

O MARCO LEGAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA COMO FERRAMENTA FUNDAMENTAL AO ALCANCE DO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO NO BRASIL

Bruna Antunes Ziliotto¹

Miriam Olivia Knopik Ferraz²

Camila Salgueiro da Purificação Marques³

Resumo: O presente artigo objetiva examinar o Marco Legal da Primeira Infância (Lei n. 13.257/2016) sob a perspectiva da teoria do desenvolvimento como liberdade do economista Amartya Sen além de identificar quais os desafios para a promoção da efetividade desta lei. Para a construção da pesquisa utiliza-se o método hipotético-dedutivo e subdivide-se em três seções. A primeira seção aborda o trajeto histórico das legislações destinadas às crianças no Brasil, passando de uma fase de invisibilidade à sujeitos de direito merecedores de proteção estatal. A segunda seção explora a teoria do desenvolvimento como liberdade de Amartya Sen e seus principais conceitos aplicáveis ao Marco

¹ Mestranda em Direito Econômico e Desenvolvimento. Pós-graduada em Direito das Famílias e Sucessões (ABDCONST). Membro do Grupo de Estudos em Análise Econômica do Direito da PUCPR (GRAED). Advogada.

² Doutoranda em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (bolsista PROSUP), Mestre e Graduada em Direito pela PUCPR. Especialista em Direito Constitucional pela Academia Brasileira de Direito Constitucional. Editora Adjunta da Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional. Coordenadora Adjunta do Grupo de Estudos em Análise Econômica do Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná- Brasil. Professora da Universidade Positivo, UNIFACEAR e FAE Law Experience. Advogada.

³ Doutoranda em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Graduada pela Universidade Estadual de Ponta Grossa. Professora.

Legal da Primeira Infância, demonstrando a existência de uma clara convergência entre a teoria econômica e os objetivos da lei brasileira. Por fim, a última seção relata os desafios existentes no país para a implementação de políticas públicas eficazes voltadas a primeira infância, dadas as peculiaridades regionais e dificuldades em monitoramento dos programas. Ao final, conclui-se que a Lei n. 13.257/2016 representa considerável avanço para a promoção do desenvolvimento econômico do Brasil, tendo em vista que as evidências apontam que investir na primeira infância é a forma mais eficaz de investir na nação a longo prazo. No entanto, é preciso uma melhora e solidificação de programas de monitoramento e avaliação dos planos decorrentes da lei, a fim de que não se torne vazia e ineficaz.

Palavras-Chave: Marco Legal da Primeira Infância; Desenvolvimento; Políticas Públicas; Monitoramento; Efetividade.

1. INTRODUÇÃO



há aproximadamente 35,5 milhões de crianças de 0 a 12 anos de idade no Brasil, o que corresponde a 17,1% da população brasileira, sendo que, dentre elas, cerca de 20 milhões são de até 6 anos de idade (IBGE, 2018).

Este número expressivo levou o legislador, impulsionado por movimentos internacionais, sociais e políticos, a redigir o chamado Marco Legal da Primeira Infância (Lei n. 13.257/2016), a fim de estabelecer princípios e diretrizes para a formulação de políticas públicas que visam atender de forma mais efetiva os direitos da criança na primeira infância, que vai dos 0 a 6 anos de idade.

Além do Brasil, o cenário contemporâneo em âmbito mundial caminha para o sentido de cada vez mais realizar programas e projetos destinados a crianças em sua fase inicial de

desenvolvimento.

Este movimento é fundamentado em uma série de estudos baseados em evidências, os quais demonstram que os retornos econômicos e sociais à sociedade são altíssimos quando os investimentos em educação, saúde, cultura e paternidade são feitos em crianças de tenra idade.

É comprovado cientificamente que as habilidades emocionais, cognitivas e sociais são melhores desenvolvidas quando estimuladas em crianças de até seis anos de idade, o que gera efeitos de curto, médio e longo prazo, que vão desde maior produtividade econômica, aumento de renda, saúde estável, ascensão social até a redução de custos sociais.

O investimento nessa faixa etária, ousa-se dizer que é um dos mais importantes e valiosos em termos de retorno socioeconômico. Para que uma nação se desenvolva, mostra-se primordial a destinação de recursos aos cidadãos da primeira infância.

Nas linhas abaixo, procurou-se explorar a trajetória dos direitos das crianças no Brasil, seguido pela interlocução da teoria do desenvolvimento como liberdade de Amartya Sen com o Marco Legal da Primeira infância, e por fim, alguns desafios que a lei enfrentará no Brasil para que atinja sua plena efetividade.

2. A INFÂNCIA NA LEGISLAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO DO MARCO LEGAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA

A Lei nº 13.257/2016, também conhecida como Marco Legal da Primeira Infância, estabelece princípios e diretrizes para a formulação e implementação de políticas públicas voltadas para a primeira infância, a qual compreende o período dos primeiros 6 (seis) anos de vida ou 72 (setenta e dois) meses completos da criança (BRASIL, 2016).

Referido diploma objetiva assegurar prioridade absoluta dos direitos da criança em sua fase inicial de desenvolvimento, fortificando o dever constitucional do Estado em estabelecer

políticas públicas, planos, serviços e programas sociais que atendam às peculiaridades dessa faixa etária, visando garantir seu desenvolvimento integral.

Seus respectivos contornos legislativos iniciaram no Núcleo Ciência Pela Infância (NCPI), organização criada em 2011 com o objetivo de promover o desenvolvimento da primeira infância no Brasil através de uma aliança entre organizações⁴ com naturezas e competências diversificadas (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016, p. 17).

O Núcleo fomenta programas baseados em evidências e atua com o monitoramento e avaliação das atividades desenvolvidas, além de promover simpósios nacionais e internacionais com enfoque no tema.

A partir daí, também no ano de 2011, foi instituída a Frente Parlamentar da Primeira Infância, integrada por mais de 200 parlamentares e fundada pelo então deputado federal Osmar Terra, com o intuito de desenvolver programas nacionais direcionados a primeira infância.

Neste contexto, o Projeto de Lei nº 6.998/2013 foi redigido de modo a alterar o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) para dispor com maior especificidade sobre a primeira infância.

Na sequência, em 2014 formou-se uma Comissão Especial Parlamentar para analisar a proposição, a qual contou com contribuições da sociedade civil, governo, especialistas e universidades (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016, p. 11).

Por fim, o projeto culminou na sanção da Lei nº 12.257/2016, a qual, nestes aproximados 4 (quatro) anos de vigência, vivencia o desafio de colocar em prática as premissas e objetivos lá inseridos.

⁴ Compõe o núcleo as seguintes organizações: Center on Developing Child (Universidade de Harvard), David Rockefeller Center for Latin American Studies (Universidade de Harvard), Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo (FMUSP); Fundação Maria Cecília Souto Vidigal e Instituição de Ensino Superior de Pesquisa (INSPER).

Contudo, antes de passar a uma análise sobre a efetividade da referida lei, não se pode ignorar o fato de que seu sancionamento representa um valoroso avanço com relação aos direitos das crianças no Brasil, além de exprimir um reconhecimento nacional pela importância de se investir na primeira infância para o desenvolvimento econômico social do país.

Historicamente, as crianças não foram objeto de prestigiada tutela estatal. Entre os séculos XVI e XIX, crianças e adolescentes eram vistos como seres de menor relevância, dado ao alto índice de mortalidade precoce na época, não eram empreendidos esforços para que a memória dos falecidos fosse perpetuada e capaz de promover indignação social (LIMA, POLI, SÃO JOSÉ, 2017, p. 316).

No final do século XVIII, pouco mais de 50% dos recém-nascidos tinham chances de superar os dois anos de idade. A falta de cuidados, higiene, nutrição básica, entre outros fatores, favoreceriam ainda mais o alto índice de mortalidade, os quais, somados a doenças e a carência de medicina especializada na época, implicavam na morte de milhares de bebês todos os anos (CHALMEL, 2004, p. 62).

O Brasil colônia foi marcado por um alto nível de trabalho infantil. As crianças exerciam trabalho braçal nas mais diversas funções de acordo com suas capacidades físicas, principalmente em famílias carentes e domicílios rurais, onde quanto maior a quantidade de filhos, maior seria o número de trabalhadores e, conseqüentemente, maior a renda familiar (TEIXEIRA, 2017, p. 155).

Não havia uma diferenciação bem estabelecida entre a criança e o adulto, sendo considerável apenas o tamanho, força para o trabalho e um grau de independência mínima. Não havia um critério temporal, biológico e muito menos psíquico para determinar o início e o fim das fases da vida (LIMA, POLI, SÃO JOSÉ, 2017, p. 318).

Foi somente no início do século XX, que entrou em vigor

o Decreto nº 17.943-A de 12 de outubro de 1927, conhecido como Código de Menores, primeira legislação pátria destinada às crianças e aos adolescentes. A lei tratava os jovens como objetos de proteção do Estado, mas não como sujeitos de direito (BRASIL, 1927).

Ademais, sua existência era voltada primordialmente, nas palavras do legislador, aos menores abandonados, delinquentes ou vadios, os quais, inclusive, eram criminalizados por suas condutas em proporções muito próximas aos adultos. O objetivo do referido código era de preservar a ordem social do Estado, sendo este o último responsável por “reeducar” ou “recuperar” as crianças abandonadas causadoras de desordem (AMIN, 2018, p. 51).

Conforme leciona a chamada Doutrina da Situação Irregular, “era a fase da criminalização da infância pobre. Havia uma consciência geral de que o Estado teria o dever de proteger os menores, mesmo que suprimindo suas garantias” (AMIN, 2018, p. 52).

A tutela da infância, nesse momento histórico, caracterizava-se pelo regime de internações com quebra dos vínculos familiares, substituídos por vínculos institucionais. O objetivo era recuperar o menor, adequando-o ao comportamento ditado pelo Estado, mesmo que o afastasse por completo da família. A preocupação era correccional e não afetiva (AMIN, 2018, p. 53).

Sucessivamente, sob influência do término da 2ª Guerra Mundial e dos movimentos em prol dos Direitos Humanos, em novembro de 1959, foi editada a Declaração Universal dos Direitos da Criança, da qual o Brasil é signatário, que concretizou em âmbito nacional a necessidade de proteção e cuidado especial destinado às crianças, dada sua imaturidade física e mental (BRASIL, 1990).

Ademais, foram elencados princípios a que todas as crianças farão jus, como o direito a proteção social, desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual, nome, nacionalidade, saúde, segurança, educação, dentre outros (BRASIL, 1990).

Não bastasse a tendência internacional, que caminhava para o sentido da substituição do binômio individual-patrimonial para o coletivo-social, era nítido que a Doutrina da Situação Irregular não era adequada à promoção de um desenvolvimento econômico e social da criança e do adolescente, o que deu azo a uma reconstrução da antiga ideologia e o surgimento da chamada Doutrina da Proteção Integral (AMIN, 2018, p. 54-56).

Este paradigma foi transposto à Constituição Federal de 1988, que passou a considerar as crianças e adolescentes como efetivos sujeitos de direito, e não mais meros elementos passíveis de proteção do Estado.⁵

O sistema garantista da proteção integral, firmado no tripé movimentos sociais, agentes jurídicos e políticas públicas, desenrolou na promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente no ano de 1990, tornando o Brasil um dos países mais avançados mundialmente em termos de legislação infanto-juvenil (AMIN, 2018, p. 57).

Conforme leciona Antônio Carlos Gomes Costa (1990, p. 38), o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069/1990), constituiu verdadeira “revolução copernicana”, que, fundado na Doutrina da Proteção Integral, possui caráter de política pública, na medida em que se trata de um modelo universal, democrático e participativo de legislação, no qual família, sociedade e Estado são partícipes do sistema de garantias de toda a infância e juventude, independente da classe social.

Passados mais de 20 (vinte) anos de vigência do ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente), outras leis foram promulgadas com o intuito de aprimorar ainda mais o sistema da proteção integral, citando-se como exemplo as seguintes leis:

⁵ Constituição Federal, art. 227: 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, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078/1990), lei da criminalização sobre pornografia infantil (Lei n. 11.829/2008), lei da adoção (Lei n. 12.010/2009), lei dos conselhos tutelares (Lei n. 12.696/2012), Estatuto da Juventude (Lei n. 12.852/2013), Lei do Menino Bernardo (Lei n. 13.010/2014), Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei n. 13.146/2015), Lei da prevenção e repressão ao tráfico interno e internacional de pessoas (Lei n. 13.344/2016), lei da entrega voluntária de filho em adoção e novos critérios para destituição do poder familiar (Lei n. 13.509/2017), e por último, mas não menos importante, o Marco Legal da Primeira Infância (Lei n. 12.257/2016), que é objeto do presente estudo.

O constante refinamento inerente aos direitos da criança e do adolescente, produz uma imagem de que o Brasil teria alcançado quase um ápice de bem-estar destes indivíduos com relação ao restante da população, se comparado a outros ramos do Direito que não são atualizados com tanta frequência. Ocorre que, é preciso realizar um juízo crítico para além do direito material, de modo a inserir-se no campo da estatística, para examinar com maior exatidão se, na prática, todo esse arcabouço legal é dotado ou não de efetividade.

O cenário brasileiro no ano de 2018, segundo a Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira, organizada pelo IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, revelou que mais de 40% da população que vive abaixo da linha de pobreza são crianças entre zero e 14 (quatorze) anos de idade (IBGE, 2018, p. 60).

Ainda, o mesmo estudo revelou que dentre a parcela da população que habita com a presença de inadequações domiciliares e ausência de serviços de Esgotamento Sanitário por rede coletora ou pluvial, 41,1% são crianças de 0 a 14 anos de idade (IBGE, 2018, p. 68). Estes dados são alarmantes dada a importância deste período para o desenvolvimento do indivíduo enquanto membro de uma sociedade com direitos e deveres.

Em específico ao Marco Legal da Primeira Infância (Lei 13.257/2016) a sua importância decorre da relevância de políticas públicas voltadas para a faixa etária objeto da referida legislação. Ele se posiciona como instrumento de destaque para seja prioridade estatal a atenção aos primeiros seis anos de vida da criança, trazendo disposições sobre o papel da criança enquanto cidadã e a possibilidade de influenciar os rumos do país. (ANDREUCCI; JUNQUEIRA, 2017, p. 290).

A referida legislação é um marco estruturante de políticas públicas, pois impõe que sejam tomadas iniciativas com o objetivo de construir uma abordagem intersetorial “que articula as diversas áreas, englobando também a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, o que garantirá a transversalidade das ações”. (ANDREUCCI; JUNQUEIRA, 2017, p. 290)

Essa legislação, em consonância com os dispositivos protetivos internacionais, colabora para a promoção da proteção integral da criança, e ainda, a compreensão desta como sujeito de direito em desenvolvimento. (ANDREUCCI; JUNQUEIRA, 2017, p. 290).

Ademais, importa ressaltar que os investimentos na primeira infância ultrapassam os interesses pessoais dos indivíduos tutelados pela legislação e alvo das políticas públicas. Estes investimentos merecem destaque porquanto capazes de afetar diretamente o desenvolvimento econômico social do Brasil como um todo, com reflexos de curto, médio e longo prazo, conforme passa-se a explicar no tópico seguinte.

3. A TEORIA DO DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE DE AMARTYA SEN E SUA INTERLOCUÇÃO COM A PRIMEIRA INFÂNCIA

A Segunda Guerra Mundial foi o grande pilar para o aprimoramento e divulgação das teorias do desenvolvimento, as quais ganharam maior força no pós-guerra devido à

compromissos internacionais firmados em prol da estabilidade e crescimento econômico global. (NIEDERLE; RADOMSKY, 2016, p. 7).

Organismos multilaterais foram criados a fim de incentivar a reconstrução e crescimento econômico dos países devastados pela guerra, como a Organização das Nações Unidas (ONU) e o Banco Mundial.

Neste cenário, firmou-se um padrão industrial de desenvolvimento que considerava o capital e o trabalho como as duas bases para o crescimento socioeconômico. Assim, por muitos anos o conceito de desenvolvimento esteve vinculado somente ao crescimento econômico, produto da indústria e modernização dos meios de produção (NIEDERLE; RADOMSKY, 2016, p. 11).

Em contrapartida aos tradicionais indicadores de renda que representavam a soma de todos os bens e serviços produzidos em uma determinada região, como é o caso do Produto Interno Bruto (PIB), mudanças no final da década de 1970 mostraram que estes indicadores não eram mais suficientes para o alcance de um real desenvolvimento, o qual necessitava de uma análise conjunta entre as transformações econômicas e sociais (FREITAS; CASSOL; CONCEIÇÃO; NIEDERLE, 2016, p. 51).

Assim, a sociologia assumiu papel importante na economia de modo a dar novos contornos ao desenvolvimento, ganhando maior visibilidade os trabalhos do economista indiano Amartya Sen, que baseou sua obra *Desenvolvimento Como Liberdade* na importância da análise de fatores sociais para o aperfeiçoamento do desenvolvimento econômico em cada país ou região. (FREITAS; CASSOL; CONCEIÇÃO; NIEDERLE, 2016, p. 51).

Na concepção de Sen (2010, p. 61), a avaliação do crescimento econômico através do aumento de rendas privadas não deve ser o único fator a ser considerado quando busca-se auferir

o desenvolvimento, sendo, para tanto, primordial a análise conjunta entre a expansão dos serviços sociais e das liberdades reais que os indivíduos desfrutam.

O autor parte da visão de que “os fins e os meios do desenvolvimento requerem análise e exame minuciosos para uma compreensão mais plena do processo de desenvolvimento”, considerando totalmente inapropriado adotar a maximização de renda ou riqueza como o objetivo central da sociedade, tal como era tradicionalmente adotado no século XIX (SEN, 2010, p. 29).

A concepção de pobreza é relativa, não podendo ser atrelada unicamente a recursos financeiros. Em uma de suas obras, *Inequality Reexamined*, Sen (1992, p. 107) utiliza o seguinte exemplo: a pessoa 1 possui renda inferior a pessoa 2, porém, a pessoa 2 faz hemodiálise todos os dias em decorrência de doença renal, o que lhe custa bastante dinheiro. Quem é a mais pobre? A que auferে menos renda mensalmente, ou a que possui uma saúde debilitada?

A resposta para essa questão depende de qual definição de pobreza será utilizada e dentro de qual contexto social os indivíduos em comento estão inseridos. Sen (1992, p. 109) defende que a pobreza está muito mais ligada a ausência de capacidades do que a um acesso mínimo a certos bens e serviços, o que impacta diretamente no desenvolvimento de uma sociedade.

Para o economista, o desenvolvimento é o processo através do qual busca-se a melhoria de vida do indivíduo e a expansão das liberdades por ele experimentadas, sendo estas, o fim e o meio primordiais do desenvolvimento econômico social. A ampliação de liberdades individuais afeta proporcionalmente o potencial das pessoas para cuidarem de si mesmas, e, consequentemente, para influenciarem o mundo em que habitam (SEN, 2010, p. 33).

Referida ampliação de liberdades manifesta-se através das capacidades (capabilities) dos indivíduos em levar a vida da forma que desejarem a fim de atingirem seus objetivos (SEN,

2010, p. 104-105):

A “capacidade” [capability] de uma pessoa consiste nas combinações alternativas de funcionamentos cuja realização é factível para ela. Portanto, capacidade é um tipo de liberdade: a liberdade substantiva de realizar combinações alternativas de funcionamentos (ou, menos formalmente expresso, a liberdade para ter estilos de vida diversos) (...) O “conjunto capacitário” consistiria nos vetores de funcionamento alternativos dentre os quais a pessoa pode escolher. Enquanto a combinação dos funcionamentos de uma pessoa reflete suas realizações efetivas, o conjunto capacitário representa a liberdade para realizar as combinações alternativas de funcionamentos dentre as quais a pessoa pode escolher.

A compreensão destes dois elementos descritos no trecho acima, *functionings* e *capabilities*, são cruciais para um correto entendimento da teoria do desenvolvimento como liberdade. As capacidades que um indivíduo detém são o que determinará a escolha de suas funcionalidades (SEN, 1992, p. 39).

As funcionalidades representam o conjunto de *doings and beings* que as pessoas possuem, ou seja, das possibilidades de escolha entre realizações pessoais entre ser e fazer. Por exemplo, um indivíduo pode ser professor e lecionar. O *doing* seria lecionar, enquanto o *being* seria ser professor.

No entanto, o efetivo exercício destas funcionalidades (*doings + beings*) somente se concretizará a partir do momento em que a pessoa tiver a capacidade real (*capability*) de escolher ser professor e lecionar. Se ela não tiver sequer acesso a esta escolha, estará inapta a exercer esta funcionalidade.

Habitar em um país de economia liberal, que permite o exercício das mais diversas profissões com as mais diversas formas de remuneração não se demonstra uma realidade suficiente, há a necessidade de que haja os meios necessários para que todos os cidadãos tenham acesso à estas profissões, e dentro de sua esfera íntima, escolham a que desejarem.

Portanto, em resumo, a capacidade de uma pessoa atingir suas funcionalidades da forma em que optar, é o que constitui

sua liberdade e leva ao desenvolvimento econômico social de uma comunidade na teoria de Amartya Sen.

Dentro desta abordagem, o autor trata a pobreza como forma de privação de capacidades básicas dos seres humanos, de maneira contrária ao conceito clássico de pobreza como sinônimo de baixa renda.

Muito embora não negue a importante inter-relação entre pobreza e baixo nível de renda, sustenta que, com maiores capacidades (liberdades substantivas) para viver, o indivíduo conseqüentemente aumentaria seu potencial produtivo e capacidade de auferir renda (SEN, 2010, p. 124).

Logo, voltando ao exemplo anterior, das pessoas 1 e 2, tem-se que a resposta depende das *capabilities* por eles experimentadas. Se a pessoa 1, com menor renda, for dotada de capacidades como acesso a saúde, moradia digna, vestimenta adequada e educação de qualidade, sua renda poderá aumentar exponencialmente de acordo com suas escolhas, sendo, portanto, mais “rica” que a pessoa 2, que é impossibilitada de exercer certas funcionalidades em razão da doença que lhe acomete.

Por outro lado, se a pessoa 1 não tiver acesso ou condições de desenvolver e exercer suas capacidades, além de permanecer com uma renda abaixo do desejável, será pobre em termos de *functionings* e *capabilities*, podendo ser até mais pobre do que a pessoa 2.

Com efeito, importante ressaltar que a relação entre baixa renda e capacidades varia expressivamente entre culturas, famílias e indivíduos, sendo o impacto da renda sobre as capacidades contingente e condicional. Significa dizer que as políticas públicas destinadas a reduzir a desigualdade e a pobreza devem ser verticalizadas para o grupo populacional específico a que se destinam, classificados segundo idade, sexo, localização geográfica etc. (SEN, 2010, p. 121).

Partindo do pressuposto de que a usurpação de capacidades leva a pobreza, é possível concluir que o inverso é

verdadeiro, ou seja, quanto mais amplo for o acesso à oportunidades, maior o desenvolvimento de capacidades e mais rico (não somente no sentido financeiro) será o indivíduo, o que leva, conseqüentemente, a um maior índice de desenvolvimento econômico social da sociedade em que habita.

São relações cíclicas que impactam umas nas outras, mas que no fim, dependem da expansão das liberdades individuais de cada ser humano.

Daí a importância de investir-se na primeira infância, na medida em que, quanto mais inclusivo for o alcance da educação básica, serviços de saúde e investimentos estatais em programas voltados para crianças em estágio de desenvolvimento, maior será a probabilidade de que mesmo as potencialmente pobres tenham uma chance maior de superar a miséria e conquistem suas capacidades e funcionalidades (SEN, 2010, p. 124).

Neste ponto, merecem destaque os estudos desenvolvidos pelo americano James J. Heckman, professor de economia na Universidade de Chicago, vencedor do prêmio Nobel de Economia no ano 2000 e expert em análise econômica do desenvolvimento humano.⁶

O autor defende que o ingresso das crianças na educação deve ser feito antes mesmo da pré-escola, já em seu primeiro ano de vida, pois é nesta faixa-etária de até os 5 (cinco) anos de idade que o indivíduo se desenvolve cognitivamente e adquire características como auto controle e sociabilidade (HECKMAN, 2012, p. 1).

⁶ James J. Heckman é o professor de economia Henry Schultz, da Universidade de Chicago, ganhador do Prêmio Nobel de Economia e especialista em economia do desenvolvimento humano. Através do Centro para a Economia do Desenvolvimento Humano da universidade, ele conduziu um trabalho inovador com um consórcio de economistas, psicólogos do desenvolvimento, sociólogos, estatísticos e neurocientistas, mostrando que o desenvolvimento de qualidade na primeira infância influencia fortemente os resultados de saúde, econômicos e sociais para indivíduos e sociedade em geral. Heckman mostrou que existem grandes ganhos econômicos ao investir no desenvolvimento da primeira infância. Disponível em: <https://heckmanequation.org/about-professor-heckman/>.

Em um de seus trabalhos acadêmicos, Heckman (2009, p. 114 - 128) examinou os resultados dos investimentos na educação infantil no chamado *HighScope Perry Preschool Program*, a fim de endossar seus estudos voltados a promoção do desenvolvimento econômico social.

O *Perry program* foi uma política pública experimental realizada na escola Perry Elementary School, localizada no estado de Michigan – EUA, na década de 1960. Foram selecionadas crianças de três anos de idade para que, durante dois anos (até que completassem cinco anos), passassem duas horas e meia de segunda a sexta-feira na pré-escola, de segunda a sexta-feira ao longo do ano letivo.

A proposta baseou-se na prática do método da aprendizagem ativa, na qual alunos e professores trabalhavam em conjunto para desenvolver as capacidades cognitiva, social e emocional das crianças.

Na metodologia adotada, as crianças eram estimuladas a planejar e refletir sobre suas atividades curriculares de forma independente, contando somente com o apoio e supervisão dos professores, mas sem qualquer imposição por parte deles. Os alunos eram estimulados a tomar decisões e resolverem seus próprios problemas (HECKMAN et al., 2009, p. 116).

Após o término do programa, os participantes foram submetidos a acompanhamento nas idades de 15, 19, 27 e 40 anos de idade, com avaliações periódicas de seu desempenho profissional, social e acadêmico ao longo da vida.

Apesar de algumas críticas inerentes aos protocolos de coleta e seleção de dados para a análise dos resultados do programa, Heckman (2009, p. 120) o utilizou como exemplo para reforçar sua tese da importância da educação na primeira infância (até os seis anos de idade).

As crianças examinadas, que se tornaram posteriormente adultos, apresentaram maiores índices de frequência escolar, progresso acadêmico, submissão a testes vocacionais,

empregabilidade e menores índices de contribuição ao crime quando comparadas a seus pares que não frequentaram a pré-escola na mesma faixa etária (HECKMAN et al., 2009, p. 116 – 119).

Além do *Perry program*, o economista também se dispôs a analisar diversos programas sociais e políticas públicas nos Estados Unidos destinadas a primeira infância, que o levaram a algumas conclusões muito interessantes.

No que interessa a este trabalho, apontam-se as principais (HECKMAN, 2012, p. 1-2):

(1) Suporte familiar: as políticas públicas destinadas a primeira infância dependem de uma sólida parceria com os pais e seu engajamento. É preciso que aos pais seja ensinado como cuidar dos filhos, adotar rotinas básicas de saúde e acompanhamento constante de sua evolução, além de um programa de suporte as famílias que não tenham condições financeiras ou emocionais de exercer estas atividades;

(2) Escolaridade: quanto antes as crianças entrarem na escola, maior será o desenvolvimento de suas capacidades produtivas. As habilidades cognitivas, lógicas, sociais e emocionais são desenvolvidas e assimiladas rapidamente na faixa etária de até cinco anos de idade, o que refletirá na vida profissional e pessoal do indivíduo, que tenderá a ser mais atento, produtivo e motivado;

(3) Saúde: a nutrição adequada e acesso a médicos e hospitais é de suma importância para o desenvolvimento da criança, sendo que quanto antes estes acompanhamentos forem realizados, maiores as chances desses indivíduos desenvolverem com sucesso habilidades sociais, cognitivas, emocionais e uma vida adulta saudável;

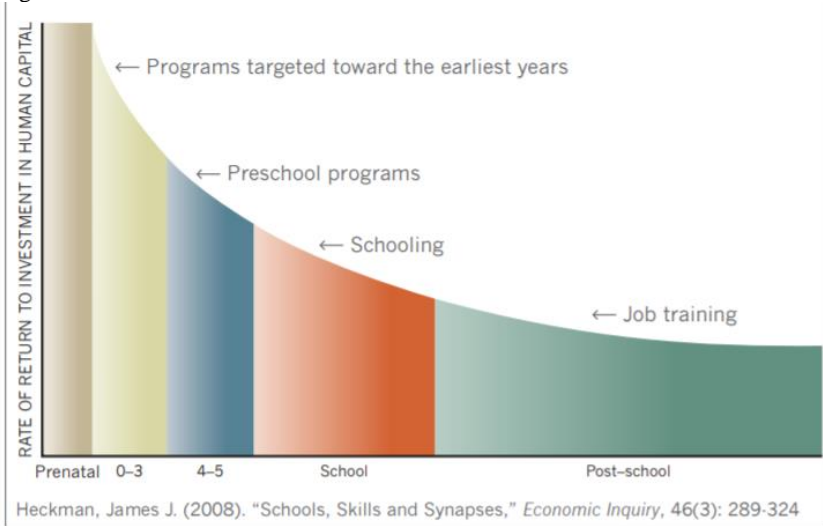
(4) Redução de custos sociais: o investimento na primeira infância implica, a longo prazo, em menores gastos governamentais com segurança, saúde, previdência, poder judiciário e educação. Além disso, o desenvolvimento da economia de uma

nação, estado ou cidade é afetado pelo número de contribuintes que sejam altamente educados, na medida em que terão maior capacidade para gerar empregos, contribuir para a administração pública e ser uma importante força de trabalho;

(5) Aumento da renda familiar: quanto mais cedo os filhos frequentarem as escolas, mais rápido suas mães retornarão ou entrarão no mercado de trabalho, podendo solidificar suas carreiras, o que implica no aumento de renda da unidade familiar.

Neste sentido, Heckman desenvolveu um gráfico que demonstra o grau de retorno a sociedade dos investimentos em programas destinados a primeira infância:

Figura 1 – Returns to a Unit Dollar Invested



FONTE: Heckman, James J. 2008.

Observa-se que os retornos são mais altos quando os investimentos são feitos em crianças de até cinco anos de idade e na fase pré-natal comparado aos destinados a crianças mais velhas, adolescentes e adultos.

A teoria do desenvolvimento como liberdade de Amartya Sen está em plena sincronia com a teoria de James Heckman, de

modo que, de formas diversas mas convergentes, ambas defendem a necessidade de investimentos destinados a crianças em estágio de evolução, e que quanto maiores forem as liberdades que estas crianças desfrutem, como acesso à educação, saúde, nutrição e a sociabilização, mais aptas estarão ao exercício de suas funcionalidades enquanto cidadãs.

Portanto, não restam dúvidas a respeito dos esforços que devem ser empreendidos na primeira infância, haja vista os benefícios futuros que trarão posteriormente para o indivíduo e para a sociedade, impactando diretamente no desenvolvimento econômico social.

Assim, passamos a analisar os principais impactos do Marco Legal da Primeira Infância no Brasil desde sua entrada em vigor até o presente.

4. OS DESAFIOS DO MARCO LEGAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA NO CENÁRIO BRASILEIRO

Uma vez estabelecido que o desenvolvimento humano é um poderoso gerador de equidade, os investimentos na primeira infância são capazes de proporcionar benefícios significativos a médio e longo prazo, de modo a promover justiça social, e, ao mesmo tempo, produtividade na economia e sociedade como um todo (YOUNG, 2016, p. 22).

Nesse sentido, apontam-se três concepções essenciais para a compreensão da importância do Desenvolvimento Infantil Inicial (Desenvolvimento da Primeira Infância) (HECKMAN, 2013).

i. O papel da vida familiar nos anos iniciais para a formação de capacidades dos adultos. Heckman apontou que as capacidades não são definidas somente geneticamente, e sim, são afetadas diretamente pelo contato e qualidade deste e entre familiares e a criança nos seus anos iniciais. Ressaltou ainda que a primeira infância tem um papel essencial para a promoção e

formação de habilidades não cognitivas.

ii. O desenvolvimento de múltiplas capacidades representa uma maior adequação à sociedade, promovendo resultados melhores em diversos setores da vida comum.

iii. As capacidades são sinergicamente formadas, ou seja, uma favorece o desenvolvimento da outra. Nesse sentido o autor aponta que as habilidades cognitivas e não cognitivas interagem simultaneamente de forma a construir o sujeito em suas capacidades.

Destaca-se, portanto, que os estudos sobre investimentos educacionais apontaram que há um retorno maior quando as habilidades são formadas em idades menores. É o que se observa na tabela 1:

TABELA 1 – Interação de competências humanas

Habilidades socioemocionais	Desenvolvem Habilidades Cognitivas
A criança consegue ficar sentada, prestar atenção, engajar-se na atividade e experimentar	
Saúde	Desenvolvem Habilidades cognitivas
A criança perde poucos dias de escola, tem habilidade de concentração	
Habilidades cognitivas	Produção de melhores práticas de saúde; produção de mais motivação; maior percepção de recompensas
A criança entende e controla melhor o seu ambiente	
RESULTADOS:	Maior produtividade, maior renda, melhor saúde, mais investimento familiar, ascensão social, custos sociais reduzidos.

FONTE: YOUNG, 2016 com base em HECKMAN, 2013. Adaptado pelas autoras.

Nesse sentido, políticas de Desenvolvimento Humano na Primeira Infância ensejam reflexos em toda a vida do sujeito e tem o condão de alterar diversas realidades sociais a curto, médio e longo prazo. Ou seja, a construção do Desenvolvimento da sociedade como um todo necessita deste investimento inicial, pois amplia e consolida as capacidades dos indivíduos.

Entretanto, destaca-se que diversas políticas sociais são focalizadas em apenas setores do desenvolvimento infantil, como se a complexidade das capacidades cognitivas e não cognitivas pudessem ser categorizadas e tratadas de forma apartada. Como demonstrado, o processo de aprendizado e construção do sujeito social é complexo e demanda uma interação de diversas habilidades. Como aponta James Heckman:

Com frequência, os governantes desenham programas para as crianças como se elas vivessem suas vidas em compartimentos, como se cada estágio da vida da criança fosse independente do outro, desconectado do que veio antes ou do que virá depois. É hora dos formuladores de políticas olharem para além dos compartimentos, comecem a reconhecer que investimentos consistentes, com custo-efetivo nas crianças e jovens, podem se pagar por si mesmos. (HECKMAN, 2013).

Neste sentido, o informe do Secretário-Geral da Assembleia das Nações Unidas (ONU), A/69/700 de 4 de dezembro de 2014, propôs uma agenda universal em prol do desenvolvimento sustentável mediante o conjunto integrado de seis elementos essenciais: dignidade, pessoas, prosperidade, planeta, justiça e associação.

O texto final foi aprovado pela ONU em setembro de 2015, entrando em vigor no dia 1º de janeiro de 2016, no qual constam 17 objetivos com meta de execução até 2030. Esta agenda consiste em um plano de ação que busca fortalecer a paz universal com mais liberdade, sendo o principal desafio a erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões (ONU, 2015, p. 3)

O quarto objetivo é promover a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos, de modo a assegurar que, até 2030, todos os meninos e meninas 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 (ONU, 2015, p. 23).

O compromisso global com a educação na primeira

infância também foi objeto da Declaração de Incheon, firmada no Fórum Mundial da Educação, realizado na Coreia do Sul, em 2015, cujo objetivo é de certificar a educação inclusiva e equitativa de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos (UNESCO, 2015, p. 1).

Os desafios envolvem a promoção de uma visão humanista da educação com base nos direitos humanos, dignidade, justiça social, inclusão, proteção, diversidade cultural, linguística e étnica, considerando-se a educação um bem público e essencial ao desenvolvimento sustentável (UNESCO, 2015, p. 2).

Nesse sentido é possível traçar a ligação entre os temas abordados neste trabalho: a proteção da primeira infância; a construção de políticas de desenvolvimento humano voltadas a esta faixa etária; a consolidação do desenvolvimento da sociedade transpassado por tais iniciativas e, por fim, a própria compreensão do desenvolvimento sustentável. Assim, vislumbra-se a íntima relação entre a Lei n. 13.257/2016 e esses propósitos, vez que esta surgiu com o escopo de incentivar a criação de programas e políticas públicas destinadas a crianças na primeira infância no Brasil.

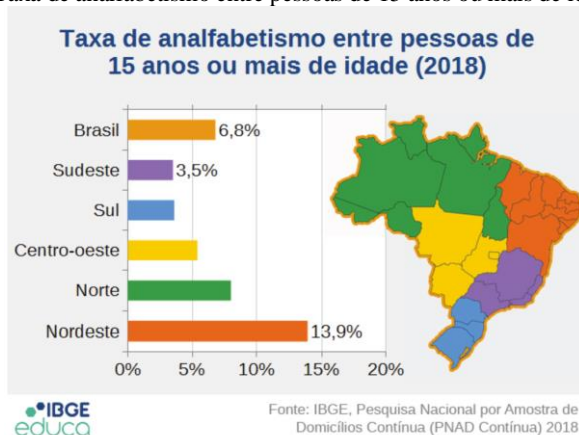
Em vigor há aproximadamente 4 anos, ainda existem muitas barreiras a serem enfrentadas a fim de dar plena efetividade ao Marco Legal da Primeira infância e às políticas públicas voltadas a esta faixa etária.

Por habitarem em um país continental, de diferentes culturas, tradições e realidades sociais, as crianças brasileiras não são dotadas de oportunidades homogêneas, tampouco de programas sociais e políticas públicas que abrangem toda a nação. Cada estado e município lida com a situação de acordo com a realidade vivenciada, o que implica em alto grau de responsabilidade do gestor público.

Conforme revelou a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD) de 2018, a região Nordeste apresenta a maior taxa de analfabetismo do país entre pessoas de 15

anos de idade ou mais (13,9%), seguida pela região Norte (8,0%), Centro-Oeste (5,4%), Sul (3,6%) e Sudeste (3,5%):

Figura 2 – Taxa de analfabetismo entre pessoas de 15 anos ou mais de idade (2008)



FONTE: IBGE, 2018.

Os dados também variam de acordo com a raça, sendo o índice de analfabetismo superior em pessoas negras ou pardas (9,1%) do que em pessoas brancas (3,9%) (IBGE, 2019, p. 5).

Ainda, da educação de base (creche e pré-escola) até o ensino médio regular, a maioria dos jovens frequentam a rede pública de ensino, enquanto no ensino superior e na especialização, o inverso é verdadeiro:

Figura 3 – Estudantes na rede pública de ensino, segundo o curso frequentado %

Estudantes na rede pública de ensino, segundo o curso frequentado (%)

Curso frequentado	2016	2017	2018
Creche e pré-escola	73,0	73,9	74,3
Ensino fundamental regular (1)	83,4	83,7	82,3
Ensino médio regular (1)	85,8	87,0	87,0
Superior - Graduação	25,7	25,8	25,8
Especialização, mestrado e doutorado (1)	32,9	28,1	29,0

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2016-2018.

(1) Variações significativas ao nível de confiança de 95%.

FONTE: IBGE, 2016-2018.

Significa dizer que, os esforços governamentais voltados a primeira infância, devem atentar ao fato de que mais de 70% da população estudantil frequenta a rede pública de ensino em creches e pré-escolas (IBGE, 2019, p. 5).

Merece destaque a situação atual da região do Amazonas, que possui uma população de aproximadamente 3,3 milhões de habitantes, dos quais 136 mil são crianças de 0 a 3 anos de idade. Dessas, 74 mil encontram-se em situação muito pior que a média nacional na maioria dos indicadores sociais: 40% não tem acesso a água encanada e 95% não tem acesso a creche (YÁNEZ, J. Leonardo, 2016, p. 88).

Em termos de violência, chama atenção a situação do Rio de Janeiro – RJ e Recife – PE. As favelas cariocas e pernambucanas são o lar de cerca de 227 e 97 mil crianças de 0 a 8 anos de idade, respectivamente. A exposição massiva ao crime, tráfico e violência é extremamente prejudicial ao desenvolvimento desses jovens, que se tornam mais propensos a não frequentar a escola e entrar muito cedo na vida da criminalidade (YÁNEZ, J. Leonardo, 2016, p. 88).

Portanto, o diversificado cenário brasileiro reforça a teoria de Amartya Sen de que os investimentos destinados à indivíduos em fase de desenvolvimento devem ser verticalizados, ou seja, específicos para cada nicho social. Uma política pública pode ser extremamente eficaz na região sul, para crianças de determinada faixa etária, mas ineficaz na região norte.

Por isso, é indispensável entender com clareza quais são as necessidades de cada região do país, a fim de que as ações visando o aprimoramento da primeira infância surtam os efeitos desejados.

Nesse sentido, o Marco Legal da Primeira Infância impõe, como dito anteriormente, a construção de uma abordagem intersetorial “que articula as diversas áreas, englobando também a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, o que garantirá a transversalidade das ações”. (ANDREUCCI; JUNQUEIRA,

2017, p. 290). Somente assim, será possível estruturar políticas públicas com direcionamento à transformação da realidade.

Neste cenário, a avaliação e monitoramento das políticas públicas são as únicas ferramentas capazes de identificar com maior precisão processos e resultados, comparar dados de desempenho, julgar, informar e propor caminhos em busca de melhores resultados (PESARO, 2016, p. 463). Logo, o papel do Direito consiste em materializar a base da política pública, de modo a representar os fins e objetivos expressos na Constituição Federal. (RECK; BITENCOURT, 2016, P. 134)

Da perspectiva do Direito, ressalta-se ainda a síntese realizada por Vanice Lírio do Valle, que leciona que a realização de uma política pública se dá através da escolha entre variáveis, dentre as quais se estipulará a prioridade, e assim, enunciar-se-á o que será realizado, os objetivos e os indicadores para uma futura avaliação. A autora elenca as seis etapas da construção de uma política pública: “1º) reconhecimento do problema; 2º) formação da agenda; 3º) formulação da política; 4º) escolha da política pública a ser implementada; 5º) implementação da política pública eleita; 6º) análise e avaliação da política pública executada” (VALLE, 2009, p. 97).

Nesse sentido, para a compreensão da efetividade de uma política pública, como o próprio Marco Legal da Primeira Infância e as políticas dele decorrentes, é necessário realizar uma avaliação periódica, para, posteriormente, adaptar o modelo se necessário.

Segundo pesquisadores, o grande problema do Brasil reside nos sistemas de monitoramento voltados à primeira infância. Embora o país seja um dos líderes mundiais em termos do marco legal e da amplitude de programas voltados à Primeira infância, certamente não é um dos líderes em termos de efetividade e avaliação dos respectivos programas (BARROS; COUTINHO; MENDONÇA, 2016, p. 200).

Além do monitoramento negativo, que consiste nas taxas

de analfabetismo, violência, pobreza, falta de saneamento básico etc., ressalta-se a importância da realização do monitoramento positivo, que por sua vez, compreende o exame de quais direitos à promoção do desenvolvimento infantil estão sendo implementados, indicadores de satisfação, bem-estar e desenvolvimento cognitivo das crianças na primeira infância (BARROS; COUTINHO; MENDONÇA, 2016, p. 200).

O rumo já foi alcançado. O Marco Legal da Primeira infância estabelece com toda maestria diretrizes e incentivos a políticas públicas destinadas as crianças em fase inicial de desenvolvimento. Agora, resta a implementação sábia de ações governamentais direcionadas as diferentes necessidades regionais do Brasil, além de uma política eficaz de monitoramento, positivo e negativo, dos resultados alcançados.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em meio a tempos políticos incertos e conturbados, é indispensável que as discussões sociais não se deixem levar pela eterna rivalidade entre “direita” e “esquerda”, “machismo” e “feminismo” e demais posições antagônicas. O debate sobre a primeira infância deve ser sob todos os aspectos merecedor de maiores atenções do que quaisquer outras divergências político partidárias.

O real destino do país, e da sociedade que luta em prol do desenvolvimento econômico, social e sustentável, está em grande parte nas mãos dos jovens que, no futuro, serão os formadores de opinião e tomadores de decisões importantes. O melhor investimento que o país pode fazer é na primeira infância.

Políticas públicas, projetos sociais, programas assistenciais precisam ser estimulados e elaborados com muita seriedade e responsabilidade em prol das crianças em fase de desenvolvimento. Assistência familiar aos pais, saúde de qualidade, educação desde a creche e alimentação saudável são os pilares para

que as crianças de até 6 anos de idade possam exercer suas capacidades e funcionalidades.

Ademais, ressalta-se que não somente a criação destes programas, mas há a necessidade de que o ciclo das políticas públicas seja completo, ou seja, também seja feito o seu monitoramento e fiscalização.

Somente assim, e com a colaboração do governo e sociedade, de forma intersetorial, que será alcançado o Desenvolvimento.



6. REFERÊNCIAS

- AMIN, Andréa Rodrigues. Evolução histórica do direito da criança e do adolescente. *In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo et al, (coord.). Curso de Direito da Criança e do Adolescente: Aspectos teóricos e práticos*. 11. ed. rev. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 50-60
- ANDREUCCI, Ana Claudia Pompeu Torezan; JUNQUEIRA, Michelle Asato. Crianças visíveis e direito à voz como direito humano fundamental: contributos jurídico-sociais do marco legal da primeira infância para o desenho de políticas públicas participativas no Brasil. *Cadernos de Direito Actual* Nº 7 Extraordinario (2017), pp. 289-303.
- BARROS, Ricardo de Paes; COUTINHO, Diana; MENDONÇA, Rosane. Monitoramento e Avaliação: desenhando e implementando programas de promoção do desenvolvimento infantil com base em evidências. *Primeira Infância: Avanços do Marco Legal da Primeira Infância*, Brasília - DF, p. 194-201, 2016. D
- BRASIL. *Declaração Universal dos Direitos da Criança*. Adotada pela Assembleia das Nações Unidas de 20 de novembro de 1959 e ratificada pelo Brasil em 24 de

- setembro de 1990. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/c_a/lex41.htm. Acesso em 17 jan. 2020.
- _____. Decreto nº 17.943-A, de 12 de outubro de 1927. Consolida as leis de assistência e proteção a menores. *Código de Menores*, [S. l.], 12 out. 1927. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-17943-a-12-outubro-1927-501820-norma-pe.html>. Acesso em: 13 jan. 2020.
- _____. Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. *Convenção sobre os Direitos da Criança*, [S. l.], 21 nov. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99710.htm. Acesso em: 20 jan. 2020.
- _____. Lei nº 13.257/2016, de 8 de março de 2016. *Marco Legal da Primeira Infância*, [S. l.], 8 mar. 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113257.htm. Acesso em: 6 jan. 2020.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS (Brasília). Centro de Estudos e Debates Estratégicos. *Primeira Infância: Avanços do Marco Legal da Primeira Infância*. Brasília: SEGRAF, 2016. 532 p.
- CHALMEL, Loic. Imagens de crianças e crianças nas imagens: representações da infância na iconografia pedagógica nos séculos XVII e XVIII. *Educação e sociologia*. Campinas, v. 2, n. 86, abr. 2004, p. 57-74.
- COSTA, Antônio Carlos Gomes. *A mutação social*. Brasil criança urgente: A Lei n. 8.069/90. São Paulo: Columbus Cultural, 1990.
- DE LIMA, Renata Mantovani; POLI, Leonardo Macedo; SÃO JOSÉ, Fernanda. A Evolução Histórica dos Direitos da Criança e do Adolescente: Da insignificância jurídica e social ao reconhecimento de direitos e garantias

- fundamentais. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, [s. l.], v. 7, ed. 2, 2017.
- FREITAS, Tanise Dias; CASSOL, Abel; CONCEIÇÃO, Ariane Fernandes da; NIEDERLE, Paulo André. Sen e o Desenvolvimento como Liberdade. In: NIEDERLE, Paulo André; RADOMSKY, Guilherme Francisco Waterloo (Coords.) *Introdução às Teorias do Desenvolvimento*. Porto Alegre: UFRGS, 2016. p. 51 – 64.
- HECKMAN, James. A Economia da Desigualdade e o Desenvolvimento Humano. Apresentação realizada no *I Seminário Internacional do Marco Legal da Primeira Infância*, Câmara dos Deputados, em 16 de abril de 2013.
- HECKMAN, James J. *Invest in early childhood development: reduce deficits, strengthen the economy*. [S.l.]: Heckman, December, 2012. Disponível em: https://heckmanequation.org/www/assets/2013/07/F_HeckmanDeficitPieceCUSTOM-Generic_052714-3-1.pdf. Acesso em: 20 jan. 2020.
- _____. Invest in the Very Young. *Ounce of Prevention Fund.; Chicago University*, Chicago, Illinois, 2000. Disponível em: <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED467549.pdf>. Acesso em: 28 jan. 2020.
- _____; MOON, Seong; PINTO, Rodrigo; SAVELYEV, Peter; YAVITZ, Adam. The rate of return to the HighScope Perry Preschool Program. *Journal of Public Economics*, Chicago, Illinois, p. 114-128, 18 nov. 2009. Disponível em: https://heckmanequation.org/www/assets/2017/01/HeckmanMoonPinto-SaveljevYavitz_RateofReturnPerryPreschool_2010.pdf. Acesso em: 24 jan. 2020.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE (Brasil). PNAD. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua*. [S. l.], 2019. Disponível em:

- https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101657_informativo.pdf. Acesso em: 14 jan. 2020.
- _____. *Síntese de Indicadores Sociais: Uma análise das condições de vida da população brasileira*. 39. ed. Rio de Janeiro: [s. n.], 2018. 149 p. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101629.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2020.
- MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo *et al.*, (coord.). *Curso de Direito da Criança e do Adolescente: Aspectos teóricos e práticos*. 11. ed. rev. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.
- NIEDERLE, Paulo André; RADOMSKY, Guilherme Francisco Waterloo. Prefácio. In: NIEDERLE, Paulo André; RADOMSKY, Guilherme Francisco Waterloo (Coords.) *Introdução às Teorias do Desenvolvimento*. Porto Alegre: UFRGS, 2016.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. Declaração. *Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*, Nova York, 25 set. 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2020.
- PENARO, Floriano. Os desafios da avaliação e do monitoramento nas políticas para a primeira infância. *Primeira Infância: Avanços do Marco Legal da Primeira Infância*, Brasília - DF, p. 462-468, 2016.
- RECK, Janriê Rodrigues; BITENCOURT, Caroline Müller. Categorias de análise de políticas públicas e gestão complexa e sistêmica de políticas públicas. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 16, n. 66, p. 131-151, out./dez. 2016. DOI: 10.21056/aec.v16i66.364
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. Tradução

- Laura Teixeira Motta; revisão técnica Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.
- _____. Functionings and capability. In: *Inequality reexamined*. Oxford: Oxford University Press, 1992, p. 39-55
- TEIXEIRA, Heloísa Maria. *A não-infância: crianças como mão-de-obra em Mariana (1850-1900)*. 2008. Tese (Doutorado em História Econômica) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. doi:10.11606/T.8.2008.tde-10072008-105745. Acesso em: 17 jan. 2020.
- UNESCO. Declaração. *Declaração de Incheon Educação 2030: rumo a uma educação de qualidade inclusiva e equitativa e à educação ao longo da vida para todos*, [S. l.], 2015.
- VALLE, Vanice Regina Lírio do. *Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. *Revista da Administração Pública*. Rio de Janeiro 30 (2): 543. Mar.abr. 1996.
- YANÉZ, Leonardo J. Os desafios do marco legal para a primeira infância. *Primeira Infância: Avanços do Marco Legal da Primeira Infância*, Brasília - DF, p. 86-88, 2016.
- YOUNG, Mary. Por que investir na Primeira Infância. In: BRASIL. *Primeira Infância: avanços do marco legal da primeira infância*. Cadernos de Trabalhos e Debates. Centro de Estudos e Debates Estratégicos. Brasília, 2016.