

Comitê da Primeira Infância: uma estratégia de coordenação de políticas em favor da criança pequena

Young Children Committee: a strategy to coordinate policies favoring young children

Secretaria-Executiva do Programa Comunidade Solidária. Comitê da Primeira Infância ¹

¹ Esplanada dos Ministérios, Bloco A, 4º andar, sala 431. Brasília, DF, Brasil. CEP: 70.054-900. E-mail: codipi@planalto.gov.br. site: www.planalto.gov.br

O século XX testemunhou avanços significativos no que diz respeito à concepção do lugar da criança na sociedade. Até então, não havia sequer uma idéia distinta sobre essa fase da vida. Vigorava uma noção de que a criança era um adulto em miniatura. Vestia-se da mesma forma, trabalhava nos mesmos locais, freqüentava os mesmos ambientes. Já no período contemporâneo, a infância tem sido entendida como um tempo de preparação para a vida futura ou, então, como um tempo de convívio social e lúdico com outras crianças que se formam espontaneamente. Nos últimos 50 anos, entretanto, a criança vem sendo compreendida como sujeito de direitos, como um cidadão na sua condição própria de criança, no seu presente, como portador de direitos e capaz de exercê-los. Percebe-se, portanto, que historicamente o primeiro período da existência humana - a infância - vem sendo redefinido a partir das transformações ocorridas na sociedade.

Nas últimas décadas, o progresso das ciências tem enfatizado a importância dos primeiros anos de vida como fase fundamental para o desenvolvimento do indivíduo; além disso, o campo legal tem testemunhado importantes conquistas, norteadas pela concepção da criança como sujeito de direitos. No Brasil, principalmente após a Constituição de 1988, vêm ocorrendo avanços no âmbito jurídico-legal no que tange aos direitos das crianças como cidadãs, às relações de responsabilidades sociais compartilhadas - governo, família e sociedade - concernentes ao cuidado e atenção à criança e ao adolescente.

Assim, entramos no novo século com a proclamação de direitos claros e definidos para a garantia de uma vida digna para todos os pequenos cidadãos brasileiros. Entretanto, ainda que o quadro das definições legais - imprescindíveis para a formulação de políticas públicas - seja animador, a cidadania

das nossas crianças vem sendo denegada na vida cotidiana. Parte significativa de nossas crianças, em especial as crianças pequenas, vivem uma situação que mostra um distanciamento entre os direitos assegurados nos textos legais e suas condições reais de vida.

É importante ressaltar, no entanto, que o grande esforço dos setores de saúde pública e melhorias na condição de saneamento básico resultaram em declínios significativos das taxas de mortalidade infantil. Foi possível, dessa forma, vislumbrar novas iniciativas destinadas tanto à sobrevivência das crianças, quanto, especialmente, ao desenvolvimento infantil em melhores condições.

Contexto atual

No Brasil, existem 23,1 milhões de crianças entre zero e seis anos de idade. Segundo dados da "Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílio (PNAD)", do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 1999, das 12.736.825 famílias com crianças nessa faixa etária, 31,2% possuíam renda *per capita* de até meio salário mínimo; no Nordeste, os dados são ainda mais alarmantes na medida em que tal porcentagem sobe para 54,3%. A situação de extrema vulnerabilidade social, que expressa a condição de pobreza em que vive a maioria dessas crianças, constitui um dos fatores que têm comprometido a qualidade de vida infantil.

Assim, apesar das disposições legais e do fato de as questões que envolvem a atenção integral à criança estarem altamente imbricadas, as crianças ainda continuam sendo atendidas de forma insuficiente e desigual. É o que comprovam os estudos realizados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

(IPEA), no âmbito da pesquisa "Políticas e programas federais destinados às crianças de zero a seis anos: relatório final". Os dados mostram que a despeito da vigência de vários programas e iniciativas, de âmbito federal, dirigidos a crianças de até seis anos, as ações continuam desarticuladas entre si, além de serem insuficientes na cobertura da demanda nacional.

A setorialização excessiva fragmenta as ações, reduz a eficiência e efetividade dos programas desenvolvidos e gera posturas concorrenciais, dispersão, lacunas e superposição de recursos. Assim, os diversos programas e iniciativas destinados a essa faixa etária são desarticulados entre si e, muitas vezes, não têm uma cobertura satisfatória.

A fragmentação nas ações dirigidas às crianças brasileiras de zero a seis anos de idade impõe a necessidade de buscar mecanismos de integração horizontal, ou seja, entre as políticas setoriais de saúde, educação, assistência, cultura, justiça, dentre outros. Mesmo que já esteja em curso o processo de descentralização político-administrativa e da participação da sociedade, especialmente, no controle social das ações dos governos virem ocorrendo, ainda são necessários parâmetros que promovam a integração vertical de políticas e programas em regime de colaboração entre os entes federativos, por um lado, e, por outro, entre estes e a sociedade.

A articulação desses vetores horizontal e vertical constitui um complexo desafio, tanto na formulação de estudos e pesquisas de acompanhamento e avaliação do processo de gerenciamento das políticas públicas, quanto no planejamento dessas políticas que operacionalize a integração intersetorial dos serviços públicos. Apesar de se ter ampliado em qualidade e extensão o acesso ao conjunto de bens e serviços destinados às crianças pequenas e suas famílias, ainda terão de ser implementadas estratégias e instrumentos gerenciais, de forma a promover a universalização e a equidade do atendimento proporcionado por tais políticas.

Pacto social em favor da criança

O enfrentamento desses desafios requer determinação, sensibilidade, políticas competentes e a construção de um pacto social em favor da criança. Eis o que se coloca ao Comitê da Primeira Infância: a urgente e desafiante tarefa de desenvolver e valorizar atitudes de cooperação entre agendas, estratégias e atores. Com isso, o Comitê busca construir políticas integradas que possam produzir programas e ações intersetoriais, otimizando os recursos existentes e po-

tencializando seus resultados.

Criado por um decreto presidencial em dezembro de 2000, o Comitê é uma iniciativa resultante do I Seminário Internacional - "O Desenvolvimento Integral da Primeira Infância e as Políticas Públicas" - realizado em Brasília, em agosto de 2000. Vinculado institucionalmente à Secretaria-Executiva do Programa Comunidade Solidária, o Comitê é constituído por uma Coordenação Executiva e por um Fórum que, atualmente, congrega representantes de entidades governamentais (Ministérios da Saúde, Educação, Previdência e Assistência Social, Cultura e Justiça), não-governamentais (Pastoral da Criança e Fundação Orsa) e organismos internacionais Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e Banco Mundial).

Aqui, o termo "primeira infância" refere-se à faixa etária entre zero e seis anos. Dessa forma, o Comitê encontra-se dissonante dos parâmetros das ciências que, ao estudarem o desenvolvimento infantil, indicam a primeira infância como o período que vai da gestação aos três anos. Entretanto, o aprofundamento da reflexão sobre a situação das crianças no País induziu a ampliação do Comitê para as crianças com idade até seis anos, ou seja, o período anterior à entrada obrigatória da criança brasileira no ensino fundamental.

O Comitê da Primeira Infância se orienta por um objetivo nuclear: buscar estratégias que garantam o cumprimento de todos os direitos reconhecidos às crianças brasileiras de zero a seis anos de idade, a fim de lhes permitir o melhor desenvolvimento por meio de esforços articulados e compartilhados pelas políticas públicas e a sociedade civil. Três linhas estratégicas orientam a atuação do Comitê: 1) articulação: análise e integração de políticas públicas com foco na primeira infância; 2) intervenção: elaboração de metodologias de intervenção em favor do desenvolvimento da primeira infância e 3) comunicação: ações de informação, comunicação e mobilização social.

O Fórum do Comitê da Primeira Infância se reúne a cada 20 dias para debater e discutir as várias faces que compõem a sua pauta-finalidade: a criança de zero a seis anos dentro das políticas públicas federais. O Fórum está plenamente convencido de que é preciso garantir, para essa faixa etária, todos os direitos da criança, a começar pela saúde, educação, em creche e pré-escola - conforme a opção dos pais - direito à convivência familiar, longe da violência e de qualquer forma de discriminação, e passando pela assistência em favor das meninas e meninos que, vivendo abaixo da linha da pobreza, reclamam por

políticas efetivas na garantia dos direitos sociais já proclamados pelas leis de proteção à criança.

As reuniões de trabalho entre os integrantes do Comitê constituem um espaço privilegiado para a discussão sobre os programas setoriais, a lógica de funcionamento, condições de acesso dos programas, financiamento e seus limites institucionais. São momentos que favorecem o diálogo interno e a construção coletiva com os diferentes atores, face às múltiplas questões relacionadas com a criança pequena.

A proposta de atuação do Comitê - que se define mais como uma metodologia de trabalho e menos com um programa - está comprometida com a discussão e a democratização dos avanços científicos que são formulados, hoje, no campo do conhecimento sobre a importância dos primeiros anos de vida da criança e com o fortalecimento do debate sobre políticas públicas, objetivando a integração dos bens e serviços prestados à criança.

Assim, essa metodologia de trabalho possibilita desvelar e evidenciar o campo das políticas públicas de atenção à criança, propiciando a prática de um debate interno sobre a realidade atual, os avanços e os desafios. Esse trabalho de articulação e intervenção no campo das relações políticas tem resultado na elaboração de projetos e ações conjuntas entre os três níveis de governo, e na construção de parcerias, inclusive, com organismos internacionais.

Ações

A primeira ação do Comitê da Primeira Infância foi realizada em 2001. Inicialmente, 28 municípios de norte a sul do País participaram da experiência-piloto, elaborando um diagnóstico sobre a situação da infância e planejando ações de atendimento às gestantes e crianças.

Durante o ano de 2002, o Comitê ampliou a atuação em parceria com o Programa Comunidade Ativa, na Secretaria-Executiva do Programa Comunidade Solidária. Nesta nova fase, a proposta é consolidar e expandir a rede de comitês locais para os 700 municípios brasileiros envolvidos no processo de desenvolvimento local.

No Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS), cada localidade constitui um Fórum de DLIS, reunindo os diferentes setores da sociedade. Juntos, eles discutem a realidade local e os caminhos para a superação das dificuldades, elaboram uma agenda de prioridades, procurando romper o ciclo da pobreza e da exclusão social. O esforço do Comitê da Primeira Infância consiste em incluir o tema da

criança - particularmente a criança pequena - nas discussões sobre o desenvolvimento econômico-social da cidade. E, assim, constituir dentro do Fórum de DLIS um grupo de caráter intersetorial para que, em parceria com o Poder Público, possa realizar um pacto social em favor da criança, atuando na fragmentação das ações e na formulação de iniciativas. O Comitê defende que o investimento nos primeiros anos de vida, canalizando recursos e planejando ações de qualidade para essa faixa etária, é uma forma importante de romper com o ciclo intergeracional de pobreza e exclusão social.

Ao longo de 2002, o Comitê da Primeira Infância apresentou a proposta de trabalho em Encontros Estaduais de Fóruns de DLIS. Como resultado desses esforços, diversos municípios brasileiros têm procurado o Comitê da Primeira Infância com o objetivo de formar grupos locais dentro dos Fóruns. No mês de agosto foi criado na Paraíba o Comitê Estadual da Primeira Infância, iniciativa pioneira no País. A idéia é que, inicialmente, o grupo acompanhe e monitore a formação de comitês nos 25 municípios paraibanos que fazem parte do Comunidade Ativa. Atualmente, encontra-se em fase de estudo a implantação de Comitês em nove Estados - Alagoas, Amapá, Ceará, Goiás, Mato Grosso do Sul, Pará, Pernambuco, Piauí e Roraima; essa ação irá beneficiar cerca de 200 cidades brasileiras.

Dentro da parceria com o Programa Comunidade Ativa, o Comitê da Primeira Infância tem somado esforços na construção de canais de comunicação que favoreçam a troca de experiências e o diálogo sobre questões relacionadas às crianças. A cada dois meses, o Comunidade Criança - integrante da publicação "InformAtiva" - é distribuído para todos os 700 municípios integrantes do Comunidade Ativa, além de órgãos na esfera estadual; com a divulgação de ações realizadas pelo Comitê da Primeira Infância e seus parceiros, este informativo apresenta experiências locais exitosas no atendimento a gestantes e crianças pequenas.

Outra ação de comunicação encontra-se em processo de desenvolvimento pela Rádio Extra, do Ceará, numa parceria entre o UNICEF e o Comitê da Primeira Infância. "Desenvolvimento Infantil" é o conceito usado para definir todas as ações e os cuidados com as crianças nos primeiros seis anos de vida: desde a gestação, o aleitamento, a imunização, a nutrição, os estímulos, a educação infantil, a participação e o papel fundamental da família. O projeto inclui a preparação e a distribuição de *spots* e material de áudio sobre a primeira infância, além de uma cartilha sobre Desenvolvimento Infantil. Oficinas de capacitação para radialistas estão sendo pro-

gramadas nos Estados do Maranhão, Ceará, Bahia, Pará e Roraima.

Em parceria com o Ministério da Saúde, o Comitê da Primeira Infância elaborou a publicação "Políticas intersetoriais em favor da Infância: guia referencial para os gestores municipais". O documento pretende contribuir para um reordenamento das políticas públicas, numa perspectiva intersetorial, com o foco privilegiado na ação municipal, sem descuidar de outras dimensões do poder público, visando à articulação e integração das políticas, dos programas e ações, de forma compartilhada. Ao aprofundar as reflexões sobre a necessidade de desenvolver ações intersetoriais voltadas para a criança de zero a seis anos, o material reconhece o importante papel dos municípios no conjunto de atribuições definidas pelo texto constitucional, qual seja o de garantir de modo prioritário à criança e ao adolescente todos os seus direitos, por meio da formulação de políticas e a execução de programas e ações. Tal missão, no entanto, não será cumprida isoladamente, cabendo aos Estados e à União prestarem apoio e assessoria técnico-financeiros, além da participação da sociedade civil organizada.

O texto parte da concepção de que a elaboração de uma política pública em favor da infância deverá reconhecer a criança como sujeito de direitos. Será preciso compreender a criança como um ser em desenvolvimento e formação; ter conhecimentos e concepções adequados sobre este ciclo da vida; desenvolver metas e instrumentos operacionais claramente em acordo com os compromissos e princípios que garantem seus direitos; dialogar com os atores sociais que cuidam e educam as nossas crianças. "Políticas intersetoriais em favor da infância: guia referencial para gestores municipais" está disponível a todos os municípios brasileiros interessados em implantar políticas e ações voltadas para a criança pequena.

Outro resultado do trabalho de articulação do Comitê refere-se ao Baú do Saber, numa parceria com o Centro Nacional de Formação Comunitário (CENAFOCO). Mil e quinhentos municípios brasileiros vão receber material informativo sobre todos os projetos e programas sociais, de âmbito federal, que visam proteção à família e atenção à criança.

Conclusões

Dessa maneira, na tentativa de superar a fragmentação das ações e iniciativas, promovendo os princípios da intersetorialidade, cooperação e universalização de políticas, o Comitê deverá possibilitar o acompanhamento, avaliação, planejamento e replanejamento

das políticas de atenção à criança, visando alcançar a equidade e eficiência nas ações das políticas públicas destinadas a esse segmento populacional.

Assim, a experiência de trabalho do Comitê da Primeira Infância desenvolvida em diversas cidades do País, especialmente nos municípios em processo de desenvolvimento local que integram o Programa Comunidade Ativa - em uma ação articulada do Comunidade Ativa com o Serviço Brasileiro de Apoio as Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) - tem revelado dois elementos significativos e, além do mais, interligados:

O tema "criança" tem sido abrigado pelas políticas públicas municipais e é possível identificar um quadro marcado por um movimento em favor da infância em nosso País. A importância dos primeiros anos de vida tem sido pactuada por muitos dos gestores públicos e por amplos segmentos da população.

Para alcançar a efetivação de uma política que garanta todos os direitos da criança, é extremamente necessária a construção de uma instância de coordenação e articulação que fortaleça a integração de políticas públicas em favor das crianças de zero a seis anos de idade.

Ao longo do trabalho de articulação, intervenção e comunicação do Comitê da Primeira Infância ficou claro que é fundamental e extremamente necessária a existência de um espaço, com legitimidade institucional, de articulação e coordenação para promover a integração de ações e políticas voltadas para a criança de até seis anos. Trata-se, portanto, de um instrumento imprescindível para o País alcançar a efetivação de políticas que garantam o cumprimento dos direitos da criança brasileira.

Dessa forma, a adoção de uma metodologia de trabalho que promova a intersetorialidade e rompa com a cultura de fragmentação - consolidando uma instância cujo papel é o de formular políticas públicas - descortina uma estratégia para a garantia dos direitos já definidos no texto constitucional.

O Comitê da Primeira Infância deu os primeiros passos rumo a esse destino. É importante ressaltar que, em tempos de mudança governamental, a consolidação do trabalho - ainda que seja em formato distinto do atual, mas compartilhando de uma mesma lógica de atuação - revela-se fundamental, uma vez que a urgência de se estabelecer mecanismos que efetivem os direitos da criança torna evidente a necessidade de uma instância como o Comitê da Primeira Infância.

E, quando se fala em crianças, principalmente aquelas na primeira fase do desenvolvimento, fala-se em urgência: o presente inadiável para elas próprias, para a sociedade e para o País.