA, 2006).

Indo adiante, no ano de 1989 foi aprovada por unanimidade a Convenção Internacional dos Direitos da Criança, em sessão de 20 de novembro da Assembleia Geral das Nações Unidas, aprovação esta que só foi possível, após a árdua união de 43 países-membros da Comissão de Direitos Humanos, demonstrando-se com isso, novos avanços. O Brasil ratificou esta Convenção em 24 de setembro de 1990 por intermédio do Decreto nº. 99.710 (SCHNEIDER;RAMIREZ, 2007).

Já no que diz respeito a termos constitucionais, somente a partir da atual Constituição Federal os infantes passam a contar com uma inserção legislativa mais contundente, de forma que vários dispositivos legais demonstram a preocupação com a efetivação da criança e do adolescente, no sentido de que os mesmos passem a ter o direito de serem ouvidas, cuidadas e protegidas, como pessoas em condição peculiar de desenvolvimento, tal qual o postulado no princípio da prioridade absoluta.

Pode-se apresentar como coroamento do postulado acima a inclusão do artigo 227 na nossa Carta Magna e, ainda, outra legislação especial, de igual ou até superior relevância, no que tange à proteção dos infantes, uma vez que é uma lei especial a esta clientela, qual seja, a Lei nº. 8.069 de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente, que fora elaborado com o intuito de assegurar de maneira veemente e firme a defesa dos direitos também assegurados na Constituição Federal (VERONESE; COSTA, 2006).

2 A efetivação dos direitos da criança e do adolescente por meio das Políticas Públicas

É notório que nosso país está em crescimento e ainda em constante busca de mais crescimento, porém com um sistema precário e deficiente que não consegue cumprir de forma integral o que nossa carta magna nos traz como direitos. Essa realidade fez com que o Estado ao se deparar com problemas que não consegue solucionar de imediato, buscasse encontrar uma solução eficaz e neste contexto, surge a proposta de implementação da(s) política(s) pública(s) (LOPES; AMARAL; CALDAS, 2008).

Basicamente, as políticas públicas são desenvolvidas pela União, Estado ou Município e é composta por uma ação, metas e planos que os governos delineiam para obter o bem-estar da sociedade e o interesse público. De maneira bem específica ela visa solucionar um problema detectado na sociedade, que de modo direcionado irá resolvê-lo. Ao formulador de Políticas Públicas caberá ter a percepção e compreensão a fim de que consiga escolher as mais distintas demandas (LOPES; AMARAL; CALDAS, 2008).

A responsabilidade da família e da sociedade juntamente com o Estado é algo indiscutível, mas é primordialmente na instituição familiar que se concentra a maior carga, pois é nela que se estabelece a base de formação inicial do infante, pois é neste meio que ele receberá subsídios e influências para o seu desenvolvimento psicológico, cultural e social (COSTA; CASSOL, 2007).

Ressalta-se que a instituição família é onde deve ter início qualquer tipo de política social que vise proteger e garantir os direitos dos infantes dentro e fora do ambiente familiar, com isso a política de assistência social que possui força constitucional e é regulamentada por Lei Orgânica da Assistência Social não se realiza de forma eficaz, pois o Estado deve tornar viável sua implantação e se preocupar para habilitar pessoal para atuar nestas atividades (VERONESE; COSTA, 2006).

Além disso, deve-se ter um enorme cuidado com o que está disposto no Artigo 4º, parágrafo único, alínea “c”, do Estatuto da Criança e Adolescente, que dá prioridade na hora de formular e executar as políticas sociais públicas direcionadas a esta clientela, e com esse auxílio de prioridade absoluta que o ECA estabelece a todas as matérias referentes aos direitos das crianças e dos adolescentes, cabe a nós fomentar a utilização destes princípios.

Eis que se depara com um momento diferenciado na história dos infantes no Brasil onde se vê com maior nitidez a violência praticada contra os menores no decorrer de séculos, primeiramente pelo abandono, desrespeito e falta de consideração, visto que eram tratados como meros objetos.

Deste modo, os tratamentos abusivos do passado em relação às crianças e adolescentes ocorrem com menor frequência atualmente, uma vez que surge neste contexto legislação apropriada, direção pública e ainda políticas sociais eficazes. Esta mudança é resultado do reconhecimento dos

infantes como sujeitos de direitos, que nesta condição serão capazes de no futuro, com uma visão humanizada e capacitada, criarem seus filhos longe das punições e rodeados de encantos (MAUAD, 2004).

No Rio Grande do Sul, encontra-se uma vasta lista de entidades que contribuem no auxílio e efetivação dos direitos dos infantes dentre elas destaca-se a ACBERGS - ASSOCIAÇÃO DAS CRECHES DO RIO GRANDE DO SUL, que é uma entidade civil de caráter assistencial e cultural, sem fins lucrativos, que presta assessoramento a entidades ou a associações entre elas creches, que funcionam para amparo e sustento de menores carentes (ACBERGS, 2015).

Além disso, existe o CEDICA - Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, que é um órgão público, normativo, deliberativo e controlador das políticas e das ações estaduais voltadas para os direitos da infância e juventude, sendo que suas atribuições são formular, acompanhar e controlar a política estadual de atendimento aos direitos da criança e do adolescente definindo prioridades, editando normas gerais, observando as diretrizes estabelecidas nos artigos 87 e 88 do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90) que visa

Apoiar os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), bem como os órgãos governamentais e as entidades não-governamentais, objetivando a efetivação das normas, princípios e diretrizes estabelecidas no Estatuto da Criança e do Adolescente e gerir o Fundo Estadual para a Criança e o Adolescente fixando critérios para a captação de recursos e aplicação dos mesmos, composta por Entidades não governamentais eleitas (CEDICA, 2014).

Atualmente temos 439 Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e 397 Conselhos Tutelares e Fundos da Criança e do Adolescente cadastrados no CEDICA (2014).

No mesmo sentido, ainda inclui-se o CEDEDICA - Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, uma associação civil sem fins lucrativos e econômicos, constituído em 18 de fevereiro de 1998, com sua sede e foro na cidade de Santo Ângelo – RS. Este órgão apoia à formação dos operadores na execução das medidas socioeducativas em geral realizadas pelos Centros de Referência de Assistência Social (CREAS), e também é responsável pela coordenação da Unidade de Semiliberdade desta cidade,

uma vez que possui um convênio com a FASE/RS e, além disso, concretiza ações voltadas para a proteção integral à criança e ao adolescente (CEDEDICA, 2014).

Como seus princípios utilizam o “respeito e valorização do ser humano, a ética e a transparência nas relações, bem como fomenta atitudes inovadoras, responsabilidade social e compromisso com a obtenção de resultados” (CEDEDICA, 2014).

Encontramos também o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente que tem a proposta de articular e integrar as esferas públicas governamentais com a sociedade civil, aplicando organismos normativos e fazendo funcionar os meios que promova, defenda e ou controlem atos que efetivem os direitos realçados no Estatuto da Criança e do Adolescente , promovidos pela Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SNPDCA), vinculada a Secretaria de Direitos Humanos (SEDH, 2015).

Dessa forma, este referido sistema tem como principais atribuições:

Coordenar as ações e medidas governamentais referentes à criança e ao adolescente; Coordenar a produção, a sistematização e a difusão das informações relativas à criança e ao adolescente; Coordenar ações de fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos (SGD) de crianças e adolescentes; Coordenar a política nacional de convivência familiar e comunitária; Coordenar a política do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase); Coordenar o Programa de Proteção de Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM); Coordenar o enfrentamento ao abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes; e Exercer a secretaria-executiva do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) (SEDH, 2015).

Muito embora se tenham diversos programas e políticas voltados especificamente para garantia dos direitos e da proteção integral de crianças e adolescentes conforme vistos anteriormente, um dos programas que encontra-se atualmente em destaque nacional, é um programa exclusivo do Rio Grande do Sul: o Programa Primeira Infância Melhor, conhecido popularmente como PIM.

Este destaque se dá, devido a aprovação recente do Marco Legal da Primeira Infância, assunto este que já era observado com veemência pelo

estado nas ações implantadas pelo PIM, que agora, com certeza obterá ainda mais força em suas ações.

Passamos então a verificar as inovações trazidas pela aprovação do Marco Legal da Primeira Infância e as ações realizadas pelo PIM, no Rio Grande do Sul.

3 O Marco Legal da Primeira Infância no Brasil e o PIM no Estado do Rio Grande do Sul

No ano de 2015, foi enviado à Câmara de Deputados o Projeto de Lei nº 14/2015, que teve com principal objetivo estabelecer princípios e diretrizes para formulação e implementação de políticas públicas voltadas ao atendimento da primeira infância, considerando dar maior atenção à especificidade e à relevância dos primeiros anos de vida no desenvolvimento infantil e na formação humana (BRASIL, 2015, <www25.senado.leg.br>).

Tal projeto obteve uma tramitação célere e em março deste ano, foi aprovado pelo Senado e sancionada pela Presidência da República, a LEI nº 13.257, de 08 de março de 2016, publicada no dia seguinte no Diário Oficial da União, constituindo assim o Marco Legal da Primeira Infância (BRASIL, 2015, <www25.senado.leg.br>).

A lei é responsável por criar um conjunto de planos, programas e serviços que visam garantir o desenvolvimento integral das crianças de zero a seis anos, considerando que é nesta fase da vida em que deve-se investir em políticas de atendimento, já que irão refletir positivamente nos anos subsequentes até a vida adulta, uma vez que

[...] é neste período que acontece a maior transformação física, psicológica e emocional do ser humano. A criança começa a se formar na barriga da mãe e até os primeiros três anos de vida acontece 70% do desenvolvimento cerebral. (REDE NACIONAL PRIMEIRA INFÂNCIA, 2016, <primeirainfancia.org.br>)

O Marco Legal reflete em diversas áreas que envolve a criança desde a concepção até os seis anos de idade, mas o mais importante são as ações que estão voltadas para atender aqueles que cercam esta criança até seus seis anos de idade, através do atendimento às gestantes e às famílias com crianças

na primeira infância. Prioritariamente elas receberão orientações 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 [...]”. Todas essas ações visam principalmente consolidar os vínculos afetivos existentes em torno da criança e fortalecer o desenvolvimento integral na primeira infância (REDE NACIONAL PRIMEIRA INFÂNCIA, 2016, <primeirainfancia.org.br>).

Sendo assim, o Marco Legal traz ações imediatas, como por exemplo a previsão de ausência do empregado sem prejuízo de sua remuneração, para acompanhar em até dois dias sua esposa ou companheira em exames durante a gravidez e também de até um dia por ano para acompanhar seu filho de até seis anos em consulta médica, instituindo ainda a prorrogação de até 60 dias da licença maternidade e 15 dias da licença paternidade para empregados cuja empregadora faça parte do Programa Empresa Cidadã, podendo esta deduzir do imposto devido o valor da remuneração correspondente paga ao empregado e empregada no período da prorrogação das respectivas licenças, valendo as mesmas normas para empregado que adotante, e ainda a expansão da educação infantil para crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos de idade (BRASIL, 2016, <www.planalto.gov.br>).

No Estatuto da Criança e Adolescente, o Marco Legal faz diversas alterações em seus dispositivos, onde destacam-se a Inserção de um parágrafo que enuncia a corresponsabilidade de pais e mães no cuidado e educação dos filhos; a previsão de que a União apoie a implementação de serviços de acolhimento em família acolhedora como política pública e prevê atenção especial à atuação de educadores de referência nos serviços de acolhimento institucional de crianças até três anos; passa a garantir o direito de pelo menos um dos pais permanecer em tempo integral como acompanhantes em UTIs neonatais; assegura às gestantes em situação de privação de liberdade ambientes adequados às normas sanitárias e assistenciais do SUS para o acolhimento do filho, e garante à elas a alta hospitalar responsável, contrarreferência na Atenção Básica, e acesso a serviços e grupo de apoio à amamentação, os mesmos direitos das demais gestantes; e inclui o direito da gestante a receber orientações sobre aleitamento materno, alimentação

complementar saudável, crescimento e desenvolvimento infantil (PIM, 2016, <www.pim.saude.rs.gov.br>).

Além destas ações de reflexo legislativo imediato, a Lei 13. 257/2016 institui ações que levarão ainda algum tempo para serem efetivadas, mas que devem começar a tomar forma no país de forma prioritária, tratando-se da criação de uma “[...] Política Nacional Integrada para a Primeira Infância, com abordagem e coordenação intersetorial (educação, saúde, assistência social, entre outros) e corresponsabilidade da União, dos Estados e dos municípios”, sendo seu objetivo primordial a intersetorialidade e o diálogo entre os órgãos/ações, considerando que atualmente existem boas políticas voltadas para infância, porém elas são setoriais e não dialogam entre si, o que prejudica o atendimento integral desses atores tão importantes para o futuro de nosso País (REDE NACIONAL PRIMEIRA INFÂNCIA, 2016, <primeirainfancia.org.br>).

Neste sentido, um programa considerado referência na criação do Marco Legal da Primeira infância foi a iniciativa do Estado do Rio Grande do Sul, que na tentativa de construir um novo paradigma de cuidados e proteção à criança, criou PIM (Programa socioeducativo Primeira Infância Melhor) em 2003, porém só em 2006 foi reconhecido como Política Pública de atenção integral a primeira infância que almeja desenvolver integralmente o período da primeira infância, (zero a seis anos), sendo instituído como parte integrante da Política Estadual de Promoção e Desenvolvimento da Primeira Infância, através da Lei Estadual nº 12.544 de 03 de julho de 2006 (SCHNEIDER; RAMIREZ, 2007).

O PIM, foi planejado e posto em prática a partir da referência de um programa cubano, chamado “Educa tu Hijo”, que possuía as mesmas premissas e princípios, utilizados para inspirar a criação desta Política Pública do Estado do Rio Grande do Sul (PIM RS, 2003).

Tal programa completou dez anos de atuação na promoção de direitos dos infantes de zero a seis anos e gestantes no ano passado, com uma ótima aceitação da sociedade, uma vez que une iniciativas do Estado e dos Municípios, da sociedade civil e das mais variadas esferas que tenham interesse e que gostariam de se comprometer com a instrução e o desenvolvimento de crianças vulneráveis daquela idade, atendendo atualmente

51,9 mil famílias atendidas, 57,1 crianças, 7,7 mil gestantes em 246 municípios (PIM, 2016, <www.pim.saude.rs.gov.br>).

Este Programa do governo do Estado do Rio Grande do Sul visa à efetivação dos direitos da criança, valorizando dessa forma seu desenvolvimento sadio, além de buscar a transformação da realidade infantil brasileira, de crianças de zero a seis anos, gestantes e suas famílias.

Sua meta é garantir a satisfação dos direitos na Primeira Infância. O PIM está presente, principalmente nas comunidades em que existe um número elevado de crianças nesta faixa etária e gestantes, além de atuar em comunidades carentes e vulneráveis, seu trabalho também aparece em locais que existam um número baixo ou nenhuma escola de Educação Infantil.

Esta Política Pública Estadual é proposta com base em estudos que comprovaram a importância dos primeiros anos de desenvolvimento do ser humano. Sendo assim o Rio Grande do Sul, viu a necessidade de implantar uma Política Pública para promoção e desenvolvimento integral da Primeira Infância Melhor. Seu objetivo principal é de orientação das famílias, a partir de sua cultura e experiências, para que se promova o desenvolvimento integral das crianças desde a gestação até os seis anos de idade, e redobrando os cuidados no período de zero a três anos (PIM RS, 2003).

Encontra-se com muita veemência nesta Política Pública a efetivação dos direitos da criança, valorizando dessa forma seu desenvolvimento sadio, ela tem como objetivo geral transformar a realidade infantil brasileira, de crianças de zero a seis anos, garantindo a satisfação dos direitos na Primeira Infância, além de buscar um crescimento saudável proporcionando uma educação melhor aproveitada, de modo a combater a violência (SCHNEIDER; RAMIREZ, 2007).

O mencionado programa busca conferir a estas crianças um crescimento saudável proporcionando uma educação melhor aproveitada, de modo a combater a violência pela ótica da promoção e desenvolvimento da primeira infância, nas dimensões física, psicológica, intelectual e social.

Sua execução é feita pelos municípios ou organizações não governamentais que aderem ao programa através de um termo firmado pelo Secretário do Estado e Prefeito Municipal ou por quem se responsabilize pela

ONG, sempre apoiados pelas Coordenadorias Regionais de Saúde e Coordenadorias Regionais de Educação (SCHNEIDER; RAMIREZ, 2007).

O programa organiza-se em torno de três eixos estruturantes: a Família, a Comunidade e a Intersetorialidade: “A família é concebida como o grupo humano primário mais importante nos anos iniciais da vida de todo indivíduo” (SCHNEIDER; RAMIREZ, 2007, p.52).

A comunidade é concebida no Programa como um espaço fundamental de potencialidades, recursos humanos, materiais e institucionais. Seus costumes, suas tradições, suas produções culturais são elementos importantes na educação, na saúde e no desenvolvimento das crianças (SCHNEIDER; RAMIREZ, 2007).

A intersetorialidade no atendimento às crianças, como um dos eixos estruturantes do PIM, decorre da constatação de que a fragmentação das iniciativas, a setorialização excessiva e a ênfase na especialização das ações resultam em políticas inadequadas e em programas pontuais que, além de dispersar os recursos, reduzem sua eficácia e efetividade, se definindo como um conjunto articulado de ações em rede de apoio à gestante, à criança de zero a seis anos e às suas famílias (SCHNEIDER; RAMIREZ, 2007).

Ocorre que nesta política pública existe um cuidado extremamente pontual do eixo gestante e bebê e ela os atende de duas formas: *a modalidade individual* que atende as crianças de zero a dois anos e 11 meses de idade, bem como às gestantes vinculadas ao Programa, sendo a modalidade dirigida às crianças é semanal e a modalidade dirigida às gestantes é quinzenal, ambas são realizadas na residência da família, com a duração de aproximadamente uma hora, e a modalidade de grupos que é dirigida às famílias com crianças de três a seis anos de idade, bem como às gestantes, ocorrendo uma vez por semana ou uma vez por mês, respectivamente (SCHNEIDER; RAMIREZ, 2007, p.67).

O trabalho é desenvolvido em associações comunitárias, salões paroquiais, parques infantis e nos lares dos integrantes do programa. Seu objetivo é respeitar e promover as diferentes fases do desenvolvimento integral de cada criança nesta etapa de interação e convivência social. A modalidade se dá através de jogos, atividades lúdicas e educativas, planejadas pelos visitantes, sob a orientação de um monitor (SCHNEIDER; RAMIREZ, 2007).

Os grupos de gestantes têm como objetivo maior levar informações relevantes sobre a importância da amamentação, sobre o parto, entre outras, além de promover a socialização e a troca de experiências (SCHNEIDER; RAMIREZ, 2007).

Em 2011 o programa foi avaliado em dezesseis principais cidades que têm o PIM implementado, e nesta avaliação feita com as famílias atendidas constatou-se que

97% declararam ter modificado o modo de tratar o filho/a e 92% que o PIM colaborava com a saúde dele/a; 96% das famílias disseram participar semanalmente das atividades do PIM; 77% alcançaram os resultados esperados para as atividades e 22% alcançaram em parte (PIM RS, 2011)

Além desta avaliação, outras pesquisas de órgãos oficiais como a Fundação Getúlio Vargas (FGV), Centro de Referencia Latinoamericano de Educacion Preescolar (CELEP) e Offord Centre for Child Development, da Universidade McMaster de Toronto/Canadá, avaliam o PIM como um programa que traz reflexos positivos ao desenvolvimento da primeira infância, como

[...] pais mais presentes na vida escolar dos filhos; redução da vulnerabilidade para aprendizagem, especialmente nos meninos – o que representa um fator protetivo; redução na vulnerabilidade para aprendizagem nas crianças filhas de mães com baixa escolaridade; maior impacto nas crianças que participaram por mais de 2 anos; e [...] melhora dos indicadores socioafetivos, de motricidade, cognitivo e de linguagem das crianças que passam a ser atendidas pela política [...] (PIM, 2016, <www.pim.saude.rs.gov.br>).

Todavia, a maior preocupação do Governo é de proporcionar o desenvolvimento saudável destas crianças, dando continuidade às propostas do PIM através de outras ações, restando este ciclo completo e só então efetivamente garantido os direitos de proteção ao infante durante toda esta etapa, pois se acredita que não só a Primeira Infância Melhor deve ser priorizada, e sim todo o período de formação, desde a infância até a adolescência, deixando para o futuro um cidadão bem desenvolvido e amparado, uma vez que seus direitos de infante foram garantidos por estas ações, refletindo essas garantias em sua vida adulta.

Assim, também se deve destacar que são necessários novos investimentos sempre primando dar vida a essa legislação para que partindo disso se tenha como garantir de fato e de direito, os direitos das crianças,

proporcionando-lhes de tal forma a integralidade do seu desenvolvimento (SCHNEIDER; RAMIREZ, 2007). De certa forma, é isso que se espera com a recente aprovação do Marco Legal da Primeira Infância.

Considerações Finais

Claramente se nota que o Brasil vem evoluindo quanto a proteção dos direitos da criança, já que o próprio ordenamento jurídico, no âmbito do Estatuto da Criança e do Adolescente passou a estabelecer que os infantes são pessoas merecedoras da proteção integral, devendo o próprio Estado garantir a efetivação de seus direitos em todas as fases de sua existência.

Ao conhecer melhor o Programa Primeira Infância Melhor torna-se cristalino que os direitos das crianças estão sendo garantidos, já que uma vez priorizada a primeira infância, entende-se que as crianças possuirão acesso efetivo à Saúde e Educação, de modo a proporcionar um futuro mais digno e saudável, logo, sem violência.

Contudo, muita coisa ainda precisa ser realizada, principalmente o desenvolvimento sadio e completo desses infantes, priorizando as famílias de baixa renda e de condições mínimas, que por muitas vezes se concentram principalmente no Norte e Nordeste do País.

Sendo assim, é de extrema importância essa Política Pública para promoção da Primeira Infância, bem como, os resultados quando ela é evidenciada, mostrando que o governo se importa e pretende melhorar a situação dos infantes desta faixa etária.

No Brasil ainda é bastante frágil o processo de avaliação das políticas públicas. Por questões políticas, corrupção, descrédito nas instituições representativas do governo, etc., a avaliação das mesmas acabam tendo pouca credibilidade junto a sociedade. É necessário, portanto, a conscientização da real importância que esta fase assume no processo de estudo e análise de uma política pública, bem como um olhar diferenciado sobre a perspectiva do tipo de dimensão ao caso concreto são de extrema importância para que do processo avaliativo possa surgir uma outra construção que torne-se efetiva e contemple as reais necessidades dos infante no Brasil.

Nessa perspectiva, as políticas públicas não devem ser entendidas como programas que se dividem por setores de acordo com as necessidades do Estado, ao contrário, elas devem estar interligadas de maneira contínua e serem compreendidas a partir da própria construção de instituição e processo políticos, que estão intimamente interligados com todas as questões que regem uma sociedade.

Por fim, com base em pesquisas, o governo do Estado do Rio Grande do Sul, foi muito aplaudido com a criação dessa Política Pública. Essa política corrobora com o ênfase dado pela agenda mundial à primeira infância, e com este programa, o governo auxilia e proporciona no desenvolvimento sadio e integral das gestantes e crianças de zero à seis anos, para que essa etapa da vida seja marcada sempre por desenvolvimento e não por carências, sejam elas físicas ou psicológicas.

Além disso, a iniciativa do Estado serviu de referência para a criação do recente aprovado Marco Legal da Primeira Infância, que vem para fortalecer as ações voltadas ao infante de zero à seis anos de idade e gestantes, além de buscar fortalecer o vínculo e convivência familiar, através da criação de uma Política Nacional Integrada para a Primeira Infância, com abordagem e coordenação intersetorial principalmente entre educação, saúde, assistência social, através da corresponsabilidade da União, dos Estados e dos municípios, fortalecendo assim o desenvolvimento sadio de nossas crianças.

REFERÊNCIAS

ACBERGS. **Associação das Creches do Rio grande do Sul**. Disponível em: <<http://www.rs.gov.br/direciona.php?key=Y2FwYT0xJmludD1ub3RpY2lhJm5vdGkPTy00DAwJnBhZz0xJmVkaXRvcmlhPTEyNiZvcmlhPTE>>. Acesso em: 12 mar. 2016.

BARROS, M.E. **Políticas de Saúde no Brasil**: diagnóstico e perspectivas. Brasília: IPEA, 1996.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei da Câmara nº 14, de 2015**. Disponível em: < <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/120182>>. Acesso em 14 abr. 2016.

BRASIL. Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). **Lei nº. 8.069 de 13 de julho de 1990**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm>. Acesso em: 13 abr. 2016.

BRASIL. **Lei 13. 257 de 08 de março de 2016**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13257.htm>. Acesso em: 16 abr. 2016.

CEDEDICA. **Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente**. Disponível em: <http://www.cededica.org.br/uploads/estatuto_atualizado.pdf>. Acesso em: 9 abr. de 2016.

CEDEDICA. **Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente**. Disponível em: <http://www.cededica.org/web/missao_visao>. Acesso em: 10 mar. 2016.

CEDICA. **Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente**. Disponível em: <<http://cedica.rs.gov.br/>>. Acesso em: 10 mar. de 2016.

CEDICA. **Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente**. Disponível em: <<http://cedica.rs.gov.br/>>. Acesso em: 10 mar. de 2016.

COSTA, Marli M. M. da. (org.) Sabrina Cassol. **Direito, cidadania e políticas públicas II: Direito do cidadão e dever do Estado**. Porto Alegre: Imprensa Livre. 2007.

CUSTÓDIO, André Viana; VERONESE, Josiane Rose Petry **Trabalho Infantil a negação do ser criança e adolescente no Brasil**. Florianópolis: OAB/SC Editora, 2007.

FASE. **Programa Geral Semiliberdade**. Disponível em: <http://www.fase.rs.gov.br/docs/1378989221PF_Anexo_V__PROGRAMA_GERAL_SEMILIBERDADE_RS_FINAL_VERSAO_JULHO_2013.pdf>. Acesso em: 14 mar. de 2016.

LOPES, Brenner; AMARAL, Jefferson Ney; CALDAS, Ricardo Wahrendorff (coord.) **Políticas Públicas: conceitos e práticas**. Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2008.

MAUAD, Ana Maria. A vida das crianças de elite durante o império. In: PRIORE, Mary del (Org.). **História das Crianças no Brasil**. 4 ed. São Paulo: Contexto, 2004.

MENICUCCI, Telma. A implementação da Reforma Sanitária: a formação de uma política. IN: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo Cesar (Org.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Programa Brasil carinhoso**. Disponível em:

<<http://www.mds.gov.br/brasilsemiseria/brasil-carinhoso>>. Acesso em: 28 abr 2016.

MIRANDA, Maria Inês Ferreira de; FERRIANI, Maria das Graças C. **Políticas públicas sociais para crianças e adolescentes**. Goiânia: AB, 2001.

PIM. **Marco Legal da Primeira Infância agora é lei**. 2016. Disponível em: <<http://www.pim.saude.rs.gov.br/v2/marco-legal-da-primeira-infancia-agora-e-lei/>>. Acesso em 14 abr. 2016.

PIM. **Programa Primeira Infância Melhor**. Disponível em: <http://www.pim.saude.rs.gov.br/a_PIM/php/paginaIndicadoresSucessoPim.php>. Acesso em: 10 mar. de 2016.

PIM. **Programa Primeira Infância Melhor**. Disponível em: <http://www.pim.saude.rs.gov.br/a_PIM/boletinsInformativos/Boletim-EdicaoEspecial-SegundoCorteAvaliativo.pdf>. Acesso em: 28 abr 2016.

PIM. **Resultados**. 2016. Disponível em: <<http://www.pim.saude.rs.gov.br/v2/o-pim/resultados/>>. Acesso em 14 abr. 2016.

REDE NACIONAL PRIMEIRA INFÂNCIA. **Novo marco legal consolida avanços significativos para a primeira infância brasileira**. 2016. Disponível em: <<http://primeirainfancia.org.br/novo-marco-legal-consolida-avancos-significativos-para-a-primeira-infancia-brasileira/>>. Acesso em 14 abr. 2016.

SALIBA, Maurício Gonçalves. **O olho do Poder: análise crítica da proposta educativa do Estatuto da criança e do adolescente**. São Paulo: Unesc, 2006.

SCHNEIDER, Alessandra; RAMIRES, Vera Regina. **Primeira Infância Melhor: uma inovação em política pública**. Brasília: UNESCO e Secretaria de Saúde do Estado do Rio Grande do Sul, 2007.

SEDH. **Sistema de Garantia de Direitos**. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/criancas-e-adolescentes>>. Acesso em: 10 mar. de 2016.

UNICEF. **Declaração Universal dos Direitos da Criança**. 1959. Disponível em:<<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Crian%C3%A7a/declaracao-dos-direitos-da-crianca.html>>. Acesso em:10 mar. 2016.

VERONESE, Josiane R. P. COSTA, Marli Marlene M. da. **Violência Doméstica: Quando a vítima é criança ou adolescente. Uma leitura interdisciplinar**. Florianópolis: OAB/SC, 2006.

_____. Humanismo e infância: a superação do paradigma da negação do sujeito. In: MEZZAROBBA, Orides (Org.). **Humanismo latino e estado no Brasil**. Florianópolis: Fundação Boiteux [Treviso]: Fondazione Casamarca, 2003.

_____. **Os Direitos da Criança e do Adolescente.** São Paulo: LTr,
1999.