

「PERFIL DE PAÍS」

Costa Rica



SITEAL PRIMERA
INFANCIA



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación
IIEP-UNESCO Buenos Aires
Oficina para América Latina



1. Informações de contexto

A República da Costa Rica está localizada na América Central, limitando-se ao norte pela República da Nicarágua, ao sul pela República do Panamá, a leste pelo Mar do Caribe e a oeste pelo Oceano Pacífico. Seu território tem uma área de 51.100 km², dividida em 7 províncias, 82 cantões e 410 distritos. Carlos Alvarado Quesada foi eleito presidente para o período 2018-2022.

Acesso à tabela "[Principais indicadores do país e média regional.](#)"

2. Costa Rica e a Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC)

A Costa Rica assinou a Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC)¹ em 26 de janeiro de 1990, ratificando-a em 21 de agosto diante do Secretariado das Nações Unidas, a qual entrou em vigor em 20 de setembro do mesmo ano. O país aprovou a CDC através da [Lei nº 7184/1990](#) e lhe concedeu status supralegal dentro do seu sistema jurídico.

A CDC conta com três protocolos facultativos, responsáveis por ampliá-la². O primeiro protocolo, relativo ao envolvimento de crianças em conflitos armados, e o segundo, sobre a venda de crianças, prostituição e pornografia infantis, foram assinados conjuntamente em 7 setembro de 2000 e ratificados perante o Secretariado da ONU nos dias 24 de janeiro de 2003 e 9 de abril de 2002 respectivamente. O terceiro e mais recente protocolo, referente à aceitação de um procedimento de comunicação, foi ratificado em 14 de janeiro de 2014.

Acesso à tabela "[Convenção sobre os Direitos da Criança e seus protocolos facultativos.](#)"

2.1. Relatórios periódicos apresentados ao CDC e suas observações finais

Em cumprimento aos compromissos assumidos no momento da ratificação da Convenção sobre os Direitos da Criança e dos seus protocolos facultativos³, os Estados-partes devem apresentar relatórios periódicos, a cada cinco anos, ao Comitê dos Direitos da Criança, sobre o progresso e as medidas adotadas internamente em matéria de promoção e proteção dos direitos das crianças e adolescentes. A partir do estudo do relatório apresentado pelo país, além de relatórios de especialistas independentes, da sociedade civil e de diversas ONGs, o Comitê da CDC emite suas observações finais.

Acesso à tabela "[Avanços no cumprimento dos direitos reconhecidos na CDC.](#)"

2.2. A institucionalidade a serviço da Proteção Integral dos Direitos da Criança

Em 1998, a Costa Rica promulgou o Código da Infância e Adolescência através da [Lei nº 7739](#), o qual

constitui o marco legal mínimo para a proteção dos direitos da criança e adolescente. Ele estabelece o [Sistema Nacional de Proteção Integral](#), além de definir a formulação de políticas públicas e execução de programas voltados à atenção, prevenção e defesa da criança e adolescente por meio das instituições que integram o sistema. Este último é composto pelo [Conselho Nacional da Infância e Adolescência \(CNNA\)](#), que está vinculado ao Poder Executivo e é o órgão de maior hierarquia do sistema. Trata-se do espaço de deliberação, acordo e coordenação entre o nível central, instituições descentralizadas e organizações da sociedade civil relacionadas à matéria. Por sua vez, as [Juntas de Proteção da Infância e Adolescência](#) atuam como órgãos locais de coordenação e adequação das políticas públicas sobre o tema, que contam com um representante da população adolescente, maior de 15 anos, com voz e voto.

O Código cria o **Fundo para a Infância e Adolescência**, cujo objetivo é financiar projetos que desenvolvam ações de proteção integral em caráter comunitário e de execução exclusivamente comunitária e interinstitucional.

Na Defensoria dos Habitantes, funciona a [Direção da Infância e Adolescência](#), responsável por atender, processar, investigar e preparar os relatórios finais das investigações oficiais nos casos de violação dos direitos e interesses das crianças e adolescentes, originadas por ações do setor público.

3. Políticas públicas para a primeira infância

3.1. Planejamento

Os Estados desenvolvem estratégias para direcionar e conduzir o conjunto de ações voltadas ao efetivo cumprimento dos direitos das crianças durante a primeira infância. Em muitos casos, os exercícios de planejamento estratégico dão origem a documentos denominados planos, estratégias ou políticas de grande alcance. Embora a CDC oriente a atividade dos Estados, ela não estabelece seu conteúdo específico, os quais devem ajustar a orientação da política pública existente aos princípios propostos pela Convenção. Isso implica definir um marco conceitual comum a partir do qual seja possível interpretar as decisões e ações que são promovidas e as que são executadas.

A [Política Nacional para a Infância e Adolescência](#) é o marco geral em que se estabelecem objetivos estratégicos, diretrizes e mecanismos de coordenação entre os órgãos que ofertam bens, serviços e transferências para garantir o efetivo cumprimento dos direitos da criança e adolescente. Ela situa o [Conselho Nacional da Infância e Adolescência](#) e o [Patronato Nacional da Infância \(PANI\)](#) como órgãos coordenadores das ações promovidas pelo plano.

Em 2015, foi criada a [Política Nacional de Atenção à Primeira Infância](#), trazendo diretrizes voltadas especificamente às crianças pequenas, com a articulação de instituições, recursos e ações a serem realizadas para garantir a integralidade e proteção da primeira infância. O Conselho da Infância e Adolescência institui a Comissão da Primeira Infância, responsável por acompanhar sua implantação.

A partir da [Lei nº 9220/2014](#), é criada a [Rede Nacional de Cuidado e Desenvolvimento Infantil \(REDCUDI\)](#), definindo o [Instituto Misto de Ajuda Social \(IMAS\)](#) como órgão coordenador. A REDCUDI atua mediante diretrizes e mecanismos de coordenação entre as entidades que oferecem serviços de cuidado e educação a crianças de até 12 anos. O objetivo é estabelecer um sistema de cuidados e desenvolvimento infantil de acesso público, universal e de financiamento solidário capaz de articular as diferentes modalidades de prestação de serviços públicos e privados em matéria de cuidado e

desenvolvimento infantil, para fortalecer e ampliar as alternativas de atenção integral à infância. Os serviços da Rede Nacional de Cuidado e Desenvolvimento Infantil são complementares e não substitutos dos serviços de educação pré-escolar prestados diretamente pelo Ministério da Educação Pública. Em 2018, foi construído o Plano Estratégico da Rede Nacional de Cuidado e Desenvolvimento Infantil através de um processo participativo, no qual foi formulado o [Plano de Ação para o período 2019-2022](#), bem como ações de acompanhamento, controle, difusão e gestão estratégica.

Por fim, a [Estratégia Nacional para a redução da pobreza extrema *Puente al Desarrollo*](#) (Ponte para o Desenvolvimento, em tradução livre) surge a partir do [Plano Nacional de Desenvolvimento](#), com o propósito de incidir sobre a redução da pobreza extrema e desigualdade social. A estratégia é um processo de atenção multissetorial e interinstitucional que busca garantir às famílias o acesso ao sistema de proteção social, desenvolvimento das suas capacidades, vínculo com o trabalho, vantagens da tecnologia, moradia digna e desenvolvimento territorial como meios de contribuir para o desenvolvimento humano e inclusão social.

3.2. Intervenções

Uma abordagem sobre como os diferentes Estados da região estão avançando em direção à implementação de sistemas integrais de proteção de direitos implica focar em todas as ações voltadas à primeira infância. A matriz de análise que emerge do estudo da política atual para a primeira infância na América Latina é composta pelos diferentes núcleos de intervenção nos quais os Estados concentram a maior parte da atividade estatal orientada aos primeiros anos de vida das crianças. Além disso, a análise das políticas para a primeira infância na região permite identificar os períodos em que as intervenções são distribuídas e articuladas ao longo desta etapa que compõe o ciclo de vida. A seguir, ampliam-se esses dois componentes da matriz utilizada para a análise da política da primeira infância na América Latina.

Os núcleos de intervenção que emergem da análise das políticas para a primeira infância são: saúde; educação e cuidados; e restituição de direitos violados. Atualmente, a agenda da primeira infância reconhece e dialoga com esses três grandes fluxos de ação em que se concentra a maior atividade do Estado.

O primeiro núcleo, que reúne uma parte importante da atividade estatal e que existe há mais tempo, concentra-se na atenção à saúde de pessoas grávidas e crianças. O ator institucional central é o sistema de saúde. Uma característica importante é sua reivindicação à universalidade. Hoje, existe um consenso bastante forte de que todas as pessoas grávidas e crianças devem ter acesso oportuno a serviços de saúde de qualidade. Desde o momento da gestação, realiza-se uma série de intervenções que se estendem ao longo do ciclo de vida da criança. Durante o primeiro ano de vida, essas ações se intensificam de forma considerável, concentrando-se, basicamente, no monitoramento e controle da saúde, estado nutricional e prevenção de doenças. Esses incentivos são desenvolvidos nos diferentes dispositivos de saúde dos três níveis de atenção, que trabalham de forma articulada e são organizados de acordo com os problemas de saúde aos quais se dedicam, não a partir dos benefícios que proporcionam. Aqui, é possível observar como os diferentes dispositivos de saúde implementam suas capacidades no território e atendem às dimensões do desenvolvimento biofísico e nutricional – além das vulnerabilidades associadas à gestação e ao parto –, como alimentação, aleitamento materno, saúde mental e cuidados fundamentais.

O segundo foco de intervenção em que se concentra a atividade estatal, com um histórico mais

recente, são os esforços para garantir atenção, educação e cuidados na infância, especialmente no desenvolvimento de capacidades cognitivas, afetivas, emocionais e sociais de crianças pequenas, nas habilidades parentais das mães, pais e cuidadores diretos, bem como na diminuição da carga de cuidado que as famílias enfrentam durante a etapa de criação dos filhos e filhas. Neste fluxo, há participação de uma variedade de atores institucionais e profissionais de diversas disciplinas. Trata-se de uma vertente que, assim como a anterior, acumula uma intensa experiência de territorialização de ações e trabalho em diversos contextos, na qual o setor da saúde também tem uma presença bastante importante.

As ações voltadas à proteção e cuidado das crianças se sustentam através de um conjunto diversificado de instrumentos políticos. Por meio de oficinas em espaços públicos (centros de educação infantil, escolas e centros comunitários) ou visitas domiciliares, busca-se acompanhar as famílias e fortalecer suas habilidades parentais. Esses espaços constituem instâncias em que diferentes dimensões da criação são problematizadas, funcionando também como um elo para a articulação de outros serviços públicos. Outro tipo de intervenção com ênfase no desenvolvimento de capacidades é o atendimento institucionalizado de crianças. Trata-se de espaços onde as famílias deixam seus filhos e filhas sob os cuidados de outras pessoas adultas durante um tempo previamente estabelecido. Consiste em uma oferta variada de serviços que atendem diretamente às crianças, cujas modalidades são diversas: centros de desenvolvimento infantil, lares para crianças sem cuidados parentais e espaços comunitários, que, em geral, dependem do Ministério do Desenvolvimento Social ou área similar em nível provincial ou municipal. Muitos desses serviços nasceram como experiências comunitárias de assistência em contextos nos quais havia ausência do Estado, principalmente porque tais serviços não apenas fornecem atendimento direto às crianças, mas também permitem diminuir a carga de cuidado que as famílias enfrentam, disponibilizando tempo para as pessoas adultas trabalharem fora de casa. Esta é uma das razões pelas quais o debate em torno desses serviços atravessa e articula a agenda da primeira infância com a agenda de cuidados promovida pelos movimentos das mulheres. Em comparação com a primeira vertente, relacionada aos cuidados de saúde, uma característica comum desta oferta é que seus serviços se concentram nos setores mais vulneráveis. É uma rede de serviços com foco específico, que apresenta variações em qualidade e relevância do serviço prestado, bem como em supervisão e apoio recebidos do Estado.

Neste foco de intervenção, também estão os serviços educacionais correspondentes à educação infantil. O ator institucional que oferece e garante o serviço é o Ministério da Educação ou organizações similares. Aqui, observa-se o objetivo de universalizar a educação infantil contemplando crianças menores, a qual, atualmente, estabelece a obrigatoriedade aos 4 e 5 anos de idade na maioria dos países.

Por fim, identificou-se um terceiro núcleo de intervenções, orientado à restituição de direitos violados. Caracteriza-se por ser intensivo em recursos normativos, no qual o poder judiciário tem uma presença importante, juntamente com a participação de outras áreas do Estado, como os órgãos do sistema de seguridade social e os ministérios do desenvolvimento social. Alguns dos focos de intervenção mais relevantes são a prevenção e assistência a crianças vítimas de tráfico ou exploração sexual e crianças vítimas de outros tipos de violência. Outro foco de intervenção é a restituição do direito a crescer em um ambiente familiar para crianças que não contam com cuidados parentais.

Incluem-se, aqui, ações destinadas a restaurar um dos direitos mais violados na nossa região: o direito de as crianças crescerem em famílias com um fluxo de renda constante, suficiente e protegido. Os instrumentos políticos mais utilizados são a transferência de bens e recursos financeiros para as famílias, ou o acesso gratuito ou preferencial a alimentos.

Além disso, conforme mencionado, a partir da análise das políticas para a primeira infância, verifica-se

que os países tendem a distinguir períodos de acordo com a etapa do ciclo de vida. Em cada um deles, variam a participação dos atores institucionais, os modos de intervenção e os instrumentos políticos empregados. Ao focar nos incentivos, isto é, nos bens, serviços e transferências, observa-se que eles são distribuídos e articulados ao longo do período que compõe esta etapa do ciclo de vida, atendendo-se, de forma simultânea, às diferentes dimensões que promovem o desenvolvimento das capacidades das crianças durante esse momento específico. Os períodos nos quais os incentivos se dividem são: pré-gestacional, gestacional, parto e puerpério, primeiro ano de vida e o período de 45 dias a 4 anos e ingresso na educação obrigatória.

Período pré-gestacional

Os Estados desenvolvem ações orientadas à ampliação das oportunidades de inclusão social de mulheres e homens jovens mediante, fundamentalmente, a conclusão do período de escolaridade obrigatória e oficinas para a promoção da maternidade e paternidade responsáveis, além de saúde sexual e reprodutiva.

Período gestacional

A atividade do Estado se concentra, intensamente, em garantir o direito à saúde das pessoas grávidas e das crianças que estão por nascer. Em situações adversas – distância geográfica, por exemplo –, são desenvolvidas ações para garantir o parto institucionalizado. Através de transferências monetárias, o objetivo é atender oportunamente a situações de vulnerabilidade social. O aconselhamento interdisciplinar estruturado auxilia mulheres em conflito com a maternidade. Paralelamente, oficinas e aconselhamento voltados a pessoas grávidas, parceiros e/ou acompanhantes buscam fortalecer e desenvolver habilidades parentais.

Parto e puerpério

A prevenção e controle da saúde, a captação precoce de doenças em mães e crianças recém-nascidas, bem como o registro da sua identidade, são objetivos de destaque entre as intervenções desenvolvidas pelos Estados durante o parto e o puerpério. Portanto, é fundamental garantir que o nascimento das crianças ocorra em estabelecimentos de saúde atendidos por profissionais com formação na abordagem humanizada do parto. A atenção às vulnerabilidades sociais e emocionais, assim como o desenvolvimento de habilidades parentais, iniciados nas fases anteriores, seguem acontecendo. As licenças-maternidade e paternidade são uma das formas a partir das quais os Estados protegem o direito de as crianças receberem cuidados, sem que isso implique renunciar à renda.

Primeiro ano de vida

Nesta etapa da cadeia de incentivos, são acrescentados serviços de atenção à saúde, atendimento direto e educação institucionalizada de crianças. Um dos objetivos explícitos desses serviços é favorecer a participação das mães em atividades geradoras de renda. Em casos de abandono, violência, negligência ou outras formas graves de violação de direitos, torna-se prioridade a restituição do direito de as crianças viverem em ambientes familiares.

De 45 dias a 4 anos e ingresso na educação obrigatória

Este período, que se sobrepõe ao anterior, é identificado pela centralidade que o componente educacional adquire gradualmente nos serviços de Educação e Cuidados na Primeira Infância (ECPI). Na maioria dos países da região, os Estados começam a oferecer educação escolarizada nesta etapa.

A idade estabelecida como início do período de escolaridade obrigatória é dos 3 aos 5 anos, sendo esta última concluída entre os 14 e 17 anos, a depender do país.

Além das intervenções definidas, em cada período existem estratégias nacionais que envolvem a atenção integral da primeira infância. Nesses países, enfatiza-se que o acesso das famílias a um fluxo constante de renda, trabalho decente, moradia adequada e serviços de saneamento básico são direitos inalienáveis para garantir e igualar as oportunidades de as crianças desenvolverem todo o seu potencial. O quadro normativo destinado a regular o vínculo entre crianças e pessoas adultas, para, por exemplo, prevenir e penalizar o uso de violência como forma de disciplina nas famílias ou escolas, é outra instância crucial que sustenta a conformação de um sistema integral de proteção dos direitos da primeira infância.

A seguir, apresenta-se um conjunto relevante – mas não exaustivo – de ações que demonstram o progresso feito na Costa Rica para fornecer integralidade às políticas para a primeira infância e garantir o efetivo cumprimento dos direitos das crianças pequenas. As ações estão organizadas em grupos, por núcleos de intervenção, de acordo com os períodos do ciclo de vida.

3.3. Avaliação e monitoramento

Registram-se diversos avanços na construção de sistemas de informação e avaliação de políticas públicas voltadas à primeira infância. Muitos países disponibilizam dados estatísticos e pesquisas, geralmente avaliações dos impactos de alguns componentes específicos das suas políticas, relatórios, auditorias e estudos sobre temas específicos, solicitados a universidades e organizações nacionais e estrangeiras, os quais cobrem, parcialmente, a demanda por informações para a análise da situação da primeira infância e os esforços dos Estados para garantir o efetivo cumprimento dos direitos.

A seguir, apresenta-se um breve conjunto de ações que visam ao fortalecimento das decisões do Estado e da sua capacidade de apoiar as políticas públicas da primeira infância. O foco recai sobre as intervenções públicas orientadas a monitorar a formulação e a implementação das políticas, além da ampliação da participação cidadã.

4. Agenda atual da primeira infância

Desde a ratificação da CDC – há quase três décadas –, a Costa Rica tem feito grandes esforços para harmonizar os princípios propostos pela Convenção no seu sistema jurídico interno, marco institucional e ações programáticas. Nesse sentido, a agenda atual da primeira infância constitui um diálogo permanente dessas três dimensões, no sentido de oferecer integralidade às políticas públicas voltadas a crianças pequenas.

Comparando a situação do país com a média regional de cada indicador, pode-se dizer que a Costa Rica se caracteriza por ter uma baixa proporção de população indígena e um alto percentual de população residente em áreas urbanas (80,8%). Em relação aos indicadores econômicos, o PIB per capita é um pouco superior ao dos países de renda média da região. O percentual de pessoas que vivem na pobreza é um pouco menor do que no resto da América Latina (16,5%), enquanto o gasto social em % do PIB e o Índice de Desenvolvimento Humano são superiores à tendência geral. Em termos gerais, os indicadores de saúde mostram um melhor desempenho relativo do país, embora nos indicadores de cobertura de cuidados pré-natais, baixo peso de nascimento e aleitamento materno exclusivo até os 6 meses seja possível observar um menor desempenho. Os indicadores da educação

infantil situam a Costa Rica como um país com desempenho acima da média.

A Costa Rica fez avanços significativos na construção de um sistema integral de proteção de direitos. No âmbito do planejamento, o país desenvolveu diversos instrumentos de política pública para orientar a atuação do Estado, entre os quais a Política Nacional de Atenção à Primeira Infância, que define os principais objetivos e estratégias para garantir os direitos fundamentais da criança, na qual designa um Conselho da Primeira Infância para acompanhar a implementação da política. No que se refere aos incentivos públicos, em especial os relacionados aos cuidados, atenção e educação, destaca-se a implantação da Rede Nacional de Cuidado e Desenvolvimento Infantil (REDCUDI), cuja finalidade é estabelecer um sistema integral de acesso público e universal. Além disso, diversas ações estão voltadas à garantia dos cuidados e controle da saúde, prevenção de doenças e reparação dos direitos violados das crianças.

Além disso, foram feitos progressos no monitoramento e avaliação das políticas para a primeira infância, fundamentalmente no desenvolvimento de dados relacionados a gastos com crianças e adolescentes, licitações, compras, auditorias e outros ligados à transparência dos órgãos estatais.

Um dos desafios enfrentados pela Costa Rica é coordenar de forma eficaz as intervenções que compõem o sistema de proteção integral, uma vez que em muitos casos os marcos legais e regulamentos de cada órgão dificultam essa coordenação. Nesse sentido, também é pertinente reforçar as intervenções para crianças historicamente vulneradas: aquelas que vivem em situação de pobreza, crianças indígenas, crianças com deficiências e aquelas que experimentam diferentes situações de violência.

Finalmente, o principal desafio que se destaca na América Latina é a alta desigualdade social de caráter estrutural que prevalece em todos os países. Uma desigualdade social elevada produz condições extremamente desfavoráveis para a realização dos direitos da primeira infância. A persistente falta de renda é super-representada em grupos sociais historicamente negligenciados – populações indígena, afrodescendente, migrante, que reside em áreas rurais, entre outras – e, com frequência, está presente em processos históricos de acúmulo intergeracional de desvantagens sociais, que criam condições que não contribuem para a apropriação dos potenciais benefícios do acesso a bens e serviços públicos. O incentivo social acaba se diluindo quando a base estrutural da redistribuição social da riqueza não é resolvida. Promover uma maior igualdade social envolve não apenas impulsionar o crescimento e desenvolvimento sustentável de forma mais sólida, mas também contribuir para a realização dos direitos sociais, econômicos e culturais das pessoas ao longo do seu ciclo de vida.

5. Notas de rodapé

[1] A Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC) é o tratado internacional ao qual mais países aderiram, com um total de 196, incluindo os 19 latino-americanos, que o ratificaram. Constitui o primeiro tratado internacional de direitos humanos que coloca as crianças como titulares diretos. A partir do momento da ratificação da CDC, os Estados assumem a obrigação de garantir os princípios e direitos contidos no instrumento jurídico.

[2] Após a aprovação de um tratado de direitos humanos, geralmente são adicionados protocolos facultativos, mecanismos legais que complementam e acrescentam disposições ao tratado. Um protocolo é facultativo porque não vincula automaticamente os Estados que já ratificaram o tratado original. Essas obrigações, no protocolo, são adicionais e podem ser mais rígidas do que aquelas que aparecem na Convenção original, razão pela qual os Estados devem escolher de forma independente se desejam ou não ser vinculados ao protocolo. Seu objetivo é aprofundar questões ou temas que já existiam no tratado original, abordar uma nova preocupação ou incluir um procedimento para sua aplicação. Em suma, os protocolos ampliam as obrigações do tratado original ([UNICEF](#)).

[3] Instrumentos internacionais de direitos humanos, como a Convenção sobre os Direitos da Criança e seus protocolos facultativos, são negociados entre os Estados-membros das Nações Unidas e são vinculativos, juridicamente, para cada um dos Estados que participam do instrumento. Existem duas formas de um Estado se tornar parte: por assinatura e ratificação; ou por adesão. Ao ratificar a Convenção ou um protocolo facultativo, um Estado aceita a obrigação de respeitar, proteger, promover e cumprir os direitos enunciados, incluindo a adoção ou alteração de leis e políticas que deem efeito às disposições da Convenção ou protocolo. A Convenção considera que todos os direitos da criança têm a mesma importância. Não existe direito “menor”, nem hierarquia entre os direitos humanos. Esses direitos são indivisíveis, mutuamente relacionados e se concentram em todos os aspectos da criança. As decisões do governo em relação a qualquer um dos direitos devem ser tomadas à luz dos outros direitos da Convenção ([UNICEF](#)).



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



**Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación**
• IIPE-UNESCO Buenos Aires
• Oficina para América Latina

SITEAL | PRIMERA INFANCIA

