

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS III

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direitos sociais e políticas públicas III [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Edna Raquel Rodrigues Santos Hogemann; José Alcebiades De Oliveira Junior; Diogo de Almeida Viana dos Santos – Florianópolis: CONPEDI, 2026.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-579-8

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

Tema: Constituição, Processo e Justiça Social: o papel da jurisdição constitucional na efetivação de direitos

2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. IX Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2026: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS III

Apresentação

Texto de apresentação do Grupo de Trabalho 15 – Direitos Sociais e Políticas Públicas III:

O Grupo de Trabalho 15 – Direitos Sociais e Políticas Públicas III, realizado em 22 de junho de 2026, em formato integralmente on-line, sob o tema “Constituição, Processo e Justiça Social: o papel da jurisdição constitucional na efetivação de direitos”, coordenado pelo professores Dra. Edna Raquel Hogemann, da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), Dr. Diogo de Almeida Viana dos Santos, da Universidade Estadual do Maranhão (UEMA) e Dr. José Alcebíades De Oliveira Junior, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões, integrou a programação científica do IX Encontro Virtual do CONPEDI.

A realização de mais uma edição virtual do evento reafirma o compromisso do CONPEDI com a democratização do conhecimento jurídico, promovendo o intercâmbio acadêmico entre pesquisadores, docentes, discentes e profissionais do Direito de todas as regiões do país. Ao ampliar os espaços de diálogo e difusão da produção científica, o encontro fortalece a pesquisa jurídica comprometida com os valores constitucionais, a cidadania e a justiça social.

Inserido nesse contexto, o Grupo de Trabalho Direitos Sociais e Políticas Públicas III constituiu um relevante espaço de reflexão crítica acerca dos desafios contemporâneos relacionados à formulação, implementação, avaliação e controle das políticas públicas voltadas à concretização dos direitos fundamentais sociais. As pesquisas apresentadas evidenciaram a centralidade das políticas públicas como instrumentos de efetivação dos direitos constitucionalmente assegurados, abordando temas que perpassam áreas como saúde,

O elevado nível acadêmico dos trabalhos apresentados confirmou a relevância da pesquisa jurídica brasileira no campo dos direitos sociais e das políticas públicas, contribuindo para a construção de respostas inovadoras aos desafios enfrentados pela sociedade e pelas instituições democráticas.

Por fim, registra-se o reconhecimento ao Instituto Toledo de Ensino de Bauru – ITE Bauru, parceiro institucional desta edição do evento, cuja colaboração reforça o compromisso conjunto com a excelência acadêmica, o fortalecimento da pós-graduação em Direito e a produção de conhecimento jurídico voltado à promoção da justiça social e da efetividade dos direitos fundamentais.

A título de registro, o trabalho de autoria da coordenadora do presente GT, Dra. Edna Raquel Hogemann e Matheus Novais da Silva, intitulado: A Função Jurídica das Comissões de Heteroidentificação Como Garantia da Política Pública de Cotas No Ensino Superior: Entre a Discricionariedade e o Devido Processo Legal, apesar de fazer parte do GT Direitos sociais e Políticas Públicas II, foi apresentado neste GT, conforme permitido pelo regulamento do CONPEDI.

Registre-se a ausência dos autores dos trabalhos intitulados: a) Direito Humano À Alimentação Adequada E Ação Estatal: Análise Do Acesso À Alimentação Nas Políticas Nacionais De Alimentação E Nutrição Do Brasil e, b) Direito E Políticas Públicas Na Federação Brasileira: Competências, Coordenação Interfederativa E Reconstrução Institucional Após a EC 132/2023, que por esse motivo deixaram de ser apresentados.

Eis a relação os trabalhos apresentados:

1. O FEDERALISMO BRASILEIRO COMO ÓBICE PARA A CONCRETIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA – Antonio Henrique Da Silva , Flávia Moreira Guimarães Pessoa , Jadson Correia de Oliveira.

4. A POLÍTICA PÚBLICA DE SAÚDE MENTAL PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES: OBSERVAÇÕES A LUZ DO PRINCÍPIO DA PRIORIDADE ABSOLUTA - Maira Andreza Pacheco Fonseca Portella.

5. A PROTEÇÃO AO DIREITO À MATERNIDADE DA MULHER EM SITUAÇÃO DE RUA: UMA ANÁLISE DA DIGNIDADE A PARTIR DA TEORIA DE MARTHA NUSSBAUM - Marcelino Meleu , Aleteia Hummes Thaines , Maria Talita Schuelter

6. POLÍTICAS PÚBLICAS E MORTE SOLITÁRIA DA PESSOA IDOSA: IMPLICAÇÕES E PREVENÇÕES - Ana Maria Viola De Sousa , Felipe Marquette de Sousa.

7. A REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES NA CONSTITUIÇÃO DE 1988: UMA ANÁLISE A PARTIR DA ABORDAGEM DAS CAPACIDADES DE AMARTYA SEN - Evander Dayan de Mattos Alencar , Rafael Rodrigues De Souza , Ana Elizabeth Neirão Reymão.

8. AUTODECLARAÇÃO RACIAL: DIGNIDADE E O DIREITO DE SE AUTOIDENTIFICAR: PRESUNÇÃO DE BOA-FÉ DOS PARDOS QUE INTEGRAM A ZONA CINZENTA - Henrique Ribeiro Cardoso , André Felipe Santos de Souza , Fagner Nascimento Soares.

9. VIOLÊNCIA CONTRA MULHERES: UM RETROCESSO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS DE IGUALDADE DE GÊNERO? Ana Maria Viola De Sousa , Felipe Marquette de Sousa.

10. ANÁLISE DA EFICÁCIA SOCIAL DA LEI 8.313/1991 NA DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO À CULTURA: LIMITES DE UMA POLÍTICA PÚBLICA DE INCENTIVO CULTURAL NO BRASIL - Carolina Rosa de Oliveira Silva.

13. DA BIOPOLÍTICA DA EXCLUSÃO À DIGNIDADE HUMANA: O PAPEL DO COOPERATIVISMO NA REGIÃO NORTE DO BRASIL - Heloisa Prado Pereira de Oliveira.

14. DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL: GOVERNANÇA E OS LIMITES DA VALIDADE NORMATIVA NA ESTABILIDADE INSTITUCIONAL DO SENAC - Rosangela Pereira Gonçalves Brigagão.

15. BARREIRAS INSTITUCIONAIS NA IMPLEMENTAÇÃO DO SALÁRIO-MATERNIDADE RURAL: GÊNERO, BUROCRACIA ADMINISTRATIVA E JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA PREVIDENCIÁRIA - Sara Karoline Guerra Dias , Linara Oeiras Assunção.

16. DO PAPEL A REALIDADE: UMA ABORDAGEM JURÍDICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO ESCOLAR INDÍGENA EM CONTEXTO URBANO - Luciana Fonseca Da Silva , Allan Carlos Moreira Magalhães.

17. DIREITOS HUMANOS E O DIREITO À ALIMENTAÇÃO: O COMPROMISSO INTERNACIONAL DO GOVERNO BRASILEIRO NA EFETIVAÇÃO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA - Cecília Moraes de Almeida Lôbo , Erica Divina Oliveira De Almeida.

O FEDERALISMO BRASILEIRO COMO ÓBICE PARA A CONCRETIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA

BRAZILIAN FEDERALISM AS AN OBSTACLE TO THE IMPLEMENTATION OF PUBLIC POLICIES FOR EARLY CHILDHOOD

Antonio Henrique Da Silva ¹
Flávia Moreira Guimarães Pessoa ²
Jadson Correia de Oliveira ³

Resumo

O presente artigo analisa o paradoxo entre o avançado arcabouço normativo brasileiro para a proteção da primeira infância, consolidado pela Lei nº 13.257/2016 (Marco Legal da Primeira Infância) e pelo recente Decreto nº 12.574/2025 (Política Nacional Integrada da Primeira Infância - PNPI), e a persistente deficiência em sua implementação. A pesquisa, de natureza bibliográfica e documental, adota como tese central que a estrutura do federalismo brasileiro atua como um obstáculo estrutural à concretização desses direitos. Os resultados demonstram a falha do modelo descentralizador, evidenciada pelo fato de que 73,4% dos municípios não possuíam um Plano Municipal para a Primeira Infância em 2023, sete anos após a vigência do Marco Legal, reflexo das profundas assimetrias de capacidade técnica e financeira entre os entes federados. Conclui-se que a superação desse cenário exige uma reforma do pacto federativo na área, propondo-se a criação de um Fundo Nacional para a Primeira Infância (FNPI) para equalização de recursos, a institucionalização de consórcios intermunicipais para otimizar a gestão e a vinculação de transferências federais à implementação de políticas locais.

Palavras-chave: Federalismo, Primeira infância, Políticas públicas, Marco legal da primeira infância, Pacto federativo

Abstract/Resumen/Résumé

This article analyzes the paradox between the advanced Brazilian normative framework for the protection of early childhood, consolidated by Law No. 13.257/2016 (Legal Framework

of a bibliographic and documentary nature, adopts as its central thesis that the structure of Brazilian federalism acts as a structural obstacle to the realization of these rights. The results demonstrate the failure of the decentralizing model, evidenced by the fact that 73.4% of municipalities did not have a Municipal Plan for Early Childhood in 2023, seven years after the Legal Framework came into effect, reflecting the profound asymmetries in technical and financial capacity among the federated entities. It is concluded that overcoming this scenario requires a reform of the federal pact in this area, proposing the creation of a National Fund for Early Childhood (FNPI) to equalize resources, the institutionalization of intermunicipal consortia to optimize management, and the linking of federal transfers to the implementation of local policies.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Federalism, Early childhood, Public policies, Legal framework for early childhood, Federal pact

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 227, instituiu um modelo de responsabilidade compartilhada em relação, inicialmente, à infância e adolescência e, posteriormente, ao jovem, impondo à família, à sociedade e ao Estado o dever de assegurar-lhes, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à educação, à cultura e à dignidade. Já o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990), o Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016) e a recém-criada Política Nacional Integrada da Primeira Infância (PNIPI), instituída através do Decreto nº 12.574, de 5 de agosto de 2025, reforçam essa exigência, determinando a necessidade de articulação e integração das políticas públicas respectivas, tudo como desdobramento do princípio da proteção integral.

A realidade federativa brasileira, contudo, marcada por desigualdades regionais, baixa coordenação administrativa e fragmentação institucional, tem comprometido a universalização e a equidade das ações voltadas à infância.

O modelo federativo brasileiro, consagrado no artigo 1º da Constituição da República de 1988, foi concebido como mecanismo de descentralização do poder e fortalecimento da democracia, permitindo maior autonomia aos entes subnacionais. A repartição de competências entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios objetiva concretizar a autonomia e promover a cooperação administrativa e financeira entre as esferas governamentais. Entretanto, a prática institucional tem revelado que a configuração federativa brasileira, embora formalmente cooperativa, constitui um dos maiores entraves à efetividade de políticas públicas de caráter nacional.

Autores como Paulo Bonavides e José Afonso da Silva apontam que o federalismo brasileiro, embora formalmente cooperativo, é caracterizado por um desequilíbrio histórico entre centralização normativa e fragmentação executiva, o que afeta diretamente a concretização de direitos fundamentais. Na seara das políticas públicas, Marta Arretche e Maria Paula Dallari Bucci demonstram que a ausência de mecanismos de cooperação institucionalizada compromete a continuidade e a coerência das políticas sociais — situação particularmente sensível no campo da primeira infância.

Nesse contexto, o debate sobre a efetividade das políticas públicas voltadas à primeira infância, cuja efetividade depende da atuação intersetorial e integrada entre os níveis de governo, tem se intensificado nas últimas décadas, sobretudo em razão da crescente compreensão de que os primeiros anos de vida constituem fase decisiva para o desenvolvimento humano integral. No contexto brasileiro, a fragmentação federativa tem representado um dos principais obstáculos à implementação de políticas públicas de alcance nacional, capazes de assegurar, de forma concreta e

contínua, proteção integral, desenvolvimento e igualdade de oportunidades às crianças de zero a seis anos de idade.

É nesse contexto que se inserem o Marco Legal da Primeira Infância e a Política Nacional Integrada da Primeira Infância (PNIPI), ambos instituídos com o objetivo de concretizar o princípio da proteção integral, garantindo a proteção, o desenvolvimento integral e os direitos das crianças de zero a seis anos de idade. A PNIPI representa um marco contemporâneo na consolidação de uma política de Estado voltada à infância, ao propor um modelo de governança cooperativa que busca articular os entes federados sob um mesmo eixo de planejamento, monitoramento e avaliação, com vistas à superação da fragmentação das ações públicas.

De acordo com o texto-base da PNIPI, a política adota uma lógica de governança multinível, estimulando a cooperação entre União, Estados e Municípios e propondo mecanismos de planejamento e avaliação integrados. Apesar de seu potencial transformador, a efetividade dessa política depende da superação dos limites estruturais do federalismo brasileiro, marcado pela sobreposição de competências, pela insuficiência de recursos locais e pela ausência de instrumentos normativos claros de coordenação intergovernamental.

Assim, a efetivação dessa política enfrenta desafios estruturais inerentes ao federalismo brasileiro, especialmente no que tange à assimetria de capacidades administrativas e financeiras entre os entes, à falta de mecanismos de coordenação vertical e horizontal, e à resistência política de alguns governos locais em aderir a diretrizes nacionais. Desse modo, torna-se imperioso analisar em que medida o federalismo, tal como configurado na Constituição de 1988, atua como óbice à plena efetividade da PNIPI, ou se, ao contrário, pode oferecer uma base para a construção de um modelo de cooperação solidária entre os entes federativos.

A pesquisa se baseia em revisão bibliográfica e documental, com ênfase na análise constitucional e nas diretrizes do marco legal da primeira infância, da Constituição de 1988 e das políticas correlatas.

2 A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E OS SEUS DESDOBRAMENTOS

A Constituição Federal de 1988 representou um avanço de extremo impacto para a temática relativa aos direitos da Criança e do Adolescente ao dispor, em seu art. 227, que:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência,

discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (Brasil, 1988)

O dispositivo constitucional trouxe reflexos imediatos para o ordenamento jurídico pátrio, especialmente em razão da aplicação do princípio da proteção integral de crianças e adolescentes, passando a tratá-los como sujeitos de direito, o que demandou a necessidade imediata de elaboração de uma nova legislação, em substituição ao denominando “Código de Menores”, Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979.

Foi nesse contexto que, em 13 de julho de 1990, portanto, pouco mais de um ano após a promulgação da Constituição, foi sancionado o ECA – Estatuto da Criança e Adolescente (Lei nº 8.069/90), estabelecendo uma clara divisão entre criança “pessoa até doze anos de idade incompletos” e adolescente “aquela entre doze e dezoito anos de idade”.

Em seu art. 4º o ECA praticamente reproduz o texto constitucional, disciplinando responsabilidades à família, comunidade, sociedade em geral e à ao poder público em face de crianças e adolescentes:

É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária. (Brasil/1990)

Desde a vigência do Estatuto da Criança e do Adolescentes, várias foram as legislações criadas tendo como temáticas questões relativas aos direitos da criança e do adolescente, a exemplo da Lei nº 9.394, de 20/12/1996 — Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB): normas educacionais que impactam direitos de crianças e adolescentes; Lei nº 10.639, de 09/01/2003 — Alterou a LDB para incluir no currículo a História e Cultura Afro-brasileira (impacto educacional sobre crianças), Lei nº 12.594, de 18/01/2012 — Instituiu o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), Lei nº 13.431, de 04/04/2017 — Estabeleceu o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência (escuta especializada e depoimento especial), dentre outras, tudo como consequência direta da constitucionalização dos direitos da criança e adolescente.

Como visto acima, dois textos normativos merecem destaque especial, o Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016) e a Política Nacional Integrada da Primeira Infância (Decreto nº 12.574/2025).

O Marco legal da Primeira Infância, como ficou conhecida a Lei nº 13.257/2016, pode ser considerado um dos instrumentos legais de maior relevância para a primeira infância desde a vigência do ECA, e a sua criação decorreu de um longo período de debates e discussões legislativas no sentido de se demonstrar a efetiva necessidade de se estabelecer toda uma estrutura normativa que amparasse as crianças de 0 aos 06 anos de idade, tendo em vista a importância dessa fase da vida para toda a existência do indivíduo.

Em seu artigo primeiro, a Lei em referência traz dispositivos que alteram outras disposições legais, que não só o Estatuto da Criança e Adolescente (Lei nº 8.069/90), tudo com a finalidade de concretizar o princípio da proteção integral:

Art. 1º Esta Lei estabelece princípios e diretrizes para a formulação e a implementação de políticas públicas para a primeira infância em atenção à especificidade e à relevância dos primeiros anos de vida no desenvolvimento infantil e no desenvolvimento do ser humano, em consonância com os princípios e diretrizes da [Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 \(Estatuto da Criança e do Adolescente\)](#); altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente); altera os arts. 6º, 185, 304 e 318 do [Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 \(Código de Processo Penal\)](#); acrescenta incisos ao art. 473 da [Consolidação das Leis do Trabalho \(CLT\), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943](#); altera os arts. 1º, 3º, 4º e 5º da [Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008](#); e acrescenta parágrafos ao art. 5º da [Lei nº 12.662, de 5 de junho de 2012](#). (Brasil, 2016)

Apesar da previsão legal da necessidade de formulação e implementação de políticas públicas para a primeira infância hoje já contar com quase 10 anos de vigência, será demonstrado neste trabalho que ainda há um longo caminho para que a primeira infância brasileira seja majoritariamente contemplada com a previsão legal em questão, especialmente se observados os municípios menores e mais pobres da Federação, os quais são quase sempre preteridos, ou mesmo sequer possuem condições de, sozinhos, implementar determinadas políticas públicas, especialmente em uma área tão sensível e complexa com a primeira infância.

Por outro lado, a Política Nacional Integrada da Primeira Infância (Decreto nº 12.574/2025), dispõe sobre a necessidade de se estabelecer coordenação intersetorial e integrada das políticas setoriais destinadas à primeira infância, conforme previsão do seu art. 1º:

Art. 1º Fica instituída a Política Nacional Integrada da Primeira Infância – PNPI, no âmbito da União.

§ 1º A PNPI tem como finalidade estabelecer coordenação intersetorial e integrada das políticas setoriais destinadas à criança na primeira infância, em articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

§ 2º A PNPI atenderá à primeira infância em sua diversidade e considerará as interseccionalidades socioeconômicas, territoriais e regionais, étnico-raciais, de gênero e de deficiência.

§ 3º A PNPI será coordenada pelo Ministério da Educação. (Brasil, 2025)

A PNPI, portanto, é mais uma ferramenta utilizada pelo Governo Federal na busca de se estabelecer políticas públicas de alcance nacional no âmbito da primeira infância, agora sob a Coordenação do Ministério da Educação, como prevê o parágrafo 3º, art. 1º, do Decreto nº 12.574.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS E FEDERALISMO COOPERATIVO

Não se tem qualquer dúvida da importância e dos avanços legislativos que se tem observado na questão relativa à temática da primeira infância no Brasil. É preciso que se reconheça que o país saiu de um triste cenário de abandono e até mesmo de ofensa aos direitos básicos de crianças e adolescentes, como ocorria antes da Constituição de 1988, situação que ainda perdurou por algum tempo, mesmo diante do novo ordenamento constitucional, chegando patamar normativo atual, quando se vê um compromisso da sociedade em melhor cuidar da infância brasileira e daqueles pequenos que aqui vivem.

A questão que se coloca, porém, está diretamente relacionada às dificuldades que o modelo de federalismo adotado pelo Brasil apresenta para a efetivação de políticas públicas previstas no ordenamento jurídico pátrio.

Sobre o tema, no artigo “Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado Federativo”, publicado no ano de 1999, Marta Arretche, procurava demonstrar os avanços ocorridos naquelas décadas, relativamente à descentralização administrativa, com a transferência paulatina de atribuições de gestão para os níveis estadual e municipal de governo, a exemplo de áreas como educação fundamental, assistência social, saúde, saneamento e habitação popular, reconhecendo, também, que o avanço vinha ocorrendo em diferentes velocidades, bem assim que não podia ser negado esse processo de redefinição de atribuições e competências na área social que, se mantido, modificaria radicalmente o padrão centralizado característico do formato prévio do sistema de proteção social brasileiro. (Arretche, 1999)

Para a autora, um Estado federativo, em um país caracterizado por expressivas desigualdades estruturais de natureza econômica, social, política e de capacidade administrativa de seus governos, os atributos estruturais das unidades locais de governo, têm peso determinante para a descentralização, pontuando que nas condições brasileiras não é suficiente a União se retirar da cena para que, por efeito das novas prerrogativas fiscais e políticas de estados e município, estes passem a assumir de modo mais ou menos espontâneo competências de gestão, não bastando, entretanto, o aumento das fontes de recursos das unidades locais da Federação, ou ainda transferir recurso de uma forma geral para que essas unidades passem a assumir funções de gestão de políticas sociais. A autora reafirma que a grande maioria dos municípios brasileiros caracteriza-se por baixa capacidade econômica, expressiva dependência das transferências fiscais e fraca tradição administrativa.”, o que demanda a necessidade de programas de descentralização que possam minimizar os custos financeiros e administrativos junto aos governos locais. (Arretche, 1999)

Na pesquisa realizada por Arretche ela observou que a adesão a programas de “municipalização” de serviços diversos, dependia muito dos incentivos que fossem concedidos aos entes municipais:

Portanto, quando comparados entre si, o sucesso de cada programa é determinado por uma dada estrutura de incentivos à adesão. Vale dizer, dado que, em Estados federativos, a assunção de atribuições de gestão em políticas públicas depende da decisão soberana dos governos locais — salvo expressas imposições constitucionais —, e dado que esta decisão é resultado de um cálculo destas administrações quanto aos custos e benefícios nela implicados, a extensão da descentralização depende, em grande parte, da estrutura de incentivos associada a cada política particular. A existência de uma estratégia de indução eficientemente desenhada e implementada — o que supõe que o nível de governo interessado tenha disposição e meios econômicos e administrativos para tal — é um elemento central desta estrutura de incentivos, na medida em que, associada a requisitos ou exigências postos pela engenharia operacional de cada política, pelas regras constitucionais que normatizam sua oferta e pelo legado das políticas prévias — fatores estes cujo comportamento varia para cada política —, constituem elementos importantes da decisão local pela assunção de competências de gestão de políticas públicas. (Arretche, 1999)

Arretche já afirmava que o Brasil era caracterizado pela existência de uma esmagadora maioria de municípios fracos, com pequena população, densidade econômica e significativa dependência de transferências fiscais, o que os torna dependentes não apenas do governo federal, como também dos governos estaduais, apesar de reconhecer que há municípios brasileiros cujas características estruturais lhes permitem assumir a gestão de programas sociais com algum grau de autonomia em relação aos incentivos advindos dos demais níveis de governo. (Arretche, 1999)

É de se notar que os dados observados contemporaneamente, relativamente à implementação de políticas públicas, ou mesmo à adesão a programas sociais ou afins, por parte de municípios brasileiros não estão muito diferentes daqueles registrados na pesquisa da professora Arretche, a não ser pelo maior nível de descentralização que se vê nos dias atuais, a gritante disparidade outrora existente entre os vários municípios brasileiros, persiste, inclusive no que se refere à concretização, a nível nacional, do Marco Legal da Primeira Infância.

O professor Fernando Luiz Abrucio, no artigo intitulado “A autonomia no federalismo brasileiro trouxe robusto status constitucional aos municípios, processo que veio acompanhado de aumento significativo de responsabilidades”, apresenta o município como sendo “uma unidade integrante do sistema federativo e não está subordinado a nenhum nível superior de governo, como costuma ser a regra na maioria das federações, a exemplo dos Estados Unidos, México, Argentina e Canadá, onde municípios são criações dos estados ou das províncias.”. O professor afirma que se os municípios brasileiros adquiriram um novo e robusto status constitucional esse processo veio acompanhado de um aumento significativo de responsabilidades, como a questão relativa à responsabilidade pela provisão de políticas sociais universais, tendo em vista a crescente descentralização por parte do governo federal, transformando os municípios em unidade federativa central para a implementação e a prestação de políticas sociais, demandando a necessidade de mais capacidades estatais para responder às atribuições assumidas pelos municípios, especialmente nas áreas de s áreas de educação, saúde e assistência social. O professor reconhece a importância da descentralização para os municípios brasileiros, entretanto, demonstra a sua preocupação com a necessidade de mudanças

estruturais, no que se refere à qualificação da gestão municipal e planejamento das suas ações para atender as novas demandas que surgem com o aumento das responsabilidades municipais. (Abrucio, 2024)

A Cientista Política Celina Souza, no texto “Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas”, constante do obra “Políticas Públicas no Brasil”, ao discorrer sobre o ciclo da política pública, afirma que este é constituído de alguns estágios, como: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções e avaliação, tudo o que deve ser observado para que a política pública alcance o seu objetivo. (Souza, 2007, pag. 74)

Já Maria Paula Dallari Bucci elenca os elementos sistemáticos para a efetividade da política pública:

- a) a organização do programa de ação, isto é, quais os elementos da política e como se relacionam;
- b) os papéis institucionais, ou, em outras palavras, quem faz o quê. Essa observação procura abstrair as subjetividades (sem, todavia, omiti-las), considerando que o que direito faz, ao estruturar a política pública, é despersonalizar a iniciativa. A partir da institucionalização, ou da formalização na regra jurídica, o funcionamento do programa passa a depender, não mais da vontade pessoal de quem tomou a decisão de instituí-lo e sim, do cumprimento dos deveres e obrigações previstos nas normas, para as finalidades objeto do programa;
- c) o movimento, a finalidade pretendida, no sentido político e social, aspecto mais abstrato da aplicação do institucionalismo ao estudo das políticas públicas, que diz respeito ao sucesso da agregação de interesses operada com a criação e implementação do programa. (BUCCI, 2014, p.5)

No texto a autora apresenta toda uma estrutura cuja observação é necessária para que uma política pública seja bem executada, frisando, entretanto, que em tempos de trabalho colaborativo, o mais plausível é que o uso do quadro de referência produza uma evolução na percepção de como se analisam e como se organizam juridicamente as políticas públicas, induzindo a produção de uma nova cultura na gestão pública, em que a presença do direito seja mais integrada e prospectiva, (Bucci, 2014, pp. 9/10)

4 FEDERALISMO SIMÉTRICO E ASSIMÉTRICO

O Ministro do STJ Mauro Luis Campbell Marques, no artigo “(As)simetrias no federalismo brasileiro”, afirma que o ideal federalista teve início na formulação de duas esferas próprias de atual estatal, uma de caráter central e outra local (federalismo dual), aplicada pelos Estados Unidos no início de sua história federativa, a qual teria fracassado em razão da tendência inevitável de um poder central adentrar nas competências dos estados-membros, evoluindo para o federalismo cooperativo, que seria mais adaptável ao progresso e à necessidade social.

No artigo, Campbel Marques transcreve trecho de texto do Ministro Ricardo Levandowski, que aqui também transcrevo, tendo em vista a relevância do conteúdo para o presente trabalho:

[...] é que não se pode ignorar que se instaurou, em todos os estados federais, o chamado ‘federalismo cooperativo’ ou de ‘integração’. Neste, não obstante sejam as competências e rendas compartilhadas em certa medida entre a União, os estados e os municípios, o planejamento sobretudo no campo da economia e das finanças, opera a partir do centro, refletindo o crescente intervencionismo governamental nos mais diversos setores da vida social, imprescindível, hoje, para enfrentar os desafios de um mundo globalizado e plural. (Lewandowski, op. p. 16/17, *apud* Campbell, 2016, p. 9).

Para Campbel Marques, o federalismo cooperativo possibilita uma maior integração nacional na busca da correlação de desigualdades sociais e econômicas que compõe a assimetria fática entre os entes federativos, havendo situações em que determinado ente federativo deverá ser tratado desigualmente, na medida de suas desigualdades.

Com efeito, a assimetria “de direito” contida em uma federação poderá ser permanente, tendo em vista, por exemplo, a existência de diversas etnias em um país soberano. Isso não significa que todas as federações terão normas assimétricas para sempre. O que determina a necessidade de tratamento desigual é realidade entre os componentes de cada federação. (Marques, 2016, p. 10)

Campbel Marques reconhece ser inegável a existência de assimetria s fáticas no Brasil desde questões culturais regionais, passando pelos costumes a questões econômicas, na dualidade de entes federativos ricos, como São Paulo e outros pobres, além das questões geográficas, onde se tem regiões beneficiadas pelo litoral, ou com solos férteis e outras inviáveis para a agricultura. (Marques, 2016)

Sobre esse tema, Paulo Bonavides, ao abordar a questão relativa à “marcha para uma “constitucionalização política das regiões”, afirma:

De qualquer forma – reiteremos – o processo de constitucionalização regional já foi desencadeado, tomando dimensão jurídica com a Carta de 1988. Mas a Região não logrou ainda elevar-se à altura federativa do Estado-membro ou do Município, na Federação. Se foi possível transformar o município numa peça do sistema federativo, como o fez a Constituição de 1988, é de esperar que, de futuro, a reforma do sistema institucional brasileiro contemple também as Regiões, dando-lhes, quanto antes, a dimensão federativa adequada.

Da mesma maneira como se converteu em realidade o chamado “poder municipal”, nada obsta a que se produza numa reforma constitucional mais profunda, a quarta instância política da Federação, que seria no caso o “poder regional”, provido de autonomia e erigido em eixo político de promoção e defesa de todos os interesses regionais.

A nova instância, no mais alto grau de self government compatível com a relação federativa, longe de enfraquecer os Estados-membros, representaria o órgão de competência legítima para conduzir e executar a política de provimento das necessidades comuns da Região.

[...]

Assim como os municípios são mais fortes pela sua aglutinação num Estado-membro, do mesmo modo os Estados teriam mais força e expressão se seu vínculo se fizesse mediante a união regional, provida esta também de autonomia. (Bonavides, 2012, pp. 371/372)

Portanto, Bonavides sai na vanguarda com a sua percepção da necessidade de que, no futuro, seja necessário elevar-se à condição de ente federativo, as regiões como ferramenta de condução e execução de provimento das necessidades da região respectiva.

Ricardo Victalino de Oliveira, em sua obra “Federalismo assimétrico brasileiro”, discorrendo sobre diversidade regional nas federações, afirma que:

A acomodação das diferenças regionais deverá também estar agasalhada na Constituição de modo transversal, em especial, pela alusão aos constantes acordos intergovernamentais firmados pelos membros da Federação. Sedimenta-se, com essa ótica, o entendimento de que a descentralização política, inexoravelmente, exigirá a realização de ininterruptas relações político-institucionais entre os componentes da Federação. Embora seja sabido que os entes federados, por óbvio, não atuam nessa seara em condições idênticas de barganha, competirá aos resultados advindos da aplicação concreta da tese do federalismo assimétrico estabelecer instrumentos aptos a evitar e a reprimir a superposição dos interesses de alguns poucos entes que estampem maiores grandezas em termos políticos, econômicos, sociais ou territoriais sobre todas as demais partes autônomas desprovidas de tamanha representatividade. (Oliveira, p. 33)

Para o autor a assimetria deve ser um instrumento de redução das desigualdades entre os entes subnacionais, reconhecendo a necessidade de cuidados jurídicos diferenciados para aqueles entes que demonstrarem prejuízos ao exercício da autonomia.

A igualdade das unidades político-administrativas da Federação, ao ser interpretada com base na assimetria, permite que o pacto federativo institua cuidados jurídicos diferenciados aos entes federados que demonstrarem particularidades prejudiciais ao exercício da autonomia ordinariamente concedida aos congêneres. Assim é que se afirma que o aspecto mais festejado da Federação assimétrica está justamente no emprego de disciplinas diversificadas a circunstâncias específicas, o que requer a utilização adequada e controlada de mecanismos de compatibilização das desigualdades desestabilizadoras do regime de descentralização político-administrativa. O fundamental para o sucesso dos regimes assimétricos é que a referida diferenciação ocorra na estrita medida das heterogeneidades apuradas, sob pena de subverter as ideias primaciais que informam a justiça distributiva. (Oliveira, p. 97)

Resta patente que há uma consolidada percepção doutrinária da assimetria existente no federalismo brasileiro e o quanto essa situação impacta diretamente na efetivação de políticas públicas as mais diversas, especialmente aquelas atinentes à primeira infância, tendo em vista a peculiaridade e a urgência que estas impactam na vida das crianças brasileiras, o que demanda ações concretas no sentido de se reduzir essas desigualdades e buscar equilibrar as assimetrias existentes, sob pena destas aumentarem cada vez mais.

5 DO MARCO LEGAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA À POLÍTICA NACIONAL INTEGRADA DA PRIMEIRA INFÂNCIA

Dados apresentados pelo IBGE demonstram o quanto é preciso se fazer, especialmente em termos de políticas públicas efetivas para fazer valer as disposições contidas no Marco Legal da Primeira Infância, bem assim o papel de extrema relevância que terá a Política Nacional Integrada da

Primeira Infância (PNIPI) no contexto da concretização dos fins buscados para que a primeira infância, de fato, seja um momento em que toda a estrutura estatal, tanto da União, Estados e especialmente dos Municípios, atuem em constante e sistemática cooperação visando o bem maior para a infância brasileira, situação diferente da que se constata na atualidade, conforme se verá a seguir.

A agência IBGE Notícias, em matéria publicada em 31 de outubro de 2024, de autoria de Vinícius Britto, demonstrou que três em cada quatro municípios não tinham plano para a primeira infância em 2023, mesmo após sete anos da aprovação do Marco Legal da Primeira Infância (Lei 13.257), o estudo mostrou que 1.484 dos municípios tinham um Plano Municipal para a Primeira Infância (PMPI), sendo que as situações mais críticas foram verificadas nas regiões Norte e Nordeste, onde 37,3% e 50,8%, já o estado do Ceará registrou um percentual de 97,8%, diferentemente da Região Sul, que apresentou o índice mais baixo de municípios com plano 9,3%.

Ainda conforme dados constantes de levantamento realizado pelo IBGE, em 2023, três em cada quatro municípios não tinham plano para a primeira infância, o que correspondia a 73,4% dos municípios (4.084 de 5.568), 92,4% dos municípios não ofereciam auxílio creche, situação que demonstra a gravidade do problema e demanda a adoção de providências urgentes para a busca da solução.

Tabela 1 – Indicadores Estruturais e de Políticas para a Primeira Infância nos Municípios Brasileiros (2023-2024)

Indicador	Dado	Fonte	Ano
Municípios sem Plano Municipal para a Primeira Infância (PMPI)	73,4% (4.084)	MUNIC/IBGE	2023
Municípios sem oferta de auxílio-creche	92,4% (5.136)	MUNIC/IBGE	2023
Municípios de pequeno porte (menos de 5 mil habitantes)	23,1% (1.287)	Estimativas Pop./IBGE	2024
Total de municípios no país	5.570	IBGE	2024
Concentração populacional nacional	50% em 5,6% dos municípios	Estimativas Pop./IBGE	2024

Fonte: Adaptado de IBGE (2024).

Importante observar outros dados levantados e que demonstram a gravidade da situação da primeira infância no Brasil, apesar da vigência da Lei 13.257/2016:

Os dados levantados junto aos 5.570 municípios, indicam que 23,1% possuem população de menos de 5 mil habitantes, bem assim que 50% da população está concentrada em apenas 5,6% dos municípios e que a maioria dos municípios é de pequeno porte (pulverização municipal).

Os dados adicionais revelam profundas desigualdades regionais na adoção do PMPI: enquanto a Região Nordeste registra 50,8% de municípios com o plano e a Região Norte apresenta apenas 37,3%, o estado do Ceará destaca-se isoladamente com 97,8% de cobertura. Em contrapartida, a Região Sul indicou o menor índice de municípios com planejamento estruturado, alcançando meros 9,3%.

A oferta de auxílio-creche é criticamente baixa, restrita a apenas 432 municípios (7,6%) em todo o território nacional. Dentre as modalidades adotadas pelas poucas administrações que oferecem o benefício, 58,6% correspondem a vagas adquiridas pelo governo; 38,4% a outras formas de benefício; 6,0% a auxílio financeiro direto; e 3,2% a bolsas de estudo. As principais ações municipais mapeadas limitam-se à oferta basilar de educação infantil (75,8%) e ao acesso a serviços de saúde (74,6%). No campo da segurança alimentar e nutricional, apenas 50,3% dos municípios possuíam estrutura organizacional em 2023, e meros 18,8% contavam com um Plano Municipal específico — índice que atinge 48,8% nas cidades com mais de 500 mil habitantes, evidenciando a fragilidade das pequenas localidades.

Esses dados denotam o tamanho do problema a ser resolvido pelos gestores públicos brasileiros e também pelo legislador, devendo se observar que a criação, pura e simples, de legislação não parece ser o caminho mais adequado, especialmente quando se depara com dados tão contrastantes como aqueles colhidos pelo IBGE.

No aspecto das deficiências/dificuldades dos entes federativos municipais, importante observar a abordagem de Eduardo José Grin e Fernando Luiz Abrucio, no artigo “O elo perdido da descentralização no Brasil: a promoção das capacidades estatais municipais pelo governo federal”, onde eles abordam a questão relativa à participação e permanência de entes municipais em programas de governo federal analisando um projeto de promoção de capacidades estatais municipais por meio do Programa de Modernização das Administrações Tributárias (PMAT), implantado pelo BNDES entre 1997 e 2014, em relação ao qual não se obteve o sucesso desejado, pelo contrário, pelos dados apresentados, o programa foi um fracasso de adesão, apesar dos autores reconhecerem a necessidade dos municípios de capacitar devidamente os seus servidores para uma melhor efetivação das políticas públicas. Citando Elazar, os autores testificam que: “mesmo que o federalismo partilhe programas, suas regras podem incentivar “cartelização e monopólio de acesso” (Elazar, 1994)”. (Elazar, 1994 *apud* Abrucio; Grin, 2021)

Ou seja, não é suficiente simplesmente o compartilhamento de programas pelo ente federal ou estadual, é preciso que as suas regras possibilitem o efetivo acesso e permanência dos municípios, independentemente da sua condição, cabendo aos entes que ofertam esses programas avaliar a possibilidade de contribuição a esses entes nas condições de integrantes da Federação que são. Os autores asseveram que programas federais concebidos e implantados por subgovernos, cujas regras não os tornam acessíveis para todas localidades, geram dissonâncias federativas que influenciam os resultados em termos do número e perfil de adesão municipal. Na pesquisa os autores demonstram que, de 1998 a 2014, foram contratadas 366 operações em 338 municípios, alguns com mais de um projeto, o que representa 6,07 dos 5.570 municípios, dentre os motivos para a baixa adesão eles elencam: a falta de conhecimento para elaborar projetos requeridos para contratar o programa e a dificuldade para contratar decorria dos exageros impostos pela “tecnocracia”. (Abrucio; Grin, 2021)

A conclusão dos autores é de que “A pesquisa mostrou como jogos da cooperação federativa podem resultar em visões contrastantes entre *feds* e *locals*.”, bem assim que o mecanismo explicativo da dissonância federativa permite compreender a relação entre “doador” e “destinatário” no bojo das relações intergovernamentais. (Abrucio; Grin, 2021)

Note-se que, para um programa que visava a promoção de capacidades estatais municipais, o que é uma necessidade premente da grande maioria dos municípios brasileiros, a adesão foi pífia, já que a pesquisa demonstrou que não chegou a 10% dos municípios brasileiros. Daí a assertiva final dos autores.

A pesquisa mostrou que programas federais como o PMAT, substancialmente definidos por subgovernos, como ocorreu com o BNDES, são mais prováveis de serem ineficazes para incentivar a adesão municipal para promover suas capacidades estatais. Dissonâncias federativas gerada pelas distintas visões de *fed* e *locals* explicam esse processo. Isso diz muito sobre as possibilidades da cooperação intergovernamental. (Abrucio; Grin, 2021)

6 CONCLUSÃO:

A análise empreendida neste artigo evidencia um paradoxo central no Estado brasileiro: a existência de um arcabouço normativo avançado para a proteção da primeira infância, que coexiste com uma realidade de implementação deficiente e desigual. A promulgação do Marco Legal da Primeira Infância em 2016 e, mais recentemente, da Política Nacional Integrada da Primeira Infância (PNIIPI) em 2025, representou a consolidação de um compromisso formal do Estado com o desenvolvimento infantil. Contudo, os dados demonstram que a tradução dessa prioridade legal em políticas públicas efetivas na ponta do sistema é obstruída por um obstáculo estrutural: o arranjo do federalismo brasileiro.

O estudo demonstrou que a descentralização de responsabilidades para os municípios, sem a correspondente garantia de capacidade técnica e financeira, resultou no que podemos denominar de um federalismo de resultados desiguais. A constatação de que 73,4% dos municípios brasileiros não possuíam um Plano Municipal para a Primeira Infância em 2023, sete anos após a vigência do Marco Legal, é a prova mais contundente dessa falha. A situação é agravada pela pulverização municipal, onde 23,1% dos entes possuem menos de 5 mil habitantes e dependem quase exclusivamente de transferências federais, sem corpo técnico ou arrecadação própria para gerir políticas complexas como as de primeira infância.

Nesse cenário, a PNIPI, embora bem-intencionada ao propor uma coordenação intersetorial sob a batuta do Ministério da Educação, arrisca-se a reiterar a mesma lógica falha: uma política concebida "de cima para baixo" que não enfrenta as assimetrias "de baixo para cima". A oferta de "apoio técnico" pela União, prevista no decreto, é um reconhecimento implícito da incapacidade municipal, mas não constitui uma solução estrutural para o problema.

Diante desse contexto, a superação desse impasse exige mais do que novos marcos legais ou programas federais. É imperativo avançar em propostas concretas que visem a uma reforma do pacto federativo na área social, com foco na primeira infância. Nesse sentido, propõem-se os seguintes caminhos:

1. Criação de um Fundo Nacional específico para a Primeira Infância

(FNPI): Inspirado na engenharia do FUNDEB, o FNPI deve visar à equalização de recursos entre os municípios, garantindo um investimento mínimo por criança. A distribuição dos recursos deve basear-se em critérios vinculados à vulnerabilidade socioeconômica e demográfica, condicionando o repasse financeiro à efetiva elaboração e execução do Plano Municipal para a Primeira Infância (PMPI).

2. Institucionalização de Consórcios Intermunicipais para a Primeira Infância:

O governo federal e os estados devem fomentar consórcios regionais para mitigar a fragmentação técnica das pequenas cidades. Essas estruturas seriam responsáveis pelo planejamento integrado de ações de saúde, educação e assistência, otimizando recursos e compartilhando equipes técnicas e infraestrutura em escala regional.

3. Vinculação de Transferências Federais e Financiamentos Estaduais:

Condicionar a concessão de transferências voluntárias da União e de financiamentos por bancos públicos (como o BNDES) à comprovação de indicadores ativos na primeira infância, como a vigência do PMPI e a

ampliação de vagas em creches, gerando um incentivo institucional indutivo e pragmático para os gestores locais.

Em suma, a efetivação do artigo 227 da Constituição Federal não será alcançada por decretos ou leis que ignorem a realidade fiscal e administrativa da maioria dos municípios brasileiros, tendo em vista as flagrantes desigualdades entre os entes federativos municipais, conforme demonstrado neste trabalho. A prioridade absoluta da criança, para deixar de ser um princípio abstrato e se tornar realidade concreta, depende de um federalismo que seja verdadeiramente cooperativo e solidário, capaz de corrigir suas próprias disfunções estruturais. A construção de um futuro mais justo para o Brasil começa, impreterivelmente, pela garantia de que cada criança, independentemente do município onde nasça, tenha as mesmas oportunidades de se desenvolver plenamente.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz(GVEXECUTIVO, Volume 23, número 3, julho/setembro 2024)

Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/dKDhDQNcfCXL6SbBwj3TJnM/?lang=pt> . Acesso em: 08 dez. 2025.

ARRETCHE, Marta T. S. Políticas sociais no brasil: descentralização em um Estado federativo
Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/9pWSrg88KpMy7N6mY8PpBhw/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 01 dez. 2025.

BONAVIDES, Paulo. Teoria do Estado. 6ª edição. Malheiros Editora. São Paulo/SP. 2007

BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 27ª edição. Malheiros Editora. São Paulo/SP. 2012

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

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 03 dez. 2025.

BRASIL. IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2023. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html>. Acesso em: 02 dez. 2025.

BRASIL. *Decreto nº 12.574, de 5 de agosto de 2025*. Institui a Política Nacional Integrada da Primeira Infância – PNIPI. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 6 ago. 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/decreto/D12574.htm. Acesso em:

6 out. 2025.

BRITTO, Vinícius. Três em cada municípios não tinham plano para a primeira infância em . Agência de Notícias IBGE, Rio de Janeiro/RJ. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/-agencia-de-noticias/noticias/-tres-em-cada-municipios-nao-tinham-plano-para-primeirainfancia-em->. Acesso em: 05 dez. 2025.

BUCCI, Maria Paula Dalari. Quadro de referência de uma política pública. Primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional. Disponível em:

https://www.researchgate.net/publication/301776630_Quadro_de_referencia_de_uma_politica_publica. Acessado em: 10 dez. 2025.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). Raio-X da Gestão Municipal 2023: Estudo sobre a situação fiscal e administrativa dos municípios brasileiros. Brasília, DF: CNM, 2023.

HOCHMAN, Gilberto (Org.). Políticas públicas no Brasil. / organizado por Gilberto Hochman, Marta Arretche e Eduardo Marques. - Rio de Janeiro. Editora Fiocruz, 2007

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA); PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD); FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Brasília, DF: IPEA, 2021. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/>. Acesso em: 09 dez. 2025.

MARQUES, Mauro Luis Campbell. Ontem os Códigos! Hoje as Constituições! – Estudos em homenagem a Paulo Bonavides. (As)simetrias no federalismo brasileiro. Disponível em: [https://www.stj.jus.br/docs_intranet/UserFiles/File/Cerimonial/\(As\)simetrias%20no%20federalismo%20brasileiro.pdf](https://www.stj.jus.br/docs_intranet/UserFiles/File/Cerimonial/(As)simetrias%20no%20federalismo%20brasileiro.pdf). Acesso em: 10 dez. 2025.

OLIVEIRA, Ricardo Victalino de. Federalismo assimétrico brasileiro. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2012.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 41ª edição. Malheiros Editora. São Paulo/SP. 2018