

**IX CONGRESSO LATINO-
AMERICANO SOBRE DEMOCRACIA
E DIREITOS SOCIAIS**

DEMOCRACIAS E DIREITOS HUMANOS

IX Congresso Latino-Americano sobre Democracia e Direitos Sociais [Recurso eletrônico online]: Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo (FDSBC) – São Bernardo do Campo;

Coordenadores: Luiz Guilherme Arcaro Conci, Thais Novaes Cavalcanti e Lucas Catib de Laurentiis – São Bernardo do Campo: Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-686-3

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Democracia e direitos sociais.

1. Democracia. 2. Constitucionalismo. 3. Direitos. 4. Constitucionalidade. 5. Convencionalidade. I. IX Congresso Latino-Americano sobre Democracia e Direitos Sociais (1:2026 : São Bernardo do Campo, SP).

CDU: 34

IX CONGRESSO LATINO-AMERICANO SOBRE DEMOCRACIA E DIREITOS SOCIAIS

DEMOCRACIAS E DIREITOS HUMANOS

Apresentação

O IX Congresso Latino-Americano sobre Democracia e Direitos Sociais realizou-se entre os dias 28 e 31 de outubro de 2025, na Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo, sob o tema central "Mudanças Constitucionais e Democracia". Organizado pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da FDSBC, em parceria com o CONPEDI, a REDDES, a Seção Brasileira do Instituto Iberoamericano de Direito Constitucional, o Grupo de Pesquisa Direitos Fundamentais (PUC-SP/CNPq), o Projeto DIAL (CNPq) e o EURODEM (Módulo Jean Monnet, UNICAP/União Europeia), e com apoio da CAPES, o encontro reuniu pesquisadores, docentes e estudantes de diferentes países da América Latina e Europa em torno das transformações por que passam as ordens constitucionais da região.

Com a presente coletânea, os resultados desse encontro passam a contribuir para o debate contemporâneo sobre a democracia, a proteção de direitos, a evolução do controle de constitucionalidade e outros temas centrais do constitucionalismo latino-americano.

Os trabalhos que integram estes anais foram submetidos por meio do sistema do CONPEDI e avaliados segundo o método do duplo cego, no qual autores e pareceristas permanecem desconhecidos entre si ao longo de todo o processo. Esse procedimento assegurou que a seleção se orientasse exclusivamente pela qualidade e pela consistência científica de cada texto, conferindo aos resultados aqui reunidos a credibilidade própria da avaliação por pares.

Aprovados na avaliação, os artigos foram apresentados e debatidos em sessões temáticas organizadas por grupos de trabalho, que reuniram as pesquisas segundo suas afinidades e permitiram o confronto de perspectivas entre pesquisadores de instituições e de países distintos. Essas sessões constituíram o núcleo científico do congresso e ofereceram aos autores um espaço qualificado para discussão e aprimoramento de seus trabalhos.

Os textos ora publicados refletem a amplitude dos debates travados nesses grupos. Parte expressiva das contribuições dedicou-se aos processos de erosão e de crise democrática, às suas causas e mecanismos e às condições de sustentação do consenso democrático. Outro conjunto voltou-se à proteção de direitos, abrangendo os direitos sociais e a distribuição de recursos públicos, a inclusão de minorias, os direitos das pessoas com deficiência, das comunidades indígenas e ribeirinhas e a tutela de dados de crianças e adolescentes no

ambiente digital. Um terceiro eixo examinou a evolução do controle de constitucionalidade e a atuação das cortes, com análises sobre o controle judicial de políticas públicas, o estado de coisas inconstitucional e as tensões institucionais entre órgãos de cúpula. A esses eixos somaram-se investigações sobre o sistema interamericano e o controle de convencionalidade, a regulação das plataformas digitais e o colonialismo digital, e a efetivação de direitos sociais em contextos de diversidade.

Concluída a etapa de apresentação e submetidos os textos a revisão rigorosa, apresentamos agora ao público os resultados desse percurso. Estes anais registram o trabalho coletivo desenvolvido ao longo do congresso e oferecem à comunidade acadêmica um panorama atual da reflexão latino-americana sobre a democracia e os direitos sociais. Agradecemos a todos os autores, pareceristas, coordenadores de grupos de trabalho e instituições parceiras cuja colaboração tornou possível esta publicação.

Luiz Guilherme Arcaro Conci

Thais Novaes Cavalcanti

Lucas Catib de Laurentiis

Coordenadores do Congresso

PRIMEIRA INFÂNCIA E O SISTEMA DE JUSTIÇA: CONSTITUCIONALISMO, DIREITOS HUMANOS E INTERSETORIALIDADE

CONSTITUTIONALISM AND INTERSECTORALITY: THE ROLE OF THE JUSTICE SYSTEM IN PROTECTING EARLY CHILDHOOD

Renata Medeiros da Rosa Perottoni ¹

Resumo

A primeira infância é fase decisiva do desenvolvimento humano e exige políticas integradas que garantam proteção integral e efetividade de direitos. O artigo analisa a evolução da proteção à infância no Brasil, da Constituição de 1988 ao Marco Legal da Primeira Infância, sob a ótica do constitucionalismo contemporâneo e dos direitos humanos. Examina o papel do sistema de justiça na concretização da prioridade absoluta, articulando fundamentos jurídicos, científicos e econômicos. Conclui-se que o Judiciário atua como agente estratégico na indução e monitoramento de políticas públicas, promovendo igualdade, dignidade e desenvolvimento infantil pleno.

Palavras-chave: Primeira infância, Direitos humanos, Sistema de justiça, Constitucionalismo, Proteção integral

Abstract/Resumen/Résumé

Early childhood is a decisive stage of human development and requires integrated public policies to ensure comprehensive protection and the effectiveness of rights. This article analyzes the evolution of child protection in Brazil, from the 1988 Federal Constitution to the Legal Framework for Early Childhood, under the perspective of contemporary constitutionalism and human rights. It examines the role of the justice system in implementing the constitutional principle of absolute priority, combining legal, scientific, and economic foundations. The study concludes that the Judiciary acts as a strategic agent in promoting equality, dignity, and full child development.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Early childhood, Human rights law, Justice system, Constitutionalism, Comprehensive protection

¹ Mestranda em Relações Econômicas e Sociais pela FMC. Especialista em Primeira Infância pela UnB e em Direito da Criança, Adolescente e Idoso pela UCAM. Servidora do TJSC/CEIJ.

1. Introdução

A Constituição Federal de 1988, marco da redemocratização brasileira, inaugurou o paradigma da proteção integral ao inscrever no art. 227 o dever compartilhado da família, da sociedade e do Estado de assegurar, com absoluta prioridade, os direitos fundamentais da infância e da adolescência. Essa diretriz rompeu com a lógica tutelar e assistencialista que prevaleceu durante décadas, reposicionando crianças e adolescentes como sujeitos plenos de direitos e não apenas como destinatários de proteção ocasional.

No contexto desse novo pacto constitucional, a primeira infância adquire centralidade por representar o período mais sensível e determinante do desenvolvimento humano. Pesquisas nas áreas da neurociência, psicologia e economia social — como as de Shonkoff, Heckman e McEwen — demonstram que as experiências vividas nos primeiros anos de vida moldam as bases cognitivas, emocionais e sociais que sustentam o desempenho escolar, a saúde e a inserção produtiva ao longo da vida. Garantir direitos nessa fase não é, portanto, mera execução de um mandamento legal, mas estratégia estruturante para a igualdade de oportunidades e a superação das desigualdades intergeracionais.

O ordenamento brasileiro incorporou compromissos internacionais, como a Convenção sobre os Direitos da Criança (ONU, 1989), internalizada pelo Decreto nº 99.710/1990, que reconhece a criança como sujeito de direitos e assegura sua participação nas decisões que lhe digam respeito. Em consonância, legislações posteriores — como o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990) e o Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016) — detalharam mecanismos de efetivação e consolidaram a centralidade da infância nas políticas públicas, incorporando princípios de integração e corresponsabilidade institucional.

Essa evolução normativa aproxima o Brasil das tendências do novo constitucionalismo latino-americano, que reconhece a infância como prioridade constitucional e impõe ao Estado o dever de garantir, de forma articulada e intersetorial, o desenvolvimento integral da criança. Nesse cenário, o sistema de justiça é convocado a exercer um papel ampliado, que transcende a função adjudicatória tradicional e o reposiciona como agente de promoção de direitos e de indução de políticas públicas integradas.

Diante desse quadro, o presente artigo analisa como a estrutura constitucional brasileira projeta sobre o sistema de justiça o dever de assegurar, direta e indiretamente, a prioridade absoluta, articulando três dimensões: (i) Constituição e primeira infância; (ii) intersetorialidade e

sistema de garantias; e (iii) sistema de justiça como ator político-institucional. Parte-se do problema de pesquisa que indaga em que medida a atuação do sistema de justiça contribui para a concretização da prioridade absoluta da primeira infância, especialmente em um contexto de fragmentação das políticas públicas e desafios à coordenação entre os diferentes setores responsáveis pela promoção e proteção dos direitos das crianças.

A hipótese que orienta o estudo é a de que a efetividade da prioridade absoluta exige a consolidação de práticas intersetoriais e transdisciplinares, dependentes não apenas de marcos normativos, mas de arranjos institucionais capazes de integrar o conhecimento técnico, jurídico e científico na formulação das decisões judiciais e das políticas públicas. O sistema de justiça deve, portanto, ser compreendido não apenas como instância de resposta a conflitos, mas como ator estratégico de governança pública, articulador de saberes e promotor da integração entre as esferas de governo.

A pesquisa é de natureza aplicada, por examinar um problema contemporâneo de governança e integração institucional, adotando uma abordagem qualitativa baseada na análise crítica e interpretativa de normas constitucionais, leis infraconstitucionais, resoluções e estudos doutrinários sobre infância e intersetorialidade. Quanto aos objetivos, combina dimensões descritivas e explicativas: é descritiva ao apresentar o contexto normativo e institucional da política de primeira infância e explicativa ao discutir como o sistema de justiça pode fortalecer a integração entre políticas e assegurar a efetividade do princípio da prioridade absoluta.

O método de abordagem é o dialético, por permitir a análise da contradição entre o plano normativo — que consagra a prioridade absoluta — e a realidade institucional, ainda marcada por carências estruturais e fragmentação de políticas públicas. Os procedimentos metodológicos incluem pesquisa documental e bibliográfica, abrangendo a Constituição Federal, o Estatuto da Criança e do Adolescente, o Marco Legal da Primeira Infância, as Resoluções CNJ nº 470/2022 e 585/2024, além de contribuições teóricas de Costa (2015), Veronese (2018), Bronfenbrenner (1996) e Shonkoff (2009), que fundamentam a análise sobre a integração de saberes e a proteção intersetorial.

A justificativa para o estudo decorre da necessidade de compreender e fortalecer o papel do sistema de justiça como agente de promoção de políticas públicas articuladas e sustentáveis. A intersetorialidade, neste contexto, não se realiza apenas por meio de decisões judiciais, mas por arranjos cooperativos entre os poderes públicos e as redes de proteção, capazes de

institucionalizar práticas integradas e contínuas de governança da infância. A reflexão proposta busca contribuir para a qualificação da prestação jurisdicional e para o aprimoramento das estruturas institucionais de proteção, reconhecendo que o enfrentamento das vulnerabilidades da primeira infância depende de um Estado articulado e de um sistema de justiça comprometido com a transformação estrutural das práticas institucionais.

Por fim, registra-se que este trabalho contou com o apoio de ferramentas de inteligência artificial, utilizadas exclusivamente para revisão linguística e aprimoramento de redação, sem interferência na análise crítica, na fundamentação teórica ou nas conclusões, que são de autoria integral da pesquisadora.

2. Constituição e Primeira Infância

A trajetória da proteção à infância no Brasil acompanha a própria evolução democrática do Estado brasileiro. Até o final da década de 1980, vigorava o Código de Menores (Lei nº 6.697/1979), fundamentado na chamada “doutrina da situação irregular”. Esse modelo jurídico, herdeiro de práticas tuteladoras e assistencialistas, distinguia “menores” de “crianças” e restringia a intervenção estatal a situações de abandono, carência ou conflito com a lei. Na prática, tratava-se de uma legislação voltada ao controle social da pobreza, que naturalizava a exclusão e a desigualdade e reduzia a infância pobre a um objeto de tutela ou repressão.

A Constituição Federal de 1988 rompeu com essa lógica excludente e marcou o início de um novo paradigma jurídico e político — o da proteção integral. Ao substituir a noção do “menor” pela da criança e adolescente, reconheceu a infância como sujeito de direitos universais e indivisíveis, inserindo-a no coração do projeto constitucional democrático. Essa transformação foi não apenas terminológica, mas conceitual: inaugurou uma visão de infância cidadã, em que a criança deixa de ser vista como “objeto de tutela” e passa a ser reconhecida como titular de direitos fundamentais, cuja garantia impõe deveres jurídicos positivos ao Estado e à sociedade.

O art. 227 da Constituição é o marco dessa virada histórica. Ele estabelece que é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar, com absoluta prioridade, os direitos à vida, à saúde, à alimentação, à educação, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária, protegendo as crianças contra toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência e opressão. Esse dispositivo não é mera proclamação de intenções: trata-se de um comando normativo vinculante, dotado de eficácia imediata e caráter mandatório, que obriga o Estado a agir. Como afirma Barroso (2012), a Constituição de 1988 inaugurou uma nova etapa do

constitucionalismo brasileiro, em que as normas constitucionais deixam de ser simbólicas e passam a ter força normativa plena, sobretudo quando se trata da concretização de direitos fundamentais.

A doutrina da proteção integral, incorporada ao texto constitucional, foi detalhada e regulamentada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), promulgado em 1990. O ECA consolidou a transição do modelo tutelar para o modelo de direitos, estabelecendo bases para um Sistema de Garantias e incorporando a Convenção sobre os Direitos da Criança (ONU, 1989) ao ordenamento interno. A partir dele, a infância passou a ser reconhecida não apenas como destinatária de políticas sociais, mas como centro de uma agenda pública de direitos humanos, vinculada à efetivação da cidadania e ao desenvolvimento nacional.

Essa reconfiguração insere o Brasil no contexto do novo constitucionalismo latino-americano, movimento que redefiniu o papel das Constituições em países como Colômbia, Argentina, Bolívia e Equador. Como destaca Gargarella (2014), o novo constitucionalismo é marcado pela ampliação dos direitos sociais, pela incorporação dos tratados internacionais de direitos humanos e pela democratização dos espaços institucionais. Nesse cenário, a infância passou a ser reconhecida como categoria prioritária de justiça social, expressando a opção dos Estados latino-americanos por uma Constituição dirigente e transformadora, voltada à superação das desigualdades estruturais.

No caso brasileiro, esse modelo produziu uma nova arquitetura jurídica e institucional. A Constituição e o ECA passaram a exigir ações estatais coordenadas e contínuas, com precedência absoluta de recursos e atenção especial às necessidades da infância. Essa prioridade não se restringe ao plano formal: deve refletir-se nas leis orçamentárias, nas políticas públicas e nas decisões administrativas. A prioridade absoluta é, portanto, um princípio de concretização progressiva e de justiça distributiva, que orienta a formulação e a execução das ações públicas voltadas às crianças e adolescentes.

Ao longo das últimas décadas, essa trajetória foi aprofundada com a edição do Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016), que representa o amadurecimento da agenda constitucional da infância. O Marco introduziu diretrizes específicas para a atenção à criança de zero a seis anos, reconhecendo a importância dos mil primeiros dias de vida e reafirmando o papel estratégico das famílias e da comunidade no desenvolvimento infantil. Também determinou

que o planejamento das políticas públicas leve em conta as evidências científicas sobre o impacto das experiências precoces no cérebro, na saúde e nas habilidades socioemocionais.

Pesquisas nas áreas da neurociência e da economia social reforçam a base empírica dessa prioridade constitucional. James Heckman (2006) demonstrou que cada dólar investido na primeira infância gera retornos significativos ao longo da vida, reduzindo desigualdades educacionais e custos sociais futuros. Jack Shonkoff e Bruce McEwen (2009) mostraram que o estresse tóxico e as privações nos primeiros anos de vida afetam permanentemente o desenvolvimento cerebral e a saúde física e mental. Esses estudos comprovam que investir na infância é não apenas um dever jurídico, mas também um imperativo ético e racional do ponto de vista econômico e social.

O Ministério Público do Pará (MPPA, 2025) sintetiza esse raciocínio ao afirmar que “priorizar a infância é reduzir os custos da exclusão”: políticas adequadas na primeira infância diminuem gastos futuros com saúde pública, segurança e sistema prisional. O argumento econômico, portanto, reforça a dimensão constitucional da prioridade absoluta, legitimando o investimento público contínuo na criança como política de Estado e estratégia de desenvolvimento sustentável.

Por fim, é importante reconhecer que o avanço normativo alcançado desde 1988 representa uma conquista civilizatória, mas também um desafio permanente de efetividade. O Brasil dispõe hoje de um arcabouço jurídico sólido — Constituição, ECA, tratados internacionais e Marco Legal da Primeira Infância — que estabelece as bases para a proteção integral. Contudo, a realização plena desses direitos ainda depende da consolidação de práticas estatais estáveis e articuladas. O modo como essa articulação se concretiza — especialmente entre os diferentes setores e políticas — será objeto de análise no capítulo seguinte.

3. Intersetorialidade e Sistema de Garantias

O reconhecimento da criança como sujeito de direitos demanda a construção de um sistema de garantias capaz de articular Estado, sociedade civil e comunidade em torno de um objetivo comum: a efetividade da proteção integral. Inspirado em parâmetros internacionais de direitos humanos — especialmente a Convenção sobre os Direitos da Criança (ONU, 1989) — o modelo brasileiro pressupõe que a infância deve ser protegida não apenas por meio de respostas pontuais, mas mediante estruturas institucionais integradas, comprometidas com o desenvolvimento pleno de cada criança.

Essa perspectiva amplia o horizonte da proteção da infância, pois compreende que garantir direitos não se resume à atuação corretiva, mas implica planejamento, coordenação e prevenção. A lógica dos direitos humanos impõe que a infância seja abordada de forma multidimensional, reconhecendo a interdependência entre os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. Essa visão integral, consolidada no pós-guerra e fortalecida pela Convenção de 1989, representa um consenso internacional segundo o qual a proteção da criança é um dever de toda a sociedade, e não apenas das instituições jurídicas.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA, 1990), ao internalizar esse paradigma, estrutura a ação estatal e comunitária em três níveis de prevenção: primária, voltada à promoção universal de direitos; secundária, direcionada à prevenção de situações de risco; e terciária, voltada à reparação e à reintegração social. Esse modelo de tripla prevenção demonstra que o sistema de proteção deve funcionar como uma rede orgânica e contínua, em que as políticas públicas atuam de modo articulado, e não fragmentado.

Nesse contexto, a intersetorialidade assume caráter estratégico e jurídico. Nenhuma política isolada é capaz de responder à complexidade das demandas da infância. Saúde, educação, assistência social, cultura, moradia, meio ambiente e segurança alimentar compõem dimensões interdependentes que, somadas, constroem o ambiente necessário ao desenvolvimento infantil. Como afirma Costa (2015), a intersetorialidade é uma metodologia de gestão pública e também uma ética da corresponsabilidade, que busca superar a cultura administrativa da fragmentação e aproximar formulação e execução de políticas.

Sob o ponto de vista jurídico, a intersetorialidade é também uma obrigação constitucional derivada do princípio da prioridade absoluta (art. 227 da Constituição). Esse princípio impõe não apenas prioridade formal, mas cooperação entre órgãos e poderes, assegurando coerência nas decisões e racionalidade no uso dos recursos públicos. Assim, a intersetorialidade é o instrumento de concretização do dever constitucional de tratar a criança como prioridade em todas as esferas decisórias.

O Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA), previsto no ECA e consolidado por Resoluções do CONANDA, é a materialização institucional dessa lógica cooperativa. Ele articula três eixos complementares:

1. Promoção de direitos, mediante políticas públicas universais e programas específicos voltados à infância;

2. Defesa e responsabilização, assegurada por órgãos como o Ministério Público, a Defensoria Pública e os conselhos tutelares;
3. Controle social, exercido por conselhos de direitos e pela sociedade civil organizada, que garantem transparência, fiscalização e participação cidadã.

A efetividade desse sistema depende da coordenação horizontal entre políticas públicas (educação, saúde, assistência social) e da cooperação vertical entre entes federativos (União, estados e municípios). Esse modelo multinível de governança é reforçado por organismos internacionais como a UNICEF, a Organização dos Estados Americanos (OEA) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que reconhecem a governança intersetorial como condição essencial para o enfrentamento das desigualdades na infância e o fortalecimento da democracia social.

Josiane Veronese (2018) aprofunda essa compreensão ao afirmar que o sistema de garantias se realiza plenamente apenas quando o Estado adota uma “cultura institucional da infância”, em que cada órgão público — e não apenas aqueles especializados — reconhece-se como corresponsável pela promoção dos direitos das crianças. Essa cultura demanda a superação da lógica adultocêntrica e burocrática, substituindo-a por uma postura ativa de escuta, respeito e protagonismo infantil.

Nesse sentido, a teoria ecológica do desenvolvimento humano de Urie Bronfenbrenner (1996) oferece sólido suporte teórico à noção de sistema integrado. Para o autor, o desenvolvimento da criança ocorre na interação entre múltiplos sistemas — microssistema (família, escola), mesossistema (relações entre ambientes imediatos), exossistema (instituições e políticas que influenciam indiretamente) e macrossistema (valores, leis e cultura). Essa perspectiva confirma que a criança é o centro de um ecossistema de proteção, e que a eficácia das políticas públicas depende do equilíbrio e da comunicação entre esses níveis.

Além disso, autores como Baratta (2002) e Abramo (2004) contribuem para compreender a intersectorialidade como uma estratégia de superação da exclusão estrutural, ao propor que a infância seja tratada como prioridade transversal em todas as políticas de Estado. Essa concepção reforça que a proteção integral não é apenas uma tarefa do setor social, mas um compromisso político de desenvolvimento humano sustentável.

A ausência de articulação entre políticas — conforme observa Costa (2015) — resulta em sobreposição de esforços, desperdício de recursos e invisibilidade das crianças em situação de

vulnerabilidade. Essa fragmentação compromete o alcance das políticas públicas e impede que o Estado atue de forma coerente com o mandamento constitucional. Pinheiro e Sousa (2024) evidenciam esse problema ao demonstrar que, nos processos judiciais e administrativos, a criança ainda é frequentemente tratada como objeto e não como sujeito de direitos, perpetuando práticas adultocêntricas incompatíveis com o paradigma constitucional.

A necessidade de fortalecimento da intersetorialidade é reconhecida também no plano normativo nacional. As Resoluções CNJ nº 470/2022 e nº 585/2024 reafirmam que os tribunais devem incorporar a intersetorialidade como eixo de atuação institucional, garantindo escuta protegida, adequação dos espaços físicos, atuação interdisciplinar e articulação com as políticas locais. Essas normativas, alinhadas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS 1, 4, 5 e 16) da Agenda 2030 da ONU, consolidam a compreensão de que a proteção da infância é responsabilidade compartilhada entre o sistema de justiça, as políticas sociais e a sociedade civil.

Importa sublinhar que a intersetorialidade não se restringe ao campo jurídico. Ela exige mudança cultural, administrativa e política, demandando diálogo constante entre gestores, profissionais e cidadãos. Bronfenbrenner (1996) já advertia que o desenvolvimento humano floresce em ambientes que integram cuidado, afeto e estrutura social. No mesmo sentido, a UNICEF (2023) tem reiterado que “a coordenação intersetorial é o fator mais determinante para o sucesso das políticas de primeira infância”, ao passo que o PNUD (2023) destaca que a governança colaborativa é condição essencial para reduzir desigualdades intergeracionais.

Assim, a defesa da primeira infância sob a ótica dos direitos humanos só se realiza plenamente quando sustentada por uma governança intersetorial efetiva e participativa, capaz de transformar o dever constitucional em prática institucional permanente. A proteção integral, portanto, não é uma política de setor, mas um princípio organizador do Estado democrático de direito — e somente a integração coerente entre seus múltiplos sistemas permitirá que a infância brasileira deixe de ser promessa e se converta em realidade plenamente vivida.

4. O sistema de justiça como ator político-institucional

Historicamente, o sistema de justiça brasileiro foi concebido como uma estrutura voltada à resolução de conflitos individuais, com atuação predominantemente reativa, formalista e centrada no processo judicial. Essa concepção tradicional, de inspiração liberal, limitava-se à aplicação da lei ao caso concreto, concebendo o juiz como figura neutra e distante das transformações sociais. Além disso, vigorava o princípio da inércia da jurisdição, segundo o qual

o Judiciário somente poderia atuar mediante provocação das partes, permanecendo inerte diante das demandas sociais que não se convertessem em litígios formalizados. Essa limitação reduzia sua capacidade de intervenção em questões estruturais e de promoção de políticas públicas, restringindo a atuação judicial ao campo da legalidade estrita e deixando às instâncias políticas a formulação das respostas às desigualdades.

Com a Constituição de 1988, entretanto, essa lógica foi profundamente transformada. Ao instituir o Estado Democrático de Direito e consagrar a prioridade absoluta da infância no art. 227, a Carta conferiu nova densidade ao papel do sistema de justiça, exigindo dele não apenas imparcialidade técnica, mas também responsabilidade institucional na promoção dos direitos fundamentais. O Poder Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública e a advocacia passaram a integrar um sistema constitucional de garantias, incumbido não apenas de solucionar litígios, mas de assegurar a efetividade dos direitos da criança e do adolescente em sentido amplo.

Sob essa ótica, a atuação do sistema de justiça na era contemporânea se reconfigura: o foco não é mais apenas o processo, mas o resultado social e humano das decisões. Como assinala Luís Roberto Barroso (2012), a jurisdição constitucional moderna deve ir além da neutralidade formal e exercer uma “função de responsabilidade institucional”, comprometida com a concretização das promessas constitucionais. O juiz deixa de ser mero intérprete da norma e torna-se agente de realização dos direitos fundamentais, especialmente nos contextos de vulnerabilidade e omissão estatal.

Essa evolução se insere no movimento do constitucionalismo contemporâneo, que amplia o papel dos tribunais na implementação de políticas públicas essenciais, sem que isso represente ruptura da separação dos poderes. Lenio Streck (2015) e Roberto Gargarella (2014) destacam que, no paradigma atual, o Judiciário deve atuar de forma dialógica e cooperativa, participando de uma “esfera pública ampliada” em que diferentes instituições dialogam para assegurar a efetividade dos direitos sociais. Trata-se do chamado ativismo dialógico, que busca conciliar a força normativa da Constituição com a legitimidade democrática das políticas públicas.

No campo da infância, essa postura é especialmente relevante. O sistema de justiça é chamado a induzir políticas públicas quando a omissão estatal compromete a sobrevivência, o desenvolvimento ou a dignidade das crianças. Nesses casos, as decisões judiciais deixam de ser instrumentos de controle pontual e passam a ter caráter estruturante, estabelecendo parâmetros

para a reorganização administrativa e orçamentária do Estado. É o que se observa, por exemplo, nas ações que determinam a criação de vagas em creches, a adequação de espaços para convivência familiar ou o fortalecimento de equipes técnicas interdisciplinares.

O Ministério Público exerce papel central nessa engrenagem, ao funcionar como órgão de fiscalização e indução de políticas públicas. Por meio de recomendações, termos de ajustamento de conduta e ações civis públicas, tem provocado estados e municípios a elaborarem Planos Municipais pela Primeira Infância, conforme o Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016). Tal atuação, amparada no art. 129, II e III, da Constituição, traduz o dever institucional de zelar pelo efetivo respeito aos direitos assegurados às crianças e adolescentes.

A Defensoria Pública, por sua vez, amplia o acesso à justiça e concretiza o princípio da equidade ao representar famílias em situação de vulnerabilidade, especialmente nas demandas relacionadas à convivência familiar, acolhimento e saúde infantil. Sua atuação preventiva, por meio de mediações e atendimentos multidisciplinares, contribui para evitar a judicialização excessiva e promover soluções mais humanas e comunitárias.

O sistema de justiça, portanto, deixa de ser um mero árbitro de controvérsias e assume papel de articulador institucional e indutor de políticas públicas. Essa nova função pressupõe diálogo permanente com os demais setores — saúde, educação, assistência social, conselhos de direitos — para garantir que a prioridade absoluta não se restrinja à retórica constitucional. Em vez de substituir o Executivo ou o Legislativo, o sistema de justiça atua como mecanismo de equilíbrio e de cobrança institucional, assegurando que o pacto constitucional em favor da infância seja cumprido em todas as esferas de governo.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça confirma esse novo papel. O HC coletivo nº 143.641/SP (STF, 2018), de relatoria da Ministra Cármen Lúcia, reconheceu o direito de gestantes e mães de crianças pequenas à substituição da prisão preventiva por prisão domiciliar, reafirmando a necessidade de compatibilizar a persecução penal com o princípio da proteção integral. O REsp 1.657.156/RS (STJ, 2018), por sua vez, consolidou o entendimento de que o acesso à educação infantil é direito subjetivo da criança, vinculando o poder público à oferta de vagas em creches e pré-escolas. Esses precedentes ilustram a transformação do sistema de justiça em agente de implementação de direitos fundamentais.

No plano administrativo e normativo, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) vem reforçando essa institucionalização por meio de um conjunto de atos normativos. A Resolução nº 470/2022, que institui a Política Judiciária Nacional pela Primeira Infância, e a Resolução nº 585/2024, que a aperfeiçoa, determinam que todos os tribunais criem Comitês Gestores, Planos de Ação e capacitações interdisciplinares, além de adaptarem seus espaços físicos ao atendimento humanizado de crianças e famílias. A Recomendação CNJ nº 123/2022, ao incentivar práticas restaurativas e metodologias protetivas, complementa esse quadro normativo, aproximando a atuação judicial dos princípios da escuta qualificada e da proteção integral.

Essas medidas transformam o sistema de justiça em vetor de governança democrática e interinstitucional, alinhado às metas da Agenda 2030 da ONU, especialmente aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS 1, 4, 5 e 16). O Diagnóstico Nacional da Primeira Infância no Sistema de Justiça (CNJ, 2025) aponta que mais de vinte tribunais brasileiros já implementaram seus planos estaduais e que cerca de 80% deles contam com a participação de órgãos externos, consolidando a infância como agenda coletiva e transversal.

Para além das dimensões normativa e judicial, o sistema de justiça desempenha também uma função pedagógica e simbólica. Como observa Veronese (2018), “o Judiciário educa pela decisão”: cada pronunciamento judicial produz efeitos que ultrapassam o caso concreto, moldando valores sociais e orientando políticas públicas. A coerência, sensibilidade e fundamentação das decisões relacionadas à infância influenciam diretamente a cultura institucional do cuidado e o modo como o Estado se relaciona com suas crianças.

Portanto, o sistema de justiça brasileiro deve ser compreendido como ator político-institucional de primeiro plano, capaz de tensionar estruturas, induzir orçamentos sensíveis à infância e monitorar a execução das políticas públicas. Essa atuação não rompe a separação dos poderes — ao contrário, dá concretude à Constituição, conferindo densidade ética, democrática e humanista ao princípio da prioridade absoluta.

Em última análise, o fortalecimento da estrutura técnica, das equipes multidisciplinares e das redes de cooperação institucional constitui condição indispensável para que o sistema de justiça cumpra sua função contemporânea: não apenas garantir direitos individuais, mas atuar como guardião da efetividade dos direitos fundamentais das crianças e da sustentabilidade democrática do Estado brasileiro.

5. Conclusão

A proteção da primeira infância constitui um dos eixos estruturantes do constitucionalismo brasileiro contemporâneo, que consolidou o princípio da prioridade absoluta como fundamento normativo e parâmetro de interpretação das políticas públicas. Mais do que uma diretriz jurídica, esse princípio traduz o compromisso ético, político e civilizatório assumido pela Constituição de 1988 ao reconhecer a criança como sujeito de direito e destinatária de proteção integral. A forma como o Estado, a sociedade e suas instituições estruturam práticas voltadas à infância revela, assim, o grau de maturidade democrática e de concretização dos direitos humanos no país.

A pesquisa confirmou a hipótese de que a efetividade da prioridade absoluta depende da integração entre dimensões jurídicas, éticas e institucionais. A Constituição fornece o lastro normativo e político que obriga o Estado à ação positiva; os direitos humanos conferem universalidade e densidade moral a essa obrigação; e a intersectorialidade transforma o mandamento constitucional em prática administrativa e judiciária integrada, reunindo saberes, setores e políticas em torno da proteção da criança. Essa tríade revela que a infância, mais do que um tema setorial, é um projeto de sociedade sustentado por valores democráticos e de justiça social.

O exame dialético das contradições entre o plano normativo e a realidade institucional demonstrou que a distância entre o texto constitucional e sua efetividade decorre, sobretudo, da fragmentação das políticas públicas e da ausência de mecanismos de coordenação estável. Nesse contexto, o fortalecimento de arranjos intersectoriais — como comitês gestores, planos de ação, protocolos de escuta e equipes multidisciplinares — constitui condição estrutural para a governança da infância e para o cumprimento do art. 227 da Constituição. A proteção integral só se concretiza quando a infância é tratada como prioridade transversal e quando o Estado opera de forma articulada, contínua e responsiva às necessidades das crianças.

Do ponto de vista institucional, verificou-se que o sistema de justiça desempenha papel decisivo na indução e no monitoramento de políticas públicas voltadas à primeira infância. Essa atuação, orientada por resoluções como as de nº 470/2022 e 585/2024 do Conselho Nacional de Justiça, não representa invasão de competências, mas expressão do dever constitucional de garantir a coerência sistêmica das ações estatais. O sistema de justiça, nesse sentido, deixa de ser instância reativa e passa a atuar como mediador de políticas públicas e articulador de saberes,

transformando-se em um dos principais eixos de concretização do princípio da prioridade absoluta.

Essa mudança de paradigma traduz a passagem do modelo tradicional de justiça, centrado na legalidade e na solução de conflitos individuais, para uma função contemporânea de justiça garantidora, orientada pela efetividade dos direitos fundamentais e pela promoção da igualdade substancial. O constitucionalismo moderno exige um sistema de justiça capaz de prevenir violações, induzir políticas públicas e promover cooperação institucional, reafirmando seu papel como instrumento de concretização da dignidade humana e da solidariedade social. Essa evolução, como defendem Barroso (2012) e Streck (2015), não fragiliza a separação dos poderes — ao contrário, fortalece o compromisso democrático da jurisdição com a Constituição.

A consolidação dessa agenda requer, porém, a institucionalização da intersetorialidade como eixo de gestão pública permanente, sustentada por equipes técnicas qualificadas, formação interdisciplinar e cooperação entre poderes e entes federativos. Mais do que uma técnica administrativa, a intersetorialidade deve ser compreendida como expressão prática do dever de solidariedade constitucional, que vincula o Estado e a sociedade à realização integral dos direitos das crianças. Esse compromisso ultrapassa fronteiras jurídicas: representa a opção por um modelo de governança que valoriza o cuidado, a corresponsabilidade e a prevenção como pilares de um Estado social efetivo.

Do ponto de vista teórico, o estudo confirma que o princípio da prioridade absoluta opera como um princípio estruturante de justiça distributiva, cujo alcance ultrapassa o campo da infância. Ele redefine o próprio conceito de desenvolvimento nacional, ao inserir a criança no centro das decisões políticas e econômicas. Essa leitura se harmoniza com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da ONU, que reconhecem o investimento na primeira infância como a política pública de maior impacto social e intergeracional. A proteção da criança, portanto, não é apenas uma obrigação constitucional, mas uma estratégia de desenvolvimento sustentável e de justiça intergeracional.

Por fim, reafirma-se que efetivar a prioridade absoluta significa muito mais do que assegurar recursos ou políticas específicas: implica reconfigurar o modo de funcionamento do Estado e o lugar da infância na esfera pública. Exige reconhecer que cada decisão institucional — judicial, administrativa ou orçamentária — repercute sobre o futuro de uma geração. Apenas por meio dessa reorganização ética e institucional será possível traduzir o mandamento constitucional

em experiência vivida, garantindo que cada criança brasileira encontre, na atuação integrada do sistema de justiça e das políticas públicas, as condições concretas para seu pleno desenvolvimento e para a construção de um futuro verdadeiramente democrático, solidário e humano.

Referências

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990. *Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 nov. 1990.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. *Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 jul. 1990.

BRASIL. Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016. *Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 9 mar. 2016.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Resolução nº 470, de 21 de março de 2022*. Institui a Política Judiciária Nacional pela Primeira Infância. Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/>. Acesso em: 20 set. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Recomendação nº 123, de 21 de junho de 2022*. Recomenda a adoção de práticas humanizadas e restaurativas nos processos que envolvem crianças e adolescentes. Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/>. Acesso em: 20 set. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Resolução nº 585, de 20 de junho de 2024*. Altera dispositivos da Resolução nº 470/2022, aprimorando as diretrizes da Política Judiciária Nacional pela Primeira Infância. Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/>. Acesso em: 20 set. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Diagnóstico Nacional da Primeira Infância no Sistema de Justiça*. Brasília, DF: CNJ, 2025. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/>. Acesso em: 23 set. 2025.

BRONFENBRENNER, Urie. *The ecology of human development: experiments by nature and design*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1996.

CARVALHO, Letícia; SOUZA, Mayara Silva de. *Os impactos do Marco Legal da Primeira Infância no sistema socioeducativo*. Projeto Justiça Juvenil – Instituto Alana, 2021.

COSTA, Maria Aparecida. *Intersetorialidade na gestão pública: articulação entre políticas sociais para a primeira infância*. São Paulo: Cortez, 2015.

GARGARELLA, Roberto. *El nuevo constitucionalismo dialógico: actores y deliberación en la Constitución latinoamericana*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2014.

HECKMAN, James J. *Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children*. Science, v. 312, n. 5782, p. 1900-1902, 2006.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARÁ (MPPA). *Dia da Infância: histórico, aspectos constitucionais e econômicos*. Belém, 2025. Disponível em: <https://www2.mppa.mp.br/areas/institucional/cao/infancia/dia-da-infancia.htm>. Acesso em 20 set. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Convenção sobre os Direitos da Criança*. Nova Iorque: ONU, 1989. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>. Acesso em: 21 set. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. Nova Iorque: ONU, 2015. Disponível em: <https://sdgs.un.org/2030agenda>. Acesso em: 21 set. 2025.

PINHEIRO, Jordana de Carvalho; SOUSA, Sonia M. Gomes. *A participação das crianças nos processos judiciais: uma análise das políticas públicas brasileiras de garantia ao direito de participação*. Estudos de Psicologia (Natal), v. 29, n. spe1, Natal, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.22491/1678-4669.20240035>. Acesso em 20 set. 2025.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). *Relatório de Desenvolvimento Humano 2023: Governança e Desenvolvimento Sustentável*. Nova Iorque: PNUD, 2023. Disponível em: <https://hdr.undp.org/>. Acesso em: 22 set. 2025.

SHONKOFF, Jack P.; BOYCE, W. Thomas; McEWEN, Bruce S. *Neuroscience, molecular biology, and the childhood roots of health disparities: building a new framework for health promotion and disease prevention*. JAMA, v. 301, n. 21, p. 2252-2259, 2009.

STRECK, Lenio Luiz. *Jurisdição constitucional e hermenêutica: uma nova crítica do direito*. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). REsp 1.657.156/RS. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/>. Acesso em: 23 set. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). *Habeas Corpus coletivo nº 143.641/SP*. Relator: Ministra Cármen Lúcia, j. 20 fev. 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 23 set. 2025.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). *The State of the World's Children 2023: For Every Child, Vaccination*. Nova Iorque: UNICEF, 2023. Disponível em: <https://www.unicef.org/reports/state-worlds-children-2023>. Acesso em: 21 set. 2025.

VERONESE, Josiane Petry. *Direito da criança e do adolescente: uma construção constitucional*. São Paulo: Atlas, 2018.