



ORÇAMENTO CRIANÇA: UMA ANÁLISE CRÍTICA SOB O PRISMA DO “DIAMANTE ÉTICO” DE HERRERA FLORES

CHILDREN’S BUDGET: A CRITICAL ANALYSIS FROM THE PRISM OF HERRERA FLORES’ “ETHICAL DIAMOND”

Recebido em	18/09/2024
Aprovado em:	02/12/2024

Rafaella Martins de Oliveira¹

Derick Moura Jorge²

Silmara Carneiro e Silva³

RESUMO

O presente artigo, com supedâneo na teoria crítica aos direitos humanos de Herrera Flores, tem por objetivo analisar se no Brasil as políticas públicas voltadas à primeira infância estão sendo efetivamente implementadas, sob o prisma orçamentário, mormente pós gênese da Lei n. 13.257/2016. Assim, a partir do método de abordagem dedutivo, lastreado na pesquisa bibliográfica, parte-se da análise histórica do tratamento legal conferido às crianças no país, para na sequência avaliar se a mera previsão legal, sem o devido suporte orçamentário, interfere na tutela dos direitos humanos afetos à primeira infância. Após, analisou-se a problemática central do estudo por meio do marco pedagógico e de ação representativo dos elementos dos direitos humanos de Herrera Flores conhecido como “diamante ético”. Ao final, verificou-se a inefetividade atinente à

¹ Doutoranda e Mestre pelo Programa em Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0154442192591551>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6628-5550>.

² Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP/PR). E-mail: derickmoura@hotmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1550899114585315>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8742-1147>.

³ Doutora em Serviço Social e Política Social pela Universidade Estadual de Londrina (UEL); Mestre em Ciências Sociais Aplicadas pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG); Professora Adjunta do Departamento de Serviço Social desde 2015 e do Programa de Pós-graduação (mestrado e doutorado) em Ciências Sociais Aplicadas da UEPG. Serviço Social. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1961321488020540>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3904-4329>.



tutela dos direitos humanos relativos à primeira infância em virtude da ausência de destinação específica e concreta de recursos para tanto.

Palavras-chave: Primeira infância. Direitos humanos. Teoria Crítica aos Direitos Humanos. Orçamento Público

ABSTRACT

This article, based on the critical theory of human rights by Herrera Flores, aims to analyze whether in Brazil public policies aimed at early childhood are being effectively implemented, from a budgetary perspective, especially after the genesis of Law no. 13,257/2016. Thus, based on the deductive approach method, based on bibliographical research, we start from the historical analysis of the legal treatment given to children in the country, to then evaluate whether the mere legal provision, without due budgetary support, interferes with the protection of children's human rights affecting early childhood. Afterwards, the central issue of the study was analyzed through the pedagogical and action framework representing the elements of human rights by Herrera Flores known as the "ethical diamond". In the end, the ineffectiveness regarding the protection of human rights relating to early childhood was verified due to the lack of specific and concrete allocation of resources for this purpose.

Keywords: Early childhood. Human rights. Critical Theory of Human Rights. Public budget.

INTRODUÇÃO

Embora no Brasil tenha sido adotada a teoria da proteção integral de crianças e adolescentes, primando-se pelo atendimento prioritário de tal segmento social, em atenção para a sua peculiar condição de pessoa em desenvolvimento, na prática o que se constata é a insuficiência das políticas públicas voltadas a este desiderato, mormente face à primeira infância, tida como o período compreendido entre zero e seis anos completos de idade (ou 72 meses de vida).

O que se verifica é a existência de um vasto material normativo adstrito à temática, com a previsão de obrigatoriedade de alocação de recursos destinados à concretização dos direitos humanos daqueles que se encontram na primeira infância. Entretanto, apesar



de tal estipulação legal, o que se constata é a ausência de destinação orçamentária específica para a implementação de políticas públicas direcionadas a tal grupo, verificando-se clara divergência entre os campos normativo e fático, o que afeta sobremaneira a concretização da tutela dos direitos humanos. Neste norte, destaque-se, sob o viés de Herrera Flores, que para a concretização dos direitos humanos, são necessários três níveis de trabalho.

O primeiro deles corresponde ao “o quê” dos direitos. Neste ponto, o autor explora que a elaboração de uma “nova teoria” não é algo simples. Os direitos humanos devem ser entendidos para além de direitos propriamente ditos, mas devem ser vistos como processos, significando o resultado sempre provisório das lutas que os seres humanos colocam em prática para terem acesso aos bens necessários para viver (Flores, 2009). Conforme o autor, falar em direitos humanos está associado a falar em dinâmicas sociais, uma vez que estas tendem a construir condições materiais e imateriais visando objetivos genéricos que estão fora do âmbito do direito.

O segundo nível de trabalho corresponde ao “por quê” dos direitos. Enquanto na teoria tradicional se foca no “o quê” são os direitos, na teoria crítica à reinvenção dos direitos humanos, deve ser pensado “o por quê” de se ter acesso aos bens exigíveis para viver. Referido acesso aos bens está situado num processo mais amplo, em que alguns têm mais facilidades para obtê-los, enquanto para outros é difícil ou mesmo impossível o acesso (Flores, 2009, p. 30).

Por fim, o terceiro nível de trabalho corresponde ao “para quê” dos direitos. Neste nível, partindo da ideia de que os direitos humanos são o resultado sempre provisório nas lutas sociais pela dignidade, Herrera Flores destaca que esta não pode ser entendida somente como o mero acesso aos bens, mas que tal acesso deve ser igualitário e que não seja hierarquizado de forma a estabelecer posições privilegiadas em relação a uns, e deixar outros em situação de opressão e subordinação. Diante disso, o autor alerta que para que seja possível falar em dignidade é preciso entender que esta corresponde a um fim material e não se trata de mero conceito ideal ou abstrato, uma vez que se concretiza



no acesso igualitário e generalizado aos bens que permitem que a vida seja vivida de forma digna.

Além desses níveis de trabalho, Herrera Flores destaca em sua obra que os direitos humanos precisam ser vistos a partir de uma perspectiva contextualizada em práticas sociais emancipadoras. Diante disso, reafirmando que os direitos humanos não são conquistados apenas por meio das normas jurídicas, o autor destaca que os direitos precisam ser vistos como parte das lutas de grupos sociais que buscam a promoção da emancipação humana (Flores, 2009).

Assim, tendo como norte o método de abordagem dedutivo, com lastro na pesquisa bibliográfica, o presente estudo visa analisar, a partir da teoria crítica aos direitos humanos de Herrera Flores, como a ausência de dotações orçamentárias especificamente direcionadas à implementação dos direitos relativos à primeira infância, em contraponto à obrigatoriedade legal existente quanto ao tema, interfere na efetivação dos direitos relativos a tal grupo. Para tanto, além de se analisar a evolução histórica do tratamento conferido à tutela de crianças e adolescentes no Brasil, bem como as nuances atinentes à novel teoria relativa ao estudo dos direitos humanos apresentada por Herrera Flores, busca-se cotejar a ideia de “diamante ético”, trazida pelo mencionado autor como um marco pedagógico e de ação que visa avaliar sob o prisma representativo os elementos que no seu entender compõem os direitos humanos, com os impactos que a destinação orçamentária específica gera na efetivação dos direitos relativos à primeira infância.

1. RECONHECIMENTO DA INFÂNCIA NA SOCIEDADE E A CONVENÇÃO SOBRE OS DIREITOS DA CRIANÇA DA ONU

Ao se compulsar os acontecimentos sociais e históricos, denota-se que a criança sempre esteve presente na sociedade, porém apenas recentemente passou a ser considerada como um ator social, que detém particularidades próprias e que é entendida como um ser humano em peculiar condição de desenvolvimento.

Em sua obra “História dos quartos”, Perrot (2011, p. 111) considera que a “criança está em todo lugar e em lugar nenhum. Ela circula na casa, nos campos, na cidade,



territórios cujos recursos conhece melhor do que ninguém, sobretudo quando não tem família”. Muito embora a afirmativa de que a criança esteja em todos os lugares, na historiografia ocidental havia uma impossibilidade de relatar a história da criança de forma linear e de forma padronizada na rotina doméstica, uma vez que a criança não era fator de preocupação dos adultos ou detentora de afeto, sobretudo em razão de serem contingenciadas pela fragilidade da saúde e em razão da larga escala reprodutiva (Mause, 2014).

Por meio da obra intitulada “História Social da Criança e da Família”, publicada em sua primeira edição no ano de 1960, de autoria de Philippe Ariès, foi produzida a primeira iconografia sobre a história da criança, sendo esta uma fonte de extrema importância para o reconhecimento da infância. Na abordagem realizada, o autor parte do Século XII, definindo o perfil da infância da época e aponta para a inexistência de um sentimento sobre a infância, relata sobre seus comportamentos sociais e a forma como se davam as relações familiares (Ariès, 1981).

O autor discorre que, nesse período da Idade Média, não havia preocupações com as crianças, as quais, tão logo desmamassem e obtivessem alguma autonomia, passavam a serem tratadas como adultos. Ariès (1981), destaca que tal percepção ia desde a forma de vestimentas das crianças até às repressões existentes nas formas de expressão próprias da vida infantil. Retrata-se, na obra, que apenas no Século XVII é que foi feita a primeira referência expressa à criança em pintura, sendo esta retratada, inclusive, no centro da imagem. Discorre o autor que tal mudança se deve ao reconhecimento da criança no seio de sua família, sobretudo no que diz respeito à criança pequena, além de ter tido como fator do reconhecimento a imposição eclesiástica e legislativa, bem como a preocupação com as políticas higienistas e de saúde da época (Ariès, 1981).

A obra retrata, ainda, que somente no final do Século XVI e início do Século XVII a educação passou a ter visibilidade, resultando, direta ou indiretamente, no fortalecimento dos laços afetivos na família, destoando do olhar da família em relação à criança do Século XV. Tem-se, nesse período, o desenvolvimento do sentimento para com a infância, decorrentes da mudança dos costumes, sobretudo em relação à forma de se vestir, na



preocupação com a educação e a cisão das crianças em classes sociais diferentes (Ariès, 1981). No entanto, “a sua afirmação no meio familiar não se deu pelo interesse que despertava como ser humano e cidadão, mas somente pelo interesse social que sua existência demarcava” (Oliveira, 2001, p. 16).

Neste ponto há que se destacar que esta nova forma de ver a criança não atingia a todas de forma indistinta. O século XIX congregou duas formas paradoxais de ver a infância: de um lado se visualizavam “as crianças da burguesia com o período da infância alongado graças ao processo de escolarização”, enquanto, do outro, se percebia “a persistência de um elemento do modelo medieval: a precocidade da passagem para a idade adulta nas camadas mais pobres da população” (Oliveira, 2001, p. 14). Este fator foi fundamental para o fortalecimento da mão-de-obra infantil voltada à indústria têxtil, ocasionando o surgimento de diversas legislações protetivas dispendo sobre o trabalho infantil ao final do século XIX e XX.

Em que pese sejam diversas as críticas formuladas à iconografia desenvolvida por Ariès, por teóricos a exemplo de James e Prout, Jenks ou Corsaro, sua obra inaugurou a “visão da infância como uma construção social, dependente ao mesmo tempo do contexto social e do discurso intelectual”, além de lançar as bases para “a mudança paradigmática proposta, nas décadas de 1980 e 1990, pelos Estudos Sociais sobre a Infância (na tradição anglosaxônica), ou Sociologia da Infância (na tradição francófona)” (Rosemberg; Mariano, 2010, p. 694).

A partir dessas novas concepções foram rompidas tendências vigentes nas produções teóricas e no contexto sociopolítico dos discursos e práticas referentes à infância. Rosemberg e Mariano (2010) criticam o hábito de a infância ser pensada preferencialmente no contexto familiar. Para as autoras, pensar assim, permite o deslizamento do sentido de criança para filho, sendo que, nessa perspectiva, a infância estaria circunscrita ao âmbito da esfera privada, envolvendo a família, a casa e as relações interpessoais. Nesse contexto, ao se considerar a prática contemporânea de prover instituições organizadas por classes de idade (creches e escolas), denominado de enclausuramento de crianças por Ariès, e o controle do espaço da rua, é reforçada a



redução da visibilidade pública deste grupo, sobretudo das crianças menores e dos bebês. “A infância e a adolescência ascendem à visibilidade pública preferencialmente quando associadas à excepcionalidade, ao ‘desvio’, ao drama, à violência” (Rosemberg; Mariano, 2010, p. 697).

Tal raciocínio se faz importante, justamente para que se olhe para o modo como a criança é concebida junto à esfera pública, sobretudo no que se refere à sua posição em relação às políticas públicas, uma vez que estas são concebidas como uma construção social e política, “resultante do jogo de tensões e coalizões entre diversos atores sociais, nacionais e internacionais, incluindo aqui as agências multilaterais e fundações” (Rosemberg; Mariano, 2010, p. 697).

Ao se compulsar o âmbito legal, diversos são os diplomas normativos internacionais que, paulatinamente, passaram a considerar a criança em seus contextos, a exemplo da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789), da Declaração de Genebra dos Direitos da Criança (1924), do Pacto de San José da Costa Rica (1969), dentre outros de elevada importância. Sem menosprezar a evolução e a importância de cada um desses diplomas, destaca-se a Convenção sobre os Direitos da Criança adotado pela ONU, de 20 de novembro de 1989, uma vez que se tornou um marco fundamental na assunção dos direitos da criança em escala mundial, tendo sido ratificada por 196 Estados Partes, dentre eles o Brasil. (UNICEF, 2019).

Por meio da Convenção se buscou a consolidação e garantia de um sistema de normas e mandamentos voltados à proteção das crianças e adolescentes de forma mais concreta, distinguindo-se dos demais Tratados por sua natureza coercitiva e não meramente programática (Silva, 2012). Dessa forma, para além de um instrumento de proteção jurídica, a Convenção deu visibilidade à criança como um ator social e, conforme Tânia da Silva Pereira (1992, p. 68), traduziu-se no “instrumento jurídico internacional mais transcendente para a promoção e o exercício dos Direitos da Criança”. Nesse sentido, a Convenção reconhece à criança todos os direitos e liberdades inscritas na Declaração dos Direitos Humanos. Outorgando-lhe liberdade e direitos que até então eram reservados somente aos adultos. Além disso, foi-lhes reconhecida a especificidade da



criança, aproximando-as com o previsto no preâmbulo da Declaração dos Direitos da Criança de 1959, no qual prescreve que a criança precisa de proteção e cuidados especiais, inclusive proteção jurídica apropriada, seja antes ou depois do nascimento (Rosemberg; Mariano, 2010).

Tendo em vista a importância da Convenção dos Direitos da Criança e seus impactos no ordenamento jurídico brasileiro, na próxima seção será realizada uma abordagem dos direitos da criança considerando a esfera infraconstitucional, para, posteriormente, serem tecidas algumas críticas e considerações a esse respeito com viés na obra de Herrera Flores.

2. PREVISÕES LEGAIS VOLTADAS À CRIANÇA NA PRIMEIRA INFÂNCIA: DO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE AO MARCO LEGAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA

O reconhecimento da criança e do adolescente enquanto sujeito de direitos, no Brasil, é anterior à Convenção dos Direitos da Criança de 1989, uma vez que a Constituição da República de 1988, já previa em seu texto a doutrina da proteção integral, trazendo em seu texto a tutela diferenciada e a proteção prioritária à criança e ao adolescente, especialmente entre os artigos 227 a 229, como forma de reconhecê-los como um ser especial, detentores de características e direitos específicos (Brasil, 1988). Nesse sentido, o artigo 227 do texto constitucional prescreve ser um “dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade”, os mais diversos direitos, dentre eles, o direito à vida, à saúde, à alimentação, além de “colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão” (Brasil, 1988).

Enquanto o texto constitucional aborda linhas gerais para as políticas voltadas ao atendimento das crianças e dos adolescentes, a legislação infraconstitucional, por sua vez, com o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (Lei no 8.069/1990), em seu artigo 4º, reforça os preceitos de garantia de prioridade absoluta da criança e do adolescente, desdobrando-se na primazia no recebimento de proteção e socorro em quaisquer



circunstâncias; na “precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública”; na “preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas”; e “na destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude” (Brasil, 1990).

Em que pesem as disposições constitucionais e legislativas acima elencadas, deve-se considerar a conjuntura vivenciada pelo país antes do reconhecimento da criança e do adolescente como sujeitos de direito pelo texto constitucional e anteriormente à publicação do Estatuto da Criança e do Adolescente, para que se compreendam os avanços e também os retrocessos no que se refere a esse público, sobretudo em relação às crianças pequenas, foco deste trabalho.

Além disso, faz-se necessário o retorno ao período precedente em razão de que, até o ano de 1990, não existia um sistema efetivo de proteção social no país, o que, na visão de Perez e Passone (2010) se deve à insuficiência do atendimento considerando o abismo sociocultural e econômico da sociedade ou, até mesmo, a fragilidade no reconhecimento de direitos civis, políticos e sociais na cultura política brasileira. Quando se volta os olhos à história do Brasil, Draibe e Faleiros, apud Perez e Passone (2010, p. 650), apontam que no período de 1930 a 1980, ocorreu a “introdução, expansão e consolidação jurídico-institucional dos mecanismos de garantia e proteção sociais, como a previdência social e a assistência”, o que levou à “institucionalização de um conjunto básico e essencial de políticas, diretrizes, programas, normas e regras que representaram um avanço, mesmo que às avessas e insuficientemente, dos direitos sociais no país”.

A institucionalização no país vem de longa tradição e teve início juridicamente com o Código de Menores de 1927. Ela correlaciona as iniciativas educacionais à assistência e ao controle social de uma população tida como perigosa diante do crescimento e do reordenamento das cidades e a constituição de um Estado nacional. Nesse aspecto, a partir da segunda metade do século XIX a categoria jurídica dos menores de idade, provenientes de classes pauperizadas, assumem um caráter eminentemente social e político, passando a serem “alvos da intervenção formadora/reformadora do Estado e de outros setores da sociedade, como as instituições religiosas e filantrópicas” (Rizzini;



Rizzini, 2004, p. 22). O recolhimento institucional, submetido à reclusão, era o principal instrumento de assistência à infância na época, atendendo a grupos diversificados, considerando as prescrições de gênero, especificidades étnicas, raciais, mas tendo por alvo principal de intervenção as políticas de internação dos meninos pobres (Rizzini; Rizzini, 2004).

As inquietações começaram a se fazer presentes entre os anos de 1970 e 1980, sendo que o cenário somente passou a mudar no período pós ditadura, a partir da década de 1980, quando começou a ter início a redemocratização do país. O período de transição política congregou a conscientização para a mudança, tendo sido impulsionado por diversos fatores, dentre os quais se destacam, conforme Rizzini e Rizzini (2004, p. 47): a. “a presença de movimentos sociais organizados, que reinauguraram a possibilidade de manifestação e participação popular no período pós-ditadura”; b. “o despontar, a partir dos primeiros anos da década de 1980, de diversos estudos que ressaltavam as consequências da institucionalização sobre o desenvolvimento das crianças e adolescentes”, além dos elevados custos para a manutenção dos internatos; c. “o interesse de profissionais de diversas áreas do conhecimento para atuação neste campo”, que também contribuiu para o aprofundamento da reflexão e da produção sobre a situação; d. “os protestos dos meninos e meninas internados, expressos nas rebeliões e nas denúncias veiculadas pela imprensa e por depoimentos publicados em diversos livros”.

Deve-se considerar que, concomitantemente a esse período, com a crise sofrida pelo modelo econômico capitalista em 1970, as ideias neoliberais tomaram visibilidade, o que impactou diretamente no Brasil em relação às políticas públicas e, em especial, à tratativa que vinha sendo dada às crianças e adolescentes e ao sistema de financiamento dos internatos.

Para elucidar a questão, deve-se ter em mente que os neoliberais sustentaram que seria o mercado o melhor mecanismo para os recursos econômicos e para a satisfação das necessidades dos indivíduos, entendendo que todos os processos que significassem qualquer obstáculo, controle ou supressão das forças de mercado, teriam efeitos negativos sobre a economia, o bem-estar e a liberdade dos indivíduos. No que tange ao



bem-estar social, a doutrina neoliberal o considerou como pertencente ao âmbito privado, devendo ser nutrido pela família, a comunidade e os serviços privados, cabendo ao Estado agir de forma mínima a fim de aliviar a pobreza e produzir serviços que os particulares não quisessem ou não pudessem fazer (Laurell, 1997).

O neoliberalismo causou diferentes repercussões nos Estados nacionais. No caso do Brasil, as políticas neoliberais foram impulsionadas por instituições internacionais, a exemplo do Fundo Monetário Internacional – FMI, o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e o Banco Mundial, tendo se materializado por meio de reformas que resultaram na redução do Estado com relação à promoção e garantia dos direitos. Diante disso, foi imposta uma “contraditória convivência entre universalização e seletividade, bem como o suporte legal ao setor privado, em que pese a caracterização de dever do Estado para algumas políticas, com nítida sustentação de cunho conservador” (Behring; Bosquetti, 2007, p. 145).

Mesmo sob a pressão do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, o Regime Militar brasileiro era resistente à diminuição dos gastos do Estado e a consequente diminuição do número de pessoas institucionalizadas, situação essa que poderia agravar os conflitos sociais. No período entre 1975 e 1979, a desinstitucionalização passou a ser defendida pelos organismos internacionais, sendo que, em decorrência disso, por meio do Projeto Alternativas Comunitárias de Atendimento a Meninos e Meninas de Rua, foi impulsionada a organização de um Movimento que recebeu o mesmo nome e levou à criação do Movimento Pró Menor, no ano de 1981, como um projeto alternativo com os menores de rua (Fernades; Costa, 2021). Mesmo diante dessa conjuntura de desinstitucionalização, o órgão central de planejamento de assistência ao menor no Brasil não assistiu de forma passiva o processo de mudança. Procurou-se rever os paradigmas de atuação da FUNABEM e da PNBEM, sendo que “o Projeto Diagnóstico Integrado para uma Nova Política do Bem-Estar do Menor (1987) constituiu em um esforço de revisão, atentando para um aspecto que comprometia a ação do Estado”, que seria “a centralização da política versus a descentralização da execução”. A consequência disso é que os Estados não tinham



qualquer autonomia para definir suas ações nem para alocar recursos. A atenção para a correção continuou focalizada no menor. Assim, a lógica utilizada era a de que ao se internar o menor carente, estaria se evitando o abandonado, e, por consequência, o infrator, o que “resultou na internação em massa de crianças que passaram por uma carreira de institucionalização, pela pobreza de suas famílias e pela carência de políticas públicas de acesso à população” (Rizzini; Rizzini, 2004, p. 47).

Houve a reestruturação da FUNABEM tendo sido seguidas as novas diretrizes do Ministério da Previdência e Assistência Social, que seguia o lema de “Modernizar para Funcionar”. Para o processo de reformulação foram desativados os internatos do Rio de Janeiro e de Minas Gerais, dando início a uma política de busca de alternativa à internação nos centros integrados de atendimento ao menor (CRIAMs), bem como no apoio aos projetos de atendimento a meninos de rua. Somente no final da década de 1980, a FUNABEM se transforma no Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência (CBIA), e passa a ter por missão o apoio à implantação do Estatuto da Criança e do Adolescente, que surge como negação das “irmãs siamesas” FUNABEM e a PNBEM (RIZZINI; RIZZINI, 2004).

Cabe destacar que os diversos movimentos em prol da defesa da criança contaram com a participação de organizações não-governamentais, sendo que os movimentos anteriores à inclusão dos artigos 227 a 229 da Constituição e a promulgação do ECA foram recebidos com grande ânimo por profissionais e militantes da área, movimentos sociais, instituições religiosas, educadores e políticos, os quais tiveram importantíssima participação nesse processo, sobretudo no processo de abertura das instituições para a comunidade. Essas instituições passaram a ser utilizadas como clubes e centros de saúde, tendo em vista a mudança na forma de atendimento às crianças (do internato para o semi-internato), propostas essas que buscavam criar alternativas institucionais em meio aberto e visavam integrar a criança ao seu meio social (Rizzini; Rizzini, 2004).

Os anos 1990 foram marcados pelos esforços na implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, tendo havido a passagem da doutrina da situação irregular, vivenciada até então, para a doutrina da proteção integral. Na Constituição da República de 1988, a criança e o adolescente são expressamente reconhecidos como



sujeitos de direitos no artigo 227, conforme destacado acima. Mencione-se que, após a publicação do ECA, foram criados o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (1991) e a Política Nacional de Redução da Morbimortalidade por Acidentes e Violências (2001), instituída a Rede Nacional de Prevenção de Violências da Saúde e Cultura de Paz (2004), implantado o Sistema Único de Assistência Social – SUAS (2005), elaborado o Plano Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes à convivência Familiar e Comunitária (2006), a criação do Plano Nacional pela Primeira Infância (2010), sendo que, dentre outros diplomas de envergada importância, em todos eles se destaca a promoção dos direitos da criança e do adolescente.

Sem desconsiderar toda a trajetória seguida após a publicação do ECA e as diversas legislações que o seguiram, para o estudo que se propõe, uma vez que se busca focalizá-lo nas crianças na primeira infância, merece especial atenção o Plano Nacional pela Primeira Infância, construído pela Rede Nacional Primeira Infância – RNPI entre os anos de 2009 e 2010, tendo estabelecido sua vigência, inicialmente, até 2022. Este documento, aprovado pelo CONANDA em 2010, é político e técnico e “orienta decisões, investimentos e ações de proteção dos direitos das crianças na primeira infância”, uma vez que afirma ser “relevante o significado desse período no conjunto da vida humana e é a forma de assegurar os direitos da criança com a necessária especificidade e com a prioridade que lhe atribui a Constituição Federal” (Rede Nacional Primeira Infância, 2020, p. 10). O PNPI resultou na criação da Lei n. 13.257/2016, denominada de Marco Legal da Primeira Infância – MLPI, a qual dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância, tendo alterado diversos dispositivos legais (Brasil, 2016), além de corroborar com a preocupação da garantia e promoção de direitos às crianças, bem como em atenção à situação de vulnerabilidade das crianças de zero a seis anos de idade.

A referida legislação estabeleceu princípios e diretrizes visando a formulação e implementação de políticas públicas voltadas à primeira infância, justamente em razão das especificidades e da relevância dos primeiros anos de vida no desenvolvimento infantil e do ser humano. Este diploma normativo considera a primeira infância o período que vai de zero a seis anos completos de idade (ou 72 meses de vida). E, assim como a



Constituição brasileira e o ECA, o MLPI busca estabelecer prioridade absoluta aos direitos da criança na primeira infância, enfatizando o dever do Estado no estabelecimento de políticas, planos, programas e serviços que atendam às suas especificidades, visando garantir seu desenvolvimento integral (Brasil, 2016).

Diante disso, o artigo 5º de referido diploma legal elenca como áreas prioritárias para as políticas voltadas à primeira infância “a saúde, a alimentação e a nutrição, a educação infantil, a convivência familiar e comunitária, a assistência social à família da criança, a cultura, o brincar e o lazer, o espaço e o meio ambiente”, ressaltando, ainda, que à criança na primeira infância deve ser conferida “a proteção contra toda forma de violência e de pressão consumista, a prevenção de acidentes e a adoção de medidas que evitem a exposição precoce à comunicação mercadológica” (Brasil, 2016). Além disso, é relevante apontar que a Política Nacional Integrada voltada à primeira infância terá sua formulação e implementação mediante abordagem e coordenação intersetorial, de forma a serem articuladas as diversas políticas setoriais que abarquem todos os direitos da criança nessa faixa etária (Brasil, 2016). Ademais, o texto da Lei n. 13.257/2016 destaca que a implementação de políticas públicas voltadas ao atendimento da primeira infância é de competência da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, os quais, em seus respectivos âmbitos, poderão instituir comitê intersetorial de políticas públicas para a primeira infância visando “assegurar a articulação das ações voltadas à proteção e à promoção dos direitos da criança, garantida a participação social por meio dos conselhos de direitos” (Brasil, 2016).

Em sendo o pleno atendimento dos direitos da criança na primeira infância um objetivo comum de todos os entes da Federação, segundo as respectivas competências constitucionais e legais, necessário se faz destacar que o texto infraconstitucional prescreve, de forma expressa em seu artigo 11, que “as políticas públicas terão, necessariamente, componentes de monitoramento e coleta sistemática de dados, avaliação periódica dos elementos que constituem a oferta dos serviços à criança e divulgação dos seus resultados” (Brasil, 2016). Além disso, merece especial destaque, também, a disposição legal de que União tem o dever de informar à sociedade “a soma dos



recursos aplicados anualmente no conjunto dos programas e serviços para a primeira infância e o percentual que os valores representam em relação ao respectivo orçamento realizado, bem como colherá informações sobre os valores aplicados pelos demais entes da Federação” (Brasil, 2016).

Ainda que se tenham reconhecido direitos às crianças e adolescentes no Brasil em âmbito nacional e internacional, verificando-se importantes avanços a esse público, é necessário que se aponte que a passagem da doutrina da situação irregular para a doutrina da proteção integral no âmbito da política estatal brasileira, especialmente no que se refere à gestão administrativa de recursos, deixou um enorme hiato a ser corrigido. Nesse sentido, Nicodemos (2012, p. 15) destaca que:

Os recursos investidos pelo estado brasileiro, entre as décadas de 1960 e 1990, por intermédio de órgãos como a Funabem, depois substituída pelo Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência (CBIA), proporcionalmente são maiores do que aqueles hoje aplicados pela Secretaria de Promoção dos Direitos das Crianças, do Ministério dos Direitos Humanos, vinculados à Presidência da República.

Segundo, que os mecanismos idealizados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, como os conselhos de direitos, instâncias de controle e deliberação das políticas de proteção especial, por força da Lei federal nº 8.069/90, em nível municipal, estadual e nacional, estão, hoje, num quadro geral no Brasil, sem autonomia, com baixa institucionalidade deliberativa e sem orçamento para promoção de suas ações.

Ainda que a Constituição da República de 1988 preveja em seu texto a descentralização político-administrativa como uma vertente da ação estatal das políticas públicas voltadas à criança e ao adolescente, na prática seu financiamento ainda se dá de forma centralizada e federalizada, sem que se perceba a integração dos conselhos de direitos no âmbito municipal, estatal e nacional (Nicodemos, 2012). Para além da descentralização e da dificuldade de serem exercidos mecanismos eficientes de gestão, é de se notar que o Estatuto da Criança e do Adolescente, bem como o Marco Legal da Primeira Infância (sem desconsiderar outras legislações decorrentes, especialmente do



ECA) se configuram como leis neoliberais, na medida em que, apesar de serem repletas de princípios e diretrizes, não comportam um ordenamento pedagógico, financeiro e administrativo, sobretudo no que se refere à destinação prioritária de recursos às crianças na primeira infância, uma vez que em nenhuma delas existe definição de um percentual mínimo a ser repassado aos Estados e aos municípios nem congrega qualquer responsabilização aos gestores em caso de inércia.

Diante dessa situação, necessário se faz abordar a questão do orçamento público voltado às políticas públicas destinadas à primeira infância, como forma de serem dadas condições materiais para o exercício da dignidade humana a esse público, o que se fará na próxima seção, sob o viés da teoria crítica aos direitos humanos de Herrera Flores.

3. A INSUFICIÊNCIA DA MERA PREVISÃO LEGAL DE DESTINAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS VOLTADOS À CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS À PRIMEIRA INFÂNCIA SOB O VIÉS DA TEORIA CRÍTICA AOS DIREITOS HUMANOS DE HERRERA FLORES

Do exposto até o presente momento, extrai-se que a Convenção sobre os Direitos da Criança, promulgada no Brasil por meio do Decreto n. 99.710/1990, prescreve, em seu artigo 4º, o dever de o Estado destinar recursos para garantir os direitos das criança. A Constituição da República de 1988, por sua vez, preceitua a garantia de prioridade absoluta para a garantia dos direitos da criança e do adolescente em seu artigo 227. O ECA estabelece que a prioridade absoluta deve atender, dentre outros pilares, à destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude. Enquanto o Marco Legal da Primeira Infância prescreve a necessidade de ser dada prioridade absoluta para assegurar os direitos da criança, fazendo destaque para o dever da União de informar os recursos aplicados anualmente no conjunto dos programas e serviços para a primeira infância e o percentual que os valores representam em relação ao respectivo orçamento realizado, além de ser o responsável por colher informações sobre os valores aplicados pelos demais entes da Federação.

Em que pese a previsão legal acerca da necessidade da destinação privilegiada de recursos à criança e ao adolescente, mas especialmente às crianças na primeira infância,



foco deste estudo, necessária se faz a análise crítica de tais previsões a partir da perspectiva de Herrera Flores (2009), consubstanciada em sua obra intitulada “A (re)invenção dos direitos humanos”. O autor aborda como eixo central a ruptura da matriz colonial de poder por meio do que denomina de reinvenção dos direitos humanos, afirmando, logo no início de sua obra, que “os direitos não podem reduzir-se às normas” (Flores, 2009, p. 17).

Desse modo, partindo da premissa de se adotar uma teoria crítica dos direitos humanos, Herrera Flores tece críticas ao positivismo, o qual toma por parâmetro somente as normas, destacando-as das dinâmicas sociais. A abordagem inicial apresenta o grande desafio de serem concretizados os direitos humanos, de forma a alcançarem todos os indivíduos de forma indistinta.

O autor parte da exemplificação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, do Pacto Internacional sobre direitos sociais e do Pacto Internacional sobre direitos civis. O elemento comum a todos esses textos legais congrega os contextos em que foram criados, qual seja o período da Guerra Fria e aos “tímidos e controlados processos de descolonização em que se colocavam em prática políticas públicas decididamente interventoras sobre as consequências da aplicação do mercado à sociedade” (Flores, 2009, p. 24). No entanto, apesar da importância de todos esses documentos, o autor destaca que a própria Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948, congrega uma perspectiva tradicional e hegemônica dos direitos que leva à confusão dos planos da realidade. Contudo, com o decorrer da história, alteraram-se os contextos sociais, políticos, econômicos e culturais, passando-se a um período de recuo na intervenção estatal face a economia, eis que “na atualidade é o mercado quem impõe as regras aos Estados, sobretudo por meio de instituições globais, a exemplo do Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial e Organização Mundial do Comércio” (Flores, 2009, p. 24). Ou seja, o autor espanhol explica que houve um processo de substituição dos direitos obtidos (garantias de acesso a determinados bens) para o que se chama, a partir de então, de “livre” mercado, fazendo com que os direitos passem a ser considerados como “custos sociais” das empresas em prol da competitividade. (Flores, 2009).



O autor destaca que surge então a necessidade de os direitos serem pensados a partir de uma nova perspectiva, a qual deverá ser “integradora, crítica e contextualizada em práticas sociais emancipadoras” (Flores, 2009, p. 25).

Ou seja, retomando-se a expressão utilizada por Herrera Flores, de que “os direitos não podem reduzir-se às normas” (2009, p. 17), uma vez que, muito embora o direito se constitua em um instrumento por reconhecimento de valores e interesses, quando ele é visto como técnica procedimental, não pode ser confundido com direitos humanos, tendo em vista que estes são objetos das normas nacionais e internacionais. Ora, se se olha para a perspectiva tradicional e hegemônica de direitos humanos, tem-se confundido o plano ideal, que corresponde ao objetivo de que todas as pessoas tenham acesso a bens e serviços indispensáveis para que se viva com dignidade. Em contraponto, ao se considerar o plano da realidade, observa-se que nem toda a população detém os recursos necessários para satisfação de suas necessidades. Herrera Flores (2009, p.33) atenta para a falácia da ideia de que direitos geram direitos e afirma que “o conteúdo básico dos direitos humanos será o conjunto de lutas pela dignidade”, sendo que seus resultados “deverão ser garantidos por normas jurídicas, por políticas públicas e por uma economia aberta às exigências da dignidade”.

Embora as normas jurídicas reflitam valores hegemônicos e o conteúdo básico dos direitos humanos corresponda ao conjunto de lutas pela dignidade, os instrumentos e meios para o acesso aos bens para firmá-la [a dignidade] não se dão de forma igual, tendo em vista que há grupos humanos que se quedam excluídos do acesso a recursos para sobreviver dignamente, inclusive no que se refere à participação em condições igualitárias na disputa por hegemonia (Flores, 2009).

Com enfoque na reflexão de Herrera Flores é necessário que se discuta a questão afeta à previsão de recursos específicos voltados, sobretudo, à primeira infância, tendo em vista que as normas já mencionadas preveem de forma expressa a necessidade de tal destinação, sendo que no campo fático tais estipulações restam carentes de efetividade, mormente diante da sua generalidade.



Desse modo, com espeque na evolução histórica e legislativa, Reis e Queiroz (2020), integrantes do Centro Marista de Defesa da infância, entendem que poderia se considerar que a frase “lugar de criança é no orçamento público” seria considerada clichê caso tal obrigação fosse integralmente assegurada. Além disso, os autores destacam que é consenso entre as organizações da sociedade civil que o investimento na área da infância não se trata apenas de uma obrigação constitucional, mas que se trata de um investimento comprovado em diversos estudos e destacam, citando Pedro Hartung, coordenador do programa Prioridade Absoluta do Instituto Alana, que “colocar a criança em primeiro lugar é pensar nela na execução de qualquer coisa que você for fazer na gestão pública”.

Os mencionados autores procederam a um levantamento de dados, de forma a perquirir como tem se dado a atenção à infância junto ao orçamento. Apontam, inicialmente, o estudo realizado pelo INESC, o qual se baseou em dados do orçamento federal, e que expõe que a prioridade absoluta na execução dos orçamentos voltados à infância desapareceu, sendo que no período entre 2016 e 2019, nenhum recurso previsto para políticas públicas de atenção a crianças e adolescentes foi executado integralmente. Destacam que em 2016, apenas 30% do valor que foi orçado para a educação infantil foi investido e, após três anos, notou-se a crise vivida pela educação básica: “dos R\$ 24 bilhões previstos para esta subfunção, 42,85% não foram investidos. Em paralelo, 2,8 milhões de crianças e adolescentes estavam fora da escola”. (Reis; Queiroz, 2020).

Reis e Queiroz (2020) apontam, ainda, que esse padrão se repetiu no Relatório da Fundação Abrinq, “Um Brasil para as crianças e adolescentes”, uma vez que nesse documento ficou demonstrado que, no comparativo entre as gestões de 2011 a 2014 e 2015 a 2018, os recursos destinados ao público infanto-juvenil caíram 10 pontos percentuais. Em 2018, na pesquisa realizada pela Fiocruz ficou constatado que medidas de austeridade se relacionam diretamente ao aumento da mortalidade infantil, o que significa um incremento de 20 mil óbitos evitáveis no Brasil até 2030.

A garantia do lugar da criança nas políticas públicas e sua participação nos processos decisórios implica atenção em todo o ciclo orçamentário. Desse modo, tomando por parâmetro o que prescreve o artigo 4º da Convenção sobre os Direitos da Criança, foi



publicado o Comentário Geral n. 19 pelo Comitê dos Direitos da Criança da Organização das Nações Unidas, que tem por objetivo ajudar os Estados partes na implementação de referido artigo.

Diante disso, busca identificar as obrigações dos Estados partes e fazer recomendações sobre como realizar todos os direitos de acordo com a Convenção, em especial, das crianças em situação de vulnerabilidade, por meio da tomada de decisão de orçamento público efetiva, eficaz, equitativa, transparente e sustentável, princípios esses que devem sempre ser levados em consideração (Rede Marista de Solidariedade, 2018).

Ao se referir à “criança” ou às “crianças”, o Comentário Geral n. 19 leva em consideração todas as pessoas com menos de 18 anos, de qualquer gênero, “cujos direitos são ou podem ser direta ou indiretamente, positiva ou negativamente, afetados por decisões relacionadas ao orçamento público” (Rede Marista de Solidariedade, 2018, p. 3). Além disso, traz como conceito de “crianças em situações vulneráveis”, aquelas que “estão particularmente suscetíveis a violações de seus direitos, como mas não limitando a crianças com deficiências, crianças em situação de refugiadas, crianças dos grupos de minoria, criança vivendo em pobreza, crianças que vivem em cuidado alternativo e crianças em conflito com a lei” (Rede Marista de Solidariedade, 2018, p. 3).

Da análise do artigo 4º da Convenção, o Comentário Geral n. 19, verifica-se que os Estados não têm discricionariedade quanto a cumprir ou não a obrigação de adotar medidas legislativas, administrativas ou outras apropriadas para atender aos direitos da criança, incluindo, inclusive, medidas que estejam relacionadas ao orçamento público. Dessa forma, cabe aos tomadores de decisão de cada Estado parte da Convenção sobre os Direitos da Criança, seja no executivo ou no legislativo, acessar as informações necessárias, dados e recursos para a realização desses direitos, sendo uma obrigação dos Estados parte mobilizar, alocar e gastar recursos de maneira que cumpram com suas obrigações de implementação (Rede Marista de Solidariedade, 2018).

Destaque-se, ainda, que, considerando a obrigação de assumir todas as medidas adequadas, deve-se garantir que:



- a) as leis e políticas estejam em vigor para dar suporte à mobilização de recurso, alocação de orçamentos e gastos para realizar os direitos das crianças;
- b) os dados e informações necessários sobre as crianças são coletados, gerados e disseminados para apoiar o projeto e implementação da legislação, políticas, programas e orçamentos apropriados para promover os direitos das crianças;
- c) recursos públicos suficientes são mobilizados, alocados e utilizados de forma efetiva para implementar completamente a legislação aprovada, políticas, programas e orçamentos;
- d) os orçamentos são planejados, decretados, implantados e contabilizados sistematicamente para os níveis nacionais e subnacionais do Estado, de forma que garanta a realização dos direitos das crianças (Rede Marista de Solidariedade, 2018, p. 7-8)

O que se infere é que os princípios da eficácia, a eficiência, a equidade, a transparência e a sustentabilidade precisam ser levados em consideração a todo o momento. Nesse viés, deve-se levar em conta que não basta apenas a garantia do recurso, mas deve ser considerada a necessidade de ser realizada uma boa gestão dos recursos públicos. Nessa toada, tem-se que, além de investir mais, é necessário que se invista melhor.

No anos de 1980, o Brasil foi pioneiro na América Latina na elaboração da ideia do Orçamento da Criança, advindo do fórum denominado Pacto pela Criança, quando se debatia a proposta de criação de ferramenta para monitoramento dos recursos públicos destinados especificamente ao financiamento de políticas de proteção à infância e à adolescência no Brasil. Em 1995 foi realizada uma parceria entre o IPEA, a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE) e o UNICEF que permitiu a elaboração do Orçamento Criança. Sua metodologia foi revisada e atualizada e ganhou diversas versões no Brasil e no exterior (IPEA, 2022). No entanto, para que o Orçamento Criança seja efetivado deve ser feita a aplicação da Metodologia do Orçamento Criança e Adolescente, que consiste em “uma ferramenta que possibilita identificar, analisar e monitorar, a partir do orçamento



público, o montante de recursos previstos e as ações governamentais que serão executadas para a proteção de crianças e adolescentes”. (CNMP, 2020, p.70).

Para que o orçamento funcione como instrumento de planejamento financeiro das políticas públicas, a Constituição da República de 1988 prevê três peças orçamentárias fundamentais, quais sejam, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), as quais têm suas funções específicas, mas, ao mesmo tempo, devem se relacionar entre si (Brasil, 1988). Importante destacar que o sistema orçamentário se desenvolve em um ciclo, no qual deve haver uma série de atos que envolvem as fases de planejamento, execução e controle dos recursos públicos, sendo que a maioria dos recursos são captados por meio da tributação.

Diante disso, para que seja possível a construção de um orçamento criança, as políticas públicas voltadas à infância devem ser pensadas em todo o ciclo orçamentário. Dessa forma, em sendo o Plano Plurianual (PPA) a lei orçamentária que se destina ao planejamento estratégico do governo a médio prazo, de modo a influenciar as demais leis orçamentárias, deverá ele prever em suas diretrizes e metas as ações previstas nos planos decenais da infância. Além disso, a política voltada à infância é transversal e envolve ações em diversas secretarias e órgãos, ensejando, portanto, corresponsabilidades. O mesmo se diga acerca da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que estabelece um elo entre o Planejamento (PPA) e o operacional (LOA), trazendo desse modo, parâmetros para as leis orçamentárias anuais (CNMP, 2020).

Previstas as metas e ações no PPA e efetuada a indicação de ações governamentais voltadas às crianças e aos adolescentes que serão prioritariamente executadas na LDO, será por meio da LOA que ocorrerá a materialização dos recursos que serão alocados em cada ação, por meio de dotação orçamentária específica (CNMP, 2020). Deve-se levar em consideração, ainda, a participação do Ministério Público, dos Conselhos de Direito e a participação popular nas audiências públicas de forma a fomentar o conhecimento das peças orçamentárias, conforme previsão da Lei de Responsabilidade Fiscal. Dessa forma, poderá ser exigida a alocação de recursos públicos na LOA materializando com dotação orçamentária própria o Orçamento Criança e Adolescente (CNMP, 2020).



Em âmbito federal, no Orçamento Geral da União (OGU), a metodologia utilizada é a Metodologia do Gasto Social com Crianças e Adolescentes (GSC&A), que classifica os gastos sociais com a infância e a adolescência, de acordo com o grau de especificidade das políticas, dos programas e das iniciativas públicas voltadas ao público de 0 a 18 anos de idade incompletos. A partir desta metodologia, há a classificação das rubricas orçamentárias em específicas, quando voltadas exclusivamente a crianças e adolescentes, e em ampliadas, quando apesar de contemplarem crianças e adolescentes, isso não ocorre de forma exclusiva (IPEA, 2022).

Tem-se, portanto, que a Metodologia do Gasto Social com Crianças e Adolescentes visa dar “transparência ao conjunto de políticas públicas que tem algum tipo de impacto na vida e nos direitos das crianças e dos adolescentes e permite avaliar o grau de especificidade ou aderência do gasto destinado para essa população”. Além disso, separa “políticas específicas e exclusivas para este público de outras que, mesmo importantes para as crianças e os adolescentes, não são exclusivas, ou seja, não são voltadas apenas a elas” (IPEA, 2022, p. 7).

Com relação especificamente à destinação de recursos para as crianças na primeira infância, destaque-se que, em 2021, a Secretaria Federal de Controle Interno, por meio da Controladoria-Geral da União – CGU, no Relatório de Avaliação n. 816125, referente ao exercício de 2020, teve por objetivo mapear e avaliar o cenário atual das políticas públicas voltadas à primeira infância e como tem se dado a priorização desse público pelo governo federal.

Da análise realizada, a CGU constatou que das “117 ações governamentais identificadas, vinte foram criadas pelos Ministérios acompanhados após a publicação do Marco Legal da Primeira Infância e onze são anteriores à Lei, mas sofreram alguma atualização após sua publicação” (SOF, 2021). A conclusão atingida no relatório é a de que são concretos os esforços do governo federal destinados a ações que englobam várias áreas fundamentais voltadas à primeira infância. No entanto, constatou-se que a execução de tais ações não tem se dado de forma prioritária, tendo em vista que não há coordenação intersetorial das políticas existentes, que inexistem uma Política Nacional Integrada e uma



instância superior responsável por ela, que há fragilidade na coleta de dados, monitoramento e avaliação das políticas, e, especialmente, houve o destaque acerca da dificuldade de identificação e precariedade na divulgação dos recursos aplicados nessas ações (CGU, 2021).

Em 2023, o governo federal publicou o relatório intitulado “O Financiamento da Primeira Infância no Orçamento Federal”, em relação aos anos base 2022-2023, buscando com este documento apresentar as informações sobre os resultados alcançados no âmbito da Agência Transversal e Multissetorial da Primeira Infância para o ano de 2022 e sobre as despesas que lhes foram consignadas na Lei Orçamentária Anual – LOA de 2023, sendo utilizado como embasamento legal a Lei n. 13.257/2016, o Decreto n. 10.770/2021 e a Portaria ME n. 1.410/2022. Com relação ao orçamento do ano de 2022, a Secretaria de Planejamento apurou os dados físicos das programações orçamentárias de seis Ministérios, quais sejam: Ministério da Cidadania; Ministério da Educação; Ministério da Saúde; Ministério da Justiça e Cidadania; e Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Com relação ao Ministério do Turismo, via Secretaria de Cultura, foi constatado que não foram executados recursos nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social nem gerou resultados no âmbito do PPA 2020-2023 para a Agenda (Ministério do Planejamento e Orçamento, 2023).

Da análise realizada pela Secretaria do Orçamento Federal (Ministério do Planejamento e Orçamento, 2023) referente às ações voltadas à primeira infância, constatou-se que nesse ano foi efetuado o pagamento de R\$18,719 bilhões dos R\$19,606 bilhões previstos no Orçamento, equivalendo a 95,47% do previsto.

Sobre o Orçamento de 2023 o documento do governo federal aponta que os Ministérios partícipes consignaram R\$27,1 bilhões voltados à Agenda da Primeira infância na LOA 2023, sendo que a Secretaria de Orçamento Federal – SOF do Ministério do Planejamento consigna que a dotação teria subido de 19,606 bilhões do ano de 2022 para R\$27,109 bilhões no ano de 2023 (Ministério do Planejamento e Orçamento, 2023). Desse montante, a SOF (Ministério do Planejamento e Orçamento, 2023) destaca que parcela expressiva dos valores destinados à primeira infância se encontra alocada nas



despesas classificadas como “não-exclusivas” (grupo II) – referentes àquelas que, embora não direcionadas exclusivamente à Primeira Infância, a incluem ou a impactam significativamente –, sendo a dotação de R\$24,9 milhões, correspondente ao equivalente de 92,21% do numerário.

Conforme os dados apresentados, extrai-se que a maior parcela dos recursos no ano de 2023 ficou concentrada no Ministério do Desenvolvimento e Assistência à Saúde, Família e Combate à Fome (MDS), correspondendo a um percentual de 54,97%, o equivalente a R\$14,9 bilhões, recebendo destaque o Bolsa Família. Na sequência aparecem o Ministério da Saúde (MS), com um percentual de 35,46%, o equivalente a R\$9,612 bilhões; e o Ministério da Educação (MEC), com 9,41%, equivalente a R\$2,552 bilhões, os quais apresentam destaque nas despesas relacionadas ao atendimento de Média e Alta Complexidade e Alimentação Escolar. Os demais numerários foram distribuídos pelas demais pastas, sendo: Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, com 0,7%, equivalente a R\$18,97 milhões; Ministério da Justiça e Segurança Pública, com 0,06%, equivalente a R\$16,13 milhões; Ministério das Mulheres, com 0,03%, equivalente a R\$8,81 milhões; e Ministério dos Povos Indígenas, com 0,003%, equivalente a R\$0,76 milhões (Ministério do Planejamento e Orçamento, 2023). Com relação aos Ministérios da Igualdade Racial, Cultura e Esporte – que em 2022 suas áreas de atuação estavam incorporadas a outros ministérios que executavam políticas para a primeira infância –, o apontamento é de que não houve programação orçamentária para a primeira infância no exercício de 2023. Já no que se refere às agendas listadas como prioritárias no Plano Plurianual (PPA) a maior parte das verbas estão destinadas às ações de Promoção de cidadania por meio do Auxílio Brasil e da articulação de Políticas Públicas (31,52%) e às ações voltadas à inclusão social por meio do Bolsa Família e da Articulação de Políticas Públicas (21,35%), encabeçando a destinação das verbas em 2023, correspondendo, juntas, a 52,87% dos cerca de R\$27 bilhões destinados. Já as ações voltadas à promoção de cidadania concentram 31,52% das verbas, e as ações voltadas à inclusão correspondem a 21,35%. As ações da agenda especializada em saúde correspondem a 20,27% (Ministério do Planejamento e Orçamento, 2023).



Diante dos dados apresentados, a SOF concluiu

[...] que há um esforço governamental para garantir materialidade às políticas públicas de enfrentamento a alguns dos maiores problemas enfrentados por este público no Brasil: a pobreza e os riscos a ela associados, como mortalidade infantil, desnutrição crônica e atrasos no desenvolvimento físico e intelectual (Ministério do Planejamento e Orçamento, 2023).

Verifica-se, portanto, que, em que pese haja um esforço governamental para garantir materialidade às políticas públicas voltadas à primeira infância, parcela expressiva dos valores se encontra alocada nas despesas classificadas como “não-exclusivas”.

Ou seja, em que pese a responsabilidade de todos os entes federados na destinação de recursos públicos em seu orçamento e na consequente promoção de políticas integradas voltadas à primeira infância, verifica-se que, na realidade fática, o Brasil está bastante aquém na sua atuação em relação ao que prescrevem os diplomas normativos nacionais e internacionais quando se trata de conferir materialidade aos direitos das crianças na primeira infância, sobretudo das mais vulneráveis.

Diante disso, como forma de refletir a temática, propõe-se a sua reflexão a partir da figura do “diamante ético” de Herrera Flores.

4. OS DIREITOS DAS CRIANÇAS NA PRIMEIRA INFÂNCIA VISTOS SOB O VIÉS DO DIAMANTE ÉTICO

Considerando que para ter direitos não basta a mera positivação destes, Herrera Flores destaca que, se assim for entendido, se estaria diante “de uma lógica bastante simplista que, contudo, tem consequências muito importantes, pois conduz a uma concepção a priori dos direitos humanos”. Ademais, se prestar atenção “essa lógica nos faz pensar que temos os direitos mesmo antes de ter as capacidades e as condições adequadas para poder exercê-los”, o que faz com que as pessoas que lutam por tais direitos “acabam desencantadas, pois, apesar de nos dizerem que temos direitos, a imensa



maioria da população mundial não pode exercê-los por falta de condições materiais para isso” (Flores, 2009, p. 27).

Conforme a teoria de Herrera Flores (2009), para que seja possível a aplicabilidade de uma concepção complexa e relacional dos direitos humanos, é necessário um esquema/figura que permita a visualização da profundidade e amplitude do tema, correspondendo ao que o autor denomina de “diamante ético”. Com o diamante oferece uma imagem que concretize tanto a nova perspectiva que propõe como um quadro que mostre a virtualidade da definição dada (Flores, 2009).

Por meio do “diamante ético” o autor pretende reafirmar a interdependência entre os múltiplos componentes que definem os direitos humanos no mundo contemporâneo, como uma possibilidade de lutar pela dignidade humana de forma plural e diferenciada. Dessa forma, a aposta trazida é a de que “os direitos humanos vistos em sua real complexidade constituem o marco para construir uma ética que tenha como horizonte a consecução das condições para que ‘todas e todos’ (indivíduos, culturas, formas de vida) possam levar à prática sua concepção da dignidade humana (Flores, 2009, p. 113).

Partindo da metodologia relacional proposta por Herrera Flores, ao longo desta seção será feita uma abordagem acerca da temática proposta ao longo do artigo, sendo que ao longo da exposição serão feitas as conexões/relações para elucidar o fenômeno, utilizando-se das categorias componentes do “diamante ético”, conforme acima exposto. Portanto, na análise que se procederá, serão entrecruzadas as diferentes camadas do diamante, sem que com isso se esgotem as possibilidades de seu uso.

O diamante ético compõe-se de três camadas, havendo em cada uma delas pontos de conexão mútuas. Deve-se levar em consideração que o diamante não é estático, está sempre em movimento e é tridimensional. Assim, quando os direitos humanos são vistos a partir de uma dimensão crítica e contextualizada, podem retratar “o resultado de lutas que se sobrepõem com o passar do tempo e que são impulsionadas tanto por categorias teóricas (linha vertical de nosso diamante) como por categorias práticas (linha horizontal da figura)” (Flores, 2009, p. 114).



Nas três camadas componentes da figura simbólica trazida por Herrera Flores (2009) ocorre a sobreposição de dois eixos, quais sejam o eixo vertical, no qual estão dispostos os elementos conceituais – teoria, posição, espaço, valores, narração e instituições – e o eixo horizontal, o qual é composto pelos elementos materiais – forças produtivas, disposição, desenvolvimento, práticas sociais, historicidade e relações sociais. O núcleo, por sua vez, é a dignidade humana.

A primeira camada do diamante ético é constituído por características mais genéricas, quais sejam teorias, instituições, forças produtivas e relações sociais de produção (Flores, 2009).

Utilizando-se da sintetização das ideias de Herrera Flores por Cruz e Wolkmer (2021), cada uma dessas categorias podem ser compreendidas da seguinte forma por Herrera Flores: as teorias podem ser entendidas como “meios de observação de um processo ou de um objeto, permitindo a construção de ideias sobre suas características”; as instituições, “como elementos de cunho normativo e/ou procedimental, com viés hierárquico e burocrático para a solução de conflitos ou satisfação de expectativas, tais como a família, o parlamento, o sistema judicial etc.”; as forças produtivas, “como sendo aquelas que conduzem à produção de bens e serviços, envolvendo tecnologias, recursos humanos e processos econômicos”; e as relações sociais de produção, “como formas de relacionamento dos artífices da produção, tanto entre si quanto com a natureza, assim como os elementos ligados ao acesso aos bens de produção. Tem-se aí as cooperativas, as empresas privadas, os negócios de família, os profissionais liberais etc.” (CRUZ; WOLKMER, 2021, p. 95).

No âmbito da destinação de recursos públicos voltados à primeira infância, com relação à primeira camada do diamante ético, tem-se que, no âmbito da teoria, devem ser considerados os diversos estudiosos e órgãos públicos que se debruçam sobre a importância de ser tratada a criança na primeira infância, dado o princípio da prioridade absoluta que deve estar presente em todas as relações envolvendo esses sujeitos, sobretudo quando se pensa a sua inclusão na questão orçamentária. Vê-se, por consequência, a relevada importância da atuação do Estado, bem como na atuação



legislativa para sua concretização. Enquanto ao legislativo cabe a produção de normas jurídicas que privilegiem a destinação de recursos voltados à primeira infância nos orçamentos públicos, para além da mera normatização, deve haver a atuação do Estado (por meio da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios) na elaboração de um orçamento público adequado que comporte rubricas orçamentárias específicas destinadas a esse público, identificando-se, nesse aspecto, as características das instituições e das forças produtivas. Por fim, com relação a essa primeira camada, verifica-se a presença das relações sociais de produção, quando se consideram os diversos atores sociais em prol da defesa dos direitos da infância, a exemplo dos Conselhos de Direitos, do Ministérios Públicos, de organizações não-governamentais e da atuação da sociedade civil na promoção desses direitos.

A segunda camada do diamante ético, também chamada de camada intermediária, está relacionada ao caráter impuro dos direitos, entendidos como a noção de direitos humanos dinâmicos no tempo ou no espaço. Essa categoria, por sua vez, é composta de posição, disposição, narração e historicidade. Tais elementos configuram-se da seguinte forma: a posição se constitui como “o lugar material ocupado nas estruturas de estratificação social, sexual, étnica e territorial do fazer humano, posição essa (privilegiada ou subordinada) que guarda relação direta com o acesso aos bens necessários à vida digna”; a disposição, por sua vez, traduz-se no “conjunto de atitudes que permitem a tomada de consciência e que irá refletir em uma postura emancipadora ou conservadora”; a narração “compõe as formas pelas quais se definem coisas e situações, inclusive aquelas impositivas de métodos de participação nas relações sociais, tais como textos, histórias, ficções etc.”; sendo que a historicidade “é tida como as matrizes épicas que desencadearam determinado processo social e a persistência de efeitos similares quando em confronto com outro momento histórico, em que as variáveis não sejam as mesmas”. (CRUZ; WOLKMER, 2021, p. 96). Esta segunda camada, por sua vez, permite a observação do quanto a trajetória histórica do reconhecimento da criança na sociedade foi crucial para o reconhecimento da criança (e do adolescente) enquanto sujeitos de direitos e sua inclusão nos diplomas normativos internacionais e nacionais



que, em que pese a existência das normas não sejam suficientes, dão visibilidade a esse público como presentes na necessidade de serem pensadas políticas públicas que lhe deem a devida atenção. A situação da vulnerabilidade de crianças, que reflete a categoria da posição, é importante para que se olhe para a primeira infância como um público a quem deve ser aplicado devidamente o princípio da prioridade absoluta de forma mais incisiva, posto que se trata de um ser humano ainda em desenvolvimento, mas que, apesar disso tem direito a ser respeitado, bem como ter atenção especial em relação à peculiaridade de sua condição de sujeito em desenvolvimento, compreendendo, assim, a categoria da disposição. A narração, por sua vez, identifica-se pela forma e métodos de se elencarem as prioridades desses sujeitos no orçamento público, que congrega a tomada de decisão dos gestores, de forma que o planejamento e a alocação dos recursos sejam devidamente destinados e atentos às suas necessidades.

Enquanto as duas camadas acima descritas dizem respeito à problemática dos direitos, seja em relação à sua complexidade, seja em relação a seus contextos, a terceira camada aborda os direitos humanos como resultado dos processos de luta pela dignidade humana e aborda as seguintes categorias: espaços, valores, desenvolvimento e práticas sociais (HERRERA FLORES, 2009). Nessa categoria, espaço corresponde ao “lugar físico, geográfico, humano e cultural em que ganham vida as relações sociais; já os valores “se traduzem em preferências sociais que ganham feições de generalidade em certo espaço, influenciando na maneira de acessar-se aos imperativos para uma vida digna”; o desenvolvimento, por sua vez, é “compreendido como conjunto de condições econômicas, sociais, políticas e culturais necessárias à realização dos direitos humanos, pois estes não existem sem que tais condições estejam materializadas”; e as práticas sociais, por fim, são “vislumbradas a partir do compromisso de movimentos, associações, sindicatos, partidos e outras instituições, em um primeiro plano com o reconhecimento de direitos e, em segundo, com ações comprometidas com a emancipação e a libertação humanas”. Em relação aos espaços em que ganham vida as ações que devem se voltar às crianças na primeira infância, encontram-se os territórios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos quais cabe aos seus respectivos gestores a sua concretização por



meio de políticas públicas. Associado aos gestores, pode-se dar atenção especial às práticas sociais de atenção aos direitos desse público, inclusive por meio da participação da sociedade civil, a exemplo dos conselhos municipais da criança e dos adolescentes, para a expansão da discussão e concretização de direitos. Os valores e o desenvolvimento, por sua vez, encontram-se localizados na necessidade de dar concretude material, via destinação de recursos específicos dentro dos respectivos orçamentos públicos que priorizem os direitos das crianças e permitam o cumprimento do princípio da prioridade absoluta da primeira infância, diante da peculiaridade de seu desenvolvimento.

Conforme se percebe da teoria de Herrera Flores acima elucidada, os direitos humanos ou qualquer outra forma de investigação não podem se dar de forma isolada, mas devem ser observados em relação aos demais objetos e fenômenos que os permeiam. Dessa forma, utilizando-se das palavras de Blood (2022, p. 40) a pesquisa, a partir de “categorias de espaço, ação, pluralidade e tempo exige uma metodologia holística e, sobretudo, relacional, do contrário, o resultado será mal-entendido e haverá uma redução da complexidade dele”. Por fim, “a metodologia relacional de Herrera afasta qualquer tipo de lógica reducionista economicista, que vê os seres humanos como produtos da tendência natural dos indivíduos de maximizar suas preferências, utilidades e seus benefícios”. (BLOOD, 2022, P. 40).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tal qual foi observado ao longo deste artigo, identificou-se que Herrera Flores destaca que os direitos não podem ser meramente reduzidos às normas. Além disso, aclarou-se que o direito consiste em um instrumento por reconhecimento de valores e interesses, mas não é o único. Conforme o autor espanhol, deve-se combater a ideia de que direitos geram direitos, além de realçar que o reconhecimento jurídico é sempre provisório em relação aos processos de conquista ou de resistência que ocorrem fora do campo do direito. Afirma, desse modo, que o conteúdo básico dos direitos humanos consiste no resultado das lutas travadas em prol da dignidade, que deve ser assegurado por políticas públicas e pelas normas jurídicas.



Nesse sentido, diante das situações ora apresentadas, compreende-se que não é suficiente a mera previsão legal de direitos para que ocorra a sua concretização, uma vez que esta exige a alocação de recursos por parte do Estado, o que, conseqüentemente, remete à questão do orçamento público, que possui funções alocativas, distributivas e estabilizadoras da organização estatal sob o ponto de vista interventivo. Logo, à Administração Pública incumbe a tarefa de eleger as políticas públicas que serão executadas, exigindo-se para tanto planejamento que analise de forma ampla tanto o seu objeto quanto os meios necessários para a sua materialização. Assim, por meio do planejamento devem ser avaliadas as reais necessidades da sociedade e os valores que manifesta, atentando-se aos ditames constitucionais e de cumprimento obrigatório.

Com relação às políticas públicas inerentes à primeira infância, constata-se que, apesar da existência de um amplo acervo legal indicando a necessidade de dotação orçamentária específica para este setor, na prática, tal alocação se mostra insuficiente. O que se verifica é uma indicação normativa de prioridade que não é efetivada em virtude da ausência de recursos financeiros para tanto.

Assim, a partir da análise do tema, com base nos ensinamentos de Herrera Flores, em especial do cotejo deste com a ideia de “diamante ético”, pôde-se compreender a importância da questão relativa à destinação de recursos específicos para a implementação de políticas públicas voltadas à primeira infância e como esta omissão administrativa acarreta sérias violações aos direitos humanos da classe em apreço.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARIÈS, Philippe. **História social da criança e da família**. Tradução de Dora Flaksman. 2. ed. Rio de Janeiro: LTC – Livros Técnicos e Científicos Editora S/A, 1981.

BEHRING, Elaine Rosseti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

BLOOD, Renata Luciane Polsaque Young. **Formação dos Facilitadores da Justiça Restaurativa no Brasil: Estudo De Caso A Partir Do Edital Bra/18/019**. Tese de Doutorado. Universidade Estadual de Ponta Grossa, 2022.



BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 05 de maio de 2024.

BRASIL. **Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 05 de maio de 2024.

BRASIL. **Lei n. 13.257, de 08 de março de 2016**. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm. Acesso em: 05 de maio de 2024.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Orientação sobre orçamento e fundos dos direitos da criança e do adolescente**. Brasília: CNMP, 2020. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/publicacoes/13680-orientacoes-sobre-orcamento-e-fundos-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente>. Acesso em: 15 de janeiro de 2024.

CGU - CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Relatório de avaliação, exercício 2020**. Secretaria Federal Controle Interno, Relatório de Avaliação nº 816125, publicado em 22/01/2021. Brasília/DF. Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br>. Acesso em: 20 de novembro de 2023.

CRUZ, Alex Sandro Teixeira da; WOLKMER, Maria de Fátima Schumacher. O “Diamante Ético” de Herrera Flores como instrumento para a análise qualitativa das políticas públicas emancipatórias. *In: Ciências jurídicas: certezas, dilemas e perspectivas*/Organizador Adaylson Wagner Sousa de Vasconcelos. – Ponta Grossa - PR: Atena, 2021.

FERNANDES, Maria Nilvane; COSTA, Ricardo Peres da. **O Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990, a extinção da FUNABEM e a criação da FCBIA: implementação de um modelo neoliberal**. Educação em Revista, 22(esp), 23–40. Disponível em: <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/educacaoemrevista/article/view/10846>. Acesso em: 10 de maio de 2024.

FLORES, Joaquín Herrera. **A reinvenção dos direitos humanos**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.



IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Gasto Social com Crianças e Adolescentes**: descrição metodológica. Brasília: Diretoria de Estudos e Políticas Sociais. n. 101. mai/2022. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/relatorios/gasto-social-com-criancas-e-adolescentes-gsca>. Acesso em: 20 de maio de 2024.

LAURELL, Asa Cristina (org.). Avançando em direção ao passado: a política social no neoliberalismo. In: LAURELL, Asa Cristina (org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. 2. ed. Revisão técnica de Amelia Cohn. Tradução de Rodrigo León Contrera. São Paulo: Cortez, 1997.

MAUSE, Lloyd de. **Fundamentos da psico-história**: o estudo das motivações históricas. Petrópolis: KBR Editora Digital Ltda, 2014.

MÁXIMO, Wellton. Orçamento de ações para primeira infância sobe 38,3% em 2023: Pouco mais da metade dos recursos vão para o Bolsa Família. **Agência Brasil**, Brasília, 2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2023-07/orcamento-de-acoes-para-primeira-infancia-sobe-383-em-2023>. Acesso em: 20 jan. 2024.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO. **O financiamento da primeira infância no orçamento federal**: agenda transversal e multissetorial da primeira infância. Brasília: SOF/MPO, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/outras-publicacoes/primeira-infancia.pdf>. Acesso em 16 de janeiro de 2024.

NICODEMOS, Carlos. **A República das crianças no aniversário do Estatuto**. In: Correio Braziliense. Publicado em: 10 jul. 2012. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/55458/noticia.htm?sequence=1>. Acesso em: 19 de abril de 2024.

OLIVEIRA, Maria Helena Palma de. **Lembranças do passado**: a infância e a adolescência na vida de escritores brasileiros. Bragança Paulista: EDUSF, 2001.

PEREIRA, Tânia da Silva. A Convenção e o Estatuto: um ideal comum de proteção ao ser humano em vias de desenvolvimento. In: PEREIRA, T.S. (coord.). **Estatuto da criança e do Adolescente**. Lei 8.069/1990: estudos sóciojurídicos. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

PEREZ, José Roberto Rus; PASSONE, Eric Ferdinando. **Políticas sociais de atendimento às crianças e aos adolescentes no Brasil**. Cadernos de Pesquisa, v.40, n.140, p. 649-673, maio/ago. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/sP8smWgyn5fJS77m6Cv4npj/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 15 de janeiro de 2024.



PERROT, Michelle. **História dos quartos**. Tradução de Alcida Brant. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

REDE MARISTA DE SOLIDARIEDADE. **Comitê sobre os direitos da criança**: convenção sobre os direitos da criança. Tradução: AlphaÔmega. Curitiba: PUCPress, 2018. 31 p.

REDE NACIONAL PRIMEIRA INFÂNCIA. **Plano Nacional pela Primeira Infância**. Brasília: DF, 2020.

REIS, Débora; QUEIROZ, Gustavo. **Os direitos de crianças e adolescentes na perspectiva orçamentária**. Centro Marista de Defesa da Infância, set/2020. Disponível em: <https://site.mppr.mp.br/crianca/Noticia/OPINIAO-importancia-do-Orcamento-Crianca-e-Adolescente>. Acesso em: 15 de janeiro de 2024.

RIZZINI, Irene; RIZZINI, Irma. **A institucionalização de crianças no Brasil**: percurso histórico e desafios do presente. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2004.

ROSEMBERG, Fúlvia; MARIANO, Carmen Lúcia Sussel. **A convenção internacional sobre os direitos da criança**: debates e tensões. Cadernos De Pesquisa, 40(141), 693–728. 2010. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/cp/article/view/142>. Acesso em 10 de abril de 2024.

SILVA, Alexandre César Batista da. **ORÇAMENTO PÚBLICO**: Um Estudo em Municípios Brasileiros Sobre Variações entre Planejamento e Execução e suas Causas. Universidade Federal de Pernambuco. 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/39304>. Acesso em 10 de fevereiro de 2024.

UNICEF – UNITED NATIONS CHILDREN’S FUND. **30 anos da convenção sobre os direitos da criança**: avanços e desafios para meninas e meninos no Brasil. São Paulo: UNICEF, 2019. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/relatorios/30-anos-da-convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>. Acesso em 03 de maio de 2024.