



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO - PPGE  
MODALIDADE PROFISSIONAL**

**LUCINETE DE SOUSA LIMA**

**MARCO LEGAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA: A CONSTRUÇÃO DA TRAMA NA  
RELAÇÃO COM AS POLÍTICAS PÚBLICAS (2016-2022)**

**BRASÍLIA  
2022**

LUCINETE DE SOUSA LIMA

**MARCO LEGAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA: A CONSTRUÇÃO DA  
TRAMA NA RELAÇÃO COM AS POLÍTICAS PÚBLICAS (2016-2022)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Stricto sensu em Educação – Modalidade Profissional, da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Área de concentração: Desenvolvimento Profissional e Educação.

**Orientadora:** Prof.<sup>a</sup>. Dra. Etienne Baldez Louzada Barbosa

BRASÍLIA  
2022

## FICHA CATALOGRÁFICA

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

DD278m De Sousa Lima, Lucinete  
Marco Legal da Primeira Infância: a construção da trama na  
relação com as políticas públicas (2016-2022) / Lucinete De  
Sousa Lima; orientador Etienne Baldez Louzada Barbosa . -  
Brasília, 2022.  
275 p.

Dissertação (Mestrado - Mestrado Profissional em Educação)  
-- Universidade de Brasília, 2022.

1. Marco Legal da Primeira Infância. 2. Políticas  
Públicas. 3. Primeira Infância. I. Baldez Louzada Barbosa ,  
Etienne , orient. II. Título.

LUCINETE DE SOUSA LIMA

**MARCO LEGAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA: A CONSTRUÇÃO DA TRAMA NA  
RELAÇÃO COM AS POLÍTICAS PÚBLICAS (2016-2022)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Stricto sensu em Educação – Modalidade Profissional, da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação. Área de concentração: Desenvolvimento Profissional e Educação.

BANCA EXAMINADORA:

---

Profa. Dra. Etienne Baldez Louzada Barbosa – Presidente  
PPGE-MP/FE/UnB

---

Profa. Dra. Monique Aparecida Voltarelli – Titular  
PPGE-MP/FE/UnB

---

Profa. Dra. Giane Lucélia Grotti – Titular  
CELA-UFAC

---

Profa. Dra. Alia Maria Barrios González – Suplente  
PPGE-MP/FE/UnB

*À minha amada filha Luanny Lima, por me apoiar incondicionalmente em todos os projetos e iniciativas que empreendi na minha vida, e que é prova viva do amor de Deus.*

*À minha amada mãe Maria Auri, tão fundamental em minha vida, que mesmo sem entender a dimensão dessa conquista, seu amor e resiliência me ensinaram a seguir.*

*Ao meu amado filho do coração, dado por Deus, Andson Robert, que me incentivou nesta caminhada, que sempre acredita em mim e me chama de guerreira.*

## AGRADECIMENTOS

*Gratidão! Palavra que traduz toda a caminhada percorrida...*

Gratidão a Deus, pela força, fé e livramentos para superar mais este desafio vivido no percurso da minha vida.

Gratidão à minha orientadora, Professora Dra. Etienne Baldez, que diante dos desafios surgidos no meu caminho os tomou, também, como seus. E não me deixou cair em desespero, continuando com a mesma dedicação, empatia e competência do começo ao fim deste trabalho. Gratidão pela disponibilidade, orientação, questionamentos e ensinamentos em qualquer dia e horário da semana. Meu eterno agradecimento, carinho e respeito.

Gratidão ao meu amado genro Felipe e à minha amada nora Rejane, por compartilharem meus momentos de alegrias e angústias, pela força e apoio constante durante todo esse percurso e por vibrarem comigo por cada conquista. Vocês são muito importantes na minha vida.

Gratidão aos meus entes familiares de sangue, nas pessoas dos meus irmãos França, Aura, Irana e Wellington, que direta ou indiretamente entenderam a minha ausência em muitos momentos da vida cotidiana. E, aos meus sobrinhos João Gabriel e João Aurélio, por entenderem que eu não podia passear com eles porque tinha que estudar e quando chegavam em casa me perguntavam se eu ainda estava estudando. Amores da titia.

Gratidão ao meu pai Luiz, que de sua maneira me criou, e hoje no céu sei que está feliz por mim, pois sempre dizia “*essa menina é pra frente!*”.

Gratidão aos meus entes familiares de coração, Silvestre, presente em todos os momentos, por quem tenho grande estima e carinho. À minha segunda mãe, Celene e minha comadre Marcelly, que fazem parte da minha história e junto comigo acreditaram nesse desafio e me incentivaram. Ao André e Fabíola, pela torcida, pelo carinho, pelo acolhimento e pelas alegrias nas minhas idas a Teresina.

Gratidão aos meus amigos Lúcia Guimarães, Wilame, Hugo, Monique, Thiago, Serginho, Paty, Anna Mônica, Larissa, Cíntia, Kátia e Sônia, pessoas especiais, que trocamos ideias e compartilhamos momentos descontraídos. Obrigada pelo carinho e incentivo nesta caminhada.

Gratidão aos professores doutores que formaram a minha banca, pelas leituras, sugestões, trocas, e pelo olhar atento a cada detalhe. Seus relevantes apontamentos fazem parte deste trabalho e contribuíram para minha formação e entendimento sobre o que é fazer pesquisa. Um agradecimento particular à professora Monique, com suas contribuições sobre

infância e criança. Com esse conhecimento queria voltar no tempo, lá quando minha fil... nasceu.

Gratidão à Universidade de Brasília (UnB) e ao competente corpo de docentes da Faculdade de Educação, que me fizeram entender que eu podia voar mais alto e que muito dependia de mim.

Gratidão às especialistas das cinco regiões do país que tive a oportunidade de entrevistar, vocês contribuíram ricamente e foram um *plus* para a minha pesquisa.

Por fim, minha gratidão às crianças pequenas! Meus estudos se voltaram para elas, e comprometo-me a ser mais vigilante na garantia dos seus direitos.

## RESUMO

Esta dissertação de mestrado investiga a Lei nº13.257/2016, conhecida como o Marco Legal da Primeira Infância (MLPI), com foco na sua configuração, interpretação e disseminação a partir de seus documentos legais, da oferta de capacitações pelo governo e, principalmente, na sua identificação por meio dos testemunhos de especialistas que lidam com a primeira infância e políticas a ela relacionadas, nas mais diversas áreas das cinco regiões do país. Do ponto de vista metodológico, a pesquisa possui abordagem qualitativa e o percurso para a produção do trabalho foi composto de análise documental e de levantamento de dados colhidos a partir da realização de entrevista semiestruturada realizada com especialistas das cinco regiões brasileiras. Após percorrer a literatura especializada e a análise das entrevistas semiestruturadas, é possível considerar que alguns programas e ações encontram obstáculo principalmente no que tange à questão de investimentos, devido a cortes orçamentários; que as abordagens intersetorial e interseccional compõem em todos os diálogos como um caminho promissor para a qualidade das políticas públicas; que o Conselho Nacional de Justiça tem se empenhado na divulgação do MLPI a partir de suas capacitações, seminários e encontros; e que, a partir do olhar dos especialistas, a Lei nº 13.257/2016, entre avanços e retrocessos, representa um olhar inaugural para a infância e a criança e se apresenta a partir das perspectivas do desenvolvimento, do investimento e da garantia dos direitos.

**Palavras-chave:** Marco Legal da Primeira Infância. Políticas Públicas. Primeira Infância.



## ABSTRACT

This master's dissertation investigates Law nº 13.257/2016, known as the Legal Framework for Early Childhood (MLPI), focusing on its configuration, interpretation and dissemination from its legal documents, the provision of training by the government and, mainly, in its identification through the testimonies of specialists who deal with early childhood and related policies, in the most diverse areas of the five regions of the country. From a methodological point of view, the research has a qualitative approach and the route to the production of the work was composed of documental analysis - of legal and academic documents - and of data collection collected from the realization of semi-structured interviews carried out with experts from the five Brazilian regions. After going through the specialized literature and the analysis of semi-structured interviews, it is possible to consider that some programs and actions encounter obstacles, mainly with regard to the issue of investments, due to budget cuts; that intersectoral and intersectional approaches appear in all dialogues as a promising path to the quality of public policies; that the National Council of Justice (CNJ) has been committed to publicize the MLPI through its training, seminars and meetings; and that, from the point of view of specialists, Law nº 13,257/2016, between advances and setbacks, represents an inaugural look at childhood and children and presents itself from the perspectives of development, investment and guarantee of rights.

**Keywords:** Legal Framework for Early Childhood. Public Policies. Early childhood.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1:</b> Dilma sendo conduzida pelas crianças até o Marco Legal da Primeira Infância....	61
<b>Figura 2:</b> Esquema de mudança e perspectiva.....	78
<b>Figura 3:</b> Celebração da sanção do Marco Legal da Primeira Infância pela RNPI.....	91
<b>Figura 4:</b> Banner do curso ofertado pelo CNJ – Out a Dez de 2020.....	148
<b>Figura 5:</b> Banner do curso Marco Legal da Primeira Infância e suas implicações jurídicas.....	156
<b>Figura 6:</b> Banner do curso ofertado pelo CNJ – Out a Dez de 2021.....	158

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1:</b> Componentes de mortalidade na infância.....	110
<b>Gráfico 2:</b> Comparativo de 2016 a 2020.....	112
<b>Gráfico 3:</b> Número de matrículas em creches.....	119

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1:</b> Comparativo de direitos e ações negativos e positivos.....	152
---	-----

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1:</b> Previsão de cursos ofertados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ).....	147
<b>Quadro 2:</b> Políticas Nacionais de Saúde por eixos.....	165
<b>Quadro 3:</b> Especialistas por região.....	188
<b>Quadro 4:</b> Temáticas.....	190
<b>Quadro 5:</b> Os relatos sobre o Marco Legal da Primeira Infância.....	193
<b>Quadro 6:</b> Os relatos sobre Políticas Públicas.....	199
<b>Quadro 7:</b> Avanços e Retrocessos a partir dos especialistas.....	204
<b>Quadro 8:</b> O que dizem os especialistas sobre o Decreto 10.771/2021.....	217

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABV	Ação Brasil Carinhoso
BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
ABEBÊ	Associação Brasileira de Estudos sobre o Bebê
ANC	Assembléia Nacional Constituinte
ANPED	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
AT	Análise Temática
BPC	Benefício de Prestação Continuada
BNCC/EI	Base Nacional Comum Curricular da Educação Básica/Educação Infantil
BSM	Brasil Sem Miséria
CAED	Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação
CAISAN	Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional
CDC	Convenção sobre os Direitos da Criança
CCJC	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
CEADJud	Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Servidores do Poder Judiciário
CECIP	Centro de Criação de Imagem Popular
CF	Constituição Federal
CFDD	Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos
CGU	Controladoria Geral da União
CIMI	Conselho Indigenista Missionário
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CM	Código de Menores
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNS	Conselho Nacional de Saúde
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
COEPRE	Coordenação de Educação Pré-escolar
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

CPP	Código de Processo Penal
CRAS	Centros de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
DCNEI	Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil
EAD	Educação à Distância
EBBS	Estratégia Brasileirinhas e Brasileirinhos Saudáveis
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
EI	Educação Infantil
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
ENFAM	Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados
ESF	Estratégia de Saúde da Família
FDD	Fundo de Defesa de Direitos Difusos
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FMCSV	Fundação Maria Cecília Souto Vidigal
FÓRUM DCA	Fórum Nacional Permanente de Entidades Não Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente
FPMPI	Frente Parlamentar Mista da Primeira Infância
FPPI	Frente Parlamentar da Primeira Infância
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
GA	Google Acadêmico
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IPAI	Instituto de Proteção e Assistência à Infância
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MEC	Ministério da Educação
MIEIB	Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil
MLPI	Marco Legal da Primeira Infância
NCPI	Núcleo Ciência Pela Infância
OBSERVA	Observatório do Marco Legal da Primeira Infância
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OEA	Organização dos Estados Americanos

OEI	Organização dos Estados Ibero-americanos para Educação, Ciência e Cultura
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMEQ	Organização Mundial Educação Pré-Escolar
OMS	Segurança Alimentar e Nutricional
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organizações das Nações Unidas
PAB	Programa Auxílio Brasil
PAEFI	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PAIF	Programa de Atenção Integral à Família
PBF	Programa Bolsa Família
PCF	Programa Criança Feliz
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PNE	Plano Nacional de Educação
PIM	Primeira Infância Melhor
PL	Projeto de Lei
PLANSAN	Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PLC	Projeto de Lei da Câmara
PNAE	Plano Nacional de Alimentação Escolar
PNAISH	Política Nacional de Atenção Integral à Saúde do Homem
PNAISC	Política Nacional de Atenção Integrada à Saúde da Criança
PNCFC	Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa da Convivência Familiar e Comunitária
PNLD	Programa Nacional do Livro e do Material Didático
PNPI	Plano Nacional pela Primeira Infância
PNPPI	Pacto Nacional Pela Primeira Infância
PPGEMP	Programa de Pós-Graduação em Educação, Modalidade Profissional
PROINFANCIA	Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Pública de Educação Infantil
PROUNI	Programa Universidade para Todos
PUC/RS	Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
RAMI	Rede Materno Infantil
RNPI	Rede Nacional Primeira Infância



SAM	Serviço de Assistência ao Menor
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SCFV	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SENARC	Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
SGDCA	Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente
SI	Sociologia da Infância
SIGAA	Sistema Integrado de Gestão de Atividades Acadêmicas
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
TEA	Transtorno do Espectro Autista
TJSC	Tribunal de Justiça de Santa Catarina
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFRN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte
UNB	Universidade de Brasília
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>18</b>
<b>1. TRILHA TEÓRICO-METODOLÓGICA.....</b>	<b>35</b>
1.1 Aspectos éticos .....	35
1.2 Procedimentos .....	35
1.3 As trilhas metodológicas .....	39
1.3.1 Primeira trilha: a revisão de literatura .....	39
1.3.2 Segunda trilha: o levantamento e exploração dos documentos na construção da pesquisa .....	42
1.3.3 Terceira trilha: o objeto e a escuta, leitura e escrita dos relatos dos especialistas ..	54
<b>2. MARCO LEGAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA COMO ORDENAMENTO JURÍDICO: UMA CONFIGURAÇÃO.....</b>	<b>61</b>
2.1 A Configuração do Marco Legal da Primeira Infância .....	65
2.2 O MLPI se constitui: projeto de lei de ser efetivo .....	89
2.3 Em foco o que deve ser priorizado pelas áreas prioritárias .....	106
<b>3. A QUEM INTERESSA O MARCO LEGAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA? OLHARES, DEBATES E APONTAMENTOS .....</b>	<b>142</b>
3.1 Formação sobre e a partir do Marco Legal da Primeira Infância.....	144
3.2 A circulação de um debate sobre o Marco Legal da Primeira Infância.....	168
3.3 Análises dos resultados.....	185
3.3.1 Levantamento dos dados.....	185
3.3.2 Ordenação dos dados – especialistas por regiões.....	187
3.3.3 Classificação dos dados – a partir dos relatos dos especialistas.....	189
3.3.4 Análise final – relatos dos especialistas .....	191
3.3.5 Temática 1 – O relato das especialistas sobre o Marco Legal da Primeira Infância.....	192
3.3.6 Temática 2 – O relato das especialistas sobre as Políticas Públicas.....	198
3.3.7 Temática 3 – O relato das especialistas sobre os avanços e/ou retrocessos em Políticas Públicas .....	204
3.3.8 Temática 4 – O relato das especialistas sobre o Decreto 10.770/2021.....	216
<b>4. MARCO LEGAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA: UM DIÁLOGO SOBRE POLÍTICAS INTERSETORIAIS E INTERSECCIONAIS .....</b>	<b>222</b>
4.1 Proposta do Curso de Extensão.....	226
4.2 Proposta de programação do curso de Extensão .....	228
<b>5. CONSIDERAR, PARA NÃO CONCLUIR .....</b>	<b>231</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>236</b>
<b>APÊNDICES .....</b>	<b>263</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>271</b>

## INTRODUÇÃO

### I.

Memória, história: longe de serem sinônimos, tomamos consciência que tudo se opõe uma à outra. A memória é a vida, sempre carregada por grupos vivos e, nesse sentido, ela está em permanente evolução, aberta à dialética da lembrança e do esquecimento, inconsciente de suas deformações sucessivas, vulnerável a todos os usos e manipulações, suscetível de longas latências e repentinas revitalizações. A história é a reconstrução sempre problemática e incompleta do que não existe mais. A memória é um fenômeno sempre atual, um elo vivido no eterno presente; a história, uma representação do passado. Porque é afetiva e mágica, a memória não se acomoda a detalhes que a confortam; ela se alimenta de lembranças vagas, telescópicas, globais ou flutuantes, particulares ou simbólicas, sensível a todas as transferências, cenas, censura ou projeções. A história, porque operação intelectual e laicizante, demanda análise e discurso crítico. A memória instala a lembrança no sagrado, a história a liberta, e a torna sempre prosaica (NORA, 1993, p. 9).

O presente estudo tem como escopo central compreender o Marco Legal da Primeira Infância (Lei 13.257/2016) à luz de documentos oficiais e de depoimentos de especialistas – sujeitos que têm se voltado para a promulgação e instituição de políticas públicas direcionadas à primeira infância após a referida lei.

O primeiro movimento, que é documental, localiza suas fontes em lugares de memória, sejam arquivos há muito identificados como tal – museus, bibliotecas, etc. – ou aqueles “mixtos, híbridos, mutantes” (NORA, 1993, p. 22), mas que permitam lidar com a historicidade dos documentos. Dessa forma, lidar com a compreensão da memória e das condições históricas que permitiram a produção de determinados documentos – como a própria Lei 13.257/2016 –, ou seja, elementos que permitiram que eles surgissem, fossem formulados, o que os integra à memória.

O segundo movimento, os relatos de especialistas, que também faz parte da memória, visa possibilitar o acompanhamento da forma como as pessoas entendem o lugar da criança na política pública, o que nos leva a relembrar, com Pierre Nora (1993, p. 14), de que “tudo que é chamado hoje de memória não é, portanto, memória, mas já história. [...] A necessidade de memória é uma necessidade de história”. Nesse sentido, a partir de uma memória individual constituída, pretende-se então observar o entendimento coletivo sobre o Marco Legal da Primeira Infância (Lei 13.257/2016).

Demarcada a relação entre memória e história, que se constrói neste estudo a partir da junção da historicidade documental e do relato de especialistas, é pertinente ressaltar que o foco no Marco Legal da Primeira Infância (MLPI) não é aleatório, ele surge do meu interesse

por políticas públicas, acumulado desde 2007, quando participei do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e pleiteei uma vaga no Programa Universidade para Todos (ProUni), criado na gestão do governo Lula, instituído pela Lei nº 11.096, de 2005.

Fui contemplada com uma bolsa integral para cursar o Curso Superior Tecnológico em Gestão e Marketing de Pequenas e Médias Empresas, pela Uniderp Interativa, uma Universidade privada e, naquele momento, vi em mim, como em tantos outros casos reais, como de mais duas irmãs, a efetivação de uma política pública. Contudo, evidencio aqui que alguns debates controversos em torno desse programa foram localizados, a exemplo do que cita o pesquisador José Carvalho (2007), em trabalho apresentado na 30ª Reunião Anual da ANPED:

O debate sobre as ações afirmativas é extremamente antagônico e complexo, no sentido de alguns autores considerarem as cotas e as políticas de ação afirmativa como medidas compensatórias, e outros reconhecerem nessas ações a possibilidade de políticas de inclusão social e a importância de colocarem a questão racial em foco (CARVALHO, 2007, p. 1).

Nesse cenário, posicionava-me do lado dos autores que reconheciam nessas ações a possibilidade de políticas de inclusão social, visto que, para mim, o ProUni, como política pública, teve impactos positivos ao possibilitar o acesso ao ensino superior aos grupos sociais que não tinham condições de financiar uma faculdade privada, quando não era possível seu acesso a uma Universidade Pública.

Logo em seguida, em 2011, ingressei na Universidade de Brasília (UnB), onde, posteriormente, concluí as licenciaturas em Letras/Espanhol e Letras/Francês, 2016 e 2018, respectivamente. E, ao cursar a disciplina Organização da Educação Brasileira, ainda na graduação, por meio da qual ocorreram algumas discussões sobre as ações do Estado e a educação, tive outra oportunidade de observar e analisar o panorama e a estrutura da educação brasileira. Esses momentos emergiram em mim o interesse por entender mais sobre a organização do ensino no Brasil, bem como entender algumas legislações e políticas públicas em torno dessa educação.

Nesse caminho, ao participar da seleção de mestrado, em novembro de 2019, escolhi direcionar o foco para o *Programa Educação em Prática*, lançado pelo Ministério da Educação (MEC), do atual governo. A proposta do programa era estreitar relações e integrar os estudantes do 6º ao 9º ano do ensino fundamental e do ensino médio com o universo das instituições de ensino superior públicas e privadas. Candidatei-me para a área de concentração: Políticas públicas e gestão da educação, e minha aprovação resultou no

encontro com o Marco Legal da Primeira Infância, que me proporcionou um caminho gratificante de aprendizado e desafio.

Tendo despertado para a investigação do Marco Legal da Primeira Infância (Lei 13.257/2016), passados cinco anos de sua publicação, um caminho foi participar do curso “Marco Legal da Primeira Infância para Todos”, promovido em 2020 pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em parceria com o Fundo de Defesa de Direitos Difusos e Pacto Nacional pela Primeira Infância. Tal curso, dividido em seis módulos<sup>1</sup>, abarca em suas aulas questões sobre avanços e desafios na aplicação da regra da prioridade absoluta; panorama das infâncias e adolescências no Brasil; direitos positivos e o contexto histórico do Marco Legal; teorias do desenvolvimento e a neurociência na primeira infância; áreas prioritárias do Marco Legal; financiamento público das políticas; adoção; desafios e perspectivas da atuação do Poder Judiciário, da Defensoria Pública e do Ministério Público na rede de proteção e promoção da primeira infância; formação de multiplicadores, entre outras.

Em seguida, no ano de 2021, como forma de aprofundar um pouco mais o conhecimento sobre o Marco Legal da Primeira Infância, participei de um novo curso, também promovido pelo CNJ, com o título: *Marco Legal da Primeira Infância, Ciências e Políticas Públicas para a Primeira Infância*. O curso foi coordenado pelo Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Servidores do Poder Judiciário (CEAJud) do CNJ, e, diferente do primeiro curso, este foi dividido por 12 (doze) aulas dispostas em 4 (quatro) módulos<sup>2</sup> e ainda 6 (seis) trilhas optativas<sup>3</sup> para o participante escolher uma. Quanto à abordagem, utilizou-se grande parte do material do primeiro, sendo que de forma mais organizada, por aula, tratando pontualmente da introdução ao MLPI; dos fundamentos científicos; do panorama das infâncias no Brasil; por que investir na primeira infância; da situação e importância da parentalidade; das suas áreas e suas políticas nacionais; da

---

<sup>1</sup> Módulo I – Avanços e desafios do princípio da prioridade absoluta no contexto da primeira infância; Módulo II – Desafios e perspectivas na participação do Poder Judiciário, da Defensoria Pública e Ministério Público na Rede de Proteção à Primeira Infância; Módulo III- Medidas de proteção matizadas pelo Marco Legal da Primeira Infância; Módulo IV - A adoção no contexto do direito à convivência familiar e comunitária; Módulo V- Liderança adaptativa, comunicação e negociação e Módulo VI - Formação de multiplicadores (CNJ, 2020).

<sup>2</sup> Módulo I - Introdução ao Marco Legal da Primeira Infância; Fundamentos Científicos do Desenvolvimento; Panorama das Infâncias no Brasil; Por que investir na Primeira Infância; Situação da Parentalidade; e Importância do apoio à parentalidade. Módulo II - Áreas prioritárias 1 e Áreas prioritárias 2. Módulo III - Políticas Nacionais de Saúde; Políticas Nacionais de Assistência Sociais e Cidadania; Políticas Nacionais de Educação Arquivo; e Políticas Nacionais de Direitos Humanos. Módulo IV - Desafio da Interseccionalidade; Intersetorialidade; Financiamento das Políticas para Primeira Infância; e Construir o Plano Municipal pela Primeira Infância (CNJ, 2021e).

<sup>3</sup> Trilhas optativas - Sistema de Justiça e Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente; Medidas protetivas diante de situações de risco ou vulnerabilidade; Primeira Infância e Justiça Restaurativa; Adoção centrada no superior interesse da criança; Crianças na primeira infância com mães/pais privados de liberdade; e Liderança, Comunicação não-violenta, Gestão de Equipes e Formação de Multiplicadores (CNJ, 2021e).

intersetorialidade; da interseccional idade; etc.

Tais documentos aqui são interrogados, no segundo capítulo, pelo conhecimento sobre o Marco Legal da Primeira Infância (MLPI) que se propõe difundir, bem como pela constituição posterior de uma memória social sobre o mesmo.

## II.

Partimos do pressuposto de que os direitos humanos são coisas desejáveis, isto é, fins que merecem ser perseguidos, e de que, apesar de sua desejabilidade, não foram ainda todos eles (por toda a parte e em igual medida) reconhecidos; e estamos convencidos de que lhes encontrar um fundamento, ou seja, aduzir motivos para justificar a escolha que fizemos e que gostaríamos fosse feita também pelos outros, é um meio adequado para obter para eles um mais amplo reconhecimento (BOBBIO, 2004, p. 12).

Olhar para a história de constituição de direitos é não esquecer que o que temos hoje é fruto de milhares de lutas de sujeitos renomados ou ordinários, que se preocuparam com a justiça, proteção e bem-estar humano. Nesse sentido, tem uma longa história a ideia imperiosa, incontestável, de que todos os indivíduos têm direitos intransferíveis, não porque pertencem a este ou aquele grupo social/cultural/econômico ou político, nem devido à legislação de um determinado país, e sim porque compartilham da condição geral de seres humanos. (COMPARATO, 1999; SARLET, 2006; FERREIRA, 2009; SCHLICKMANN 2009; GUIMARÃES, 2010; RAMOS, 2014; PIOVESAN, 2013; BELTRAMELLI NETO, 2014; PIOVESAN, 2014).

Sebastião Cruz (2012, p. 20) reforça que, “como se viu, o conceito de direitos humanos integrou-se no vocabulário político moderno ao ser articulado em documentos emblemáticos do processo de constituição do moderno Estado nacional”. Assim, é possível passar por marcos apontados como aqueles que dão subsídios para o entendimento do que foi se configurando como direitos humanos<sup>4</sup>. Todavia, é pertinente frisar que a ideia de Direitos Humanos surge de uma reivindicação, que é moral, nascida no espaço de lutas sociais, que representam uma proteção contra o poder desmedido que pode existir do Estado ou da esfera doméstica e do setor privado.

Partindo de alguns estudos que configuram um lugar comum para se olhar quando

---

<sup>4</sup> Como a Carta Magna, que na Inglaterra de 1215, limitava os poderes do rei. Ou, quatro séculos depois, a Declaração de Direitos (Bill of Rights), de 1689, fruto de uma organização do Parlamento, movido pelos seus interesses também diante do poder absolutista. E assim podemos passar por vários documentos internacionais que são marcas de debates e lutas (CRUZ, 2012).

pensamos no *status* de Direitos Humanos, é possível apontar a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948. Ela estabeleceu os princípios e valores universais que deveriam ser respeitados pelos Estados e foi o primeiro instrumento que reconheceu internacionalmente os Direitos Humanos e as liberdades individuais de todos os indivíduos, independentemente de sexo, gênero, religião, nacionalidade ou classe social, que tiveram a sua dignidade humana reconhecida e garantida.

Tratando de Declarações, é importante destacar aquelas que diretamente se relacionam com as crianças. Voltando um pouco no tempo, no período posterior a Primeira Guerra Mundial e a Revolução Russa, uma associação internacional conhecida como *Save the Children* (Salve as Crianças) se voltou para a proteção dos órfãos da guerra e, anos depois, essa mesma associação atuou na elaboração da Carta da Liga de 1924, ou, como ficou mundialmente conhecida, Declaração de Genebra sobre os Direitos da Criança (ROSEMBERG, MARIANO, 2010). Seguindo o que demonstra Simone Jensen (2018), é necessário conhecer a Declaração de Genebra sobre os Direitos da Criança porque foi considerado o primeiro documento a abarcar todas as crianças, ainda que não as considerassem sujeitos de direito. O seu texto demarca pontos importantes sobre a proteção da criança, tais como:

(a) Toda criança deve receber os meios necessários para seu desenvolvimento normal; (b) Devem ser as primeiras a receber socorro em tempo de dificuldade; (c) Ter a possibilidade de ganhar o seu sustento e ser protegida de toda forma de exploração; (d) Deve ser educada de modo a ver que seu talento também pode ajudar outras pessoas (JENSEN, 2018, p. 2).

Trinta e cinco anos depois, a Declaração dos Direitos da Criança, de 1959, frisa que todas as autoridades (governos ou demais), as organizações (oficiais ou voluntárias), os pais e cada indivíduo da sociedade devem se ater e se empenhar para concretizar todos os direitos<sup>5</sup> enunciados nesta declaração.

Nessa Declaração, tem-se um avanço para a consolidação de que as crianças e adolescentes devem ser vistos como sujeitos de direitos. É pertinente demarcar que muitos dos direitos e liberdades contidos no documento da Declaração dos Direitos da Criança, de 1959, estavam na Declaração Universal dos Direitos Humanos, mas não abarcando a

---

<sup>5</sup> Direito à igualdade; à especial proteção para o seu desenvolvimento físico, mental e social; a um nome e a uma nacionalidade; à alimentação, moradia e assistência médica; à educação e a cuidados especiais para a criança física ou mentalmente deficiente; ao amor e à compreensão por parte dos pais e da sociedade; à educação gratuita e ao lazer infantil; a ser socorrido em primeiro lugar, em caso de catástrofes; a ser protegido contra o abandono e a exploração no trabalho; e crescer dentro de um espírito de solidariedade, compreensão, amizade e justiça entre os povos (ONU, 1959).

especificidade exigida para as crianças, por isso também a necessidade de um novo documento que as contemplassem.

São dez princípios que regem a Declaração, mas, resumidamente, é possível elencar: a garantia de que todos os direitos listados na Declaração serão realmente efetivados para as crianças, considerando então a proteção especial, de forma que ela possa ter o desenvolvimento pleno (físico, mental, moral, espiritual e social); ter um nome e uma nacionalidade; ter os benefícios da previdência social (crescendo com saúde, cuidados pré e pós-natais, alimentação, recreação, habitação); ter um olhar adequado às necessidades da criança que for incapacitada física, mental ou socialmente; receber amor e compreensão para que ela tenha um desenvolvimento harmonioso; receber educação gratuita e de qualidade; ser a primeira a receber proteção e socorro; não ser jamais objeto de tráfico e nem ser empregada antes da idade mínima conveniente; ser protegida contra atos de discriminação racial, religiosa ou de qualquer outra natureza (ONU, 1959).

Quando se trata de Direitos Humanos, significa lidar com a certeza de que a vida de cada pessoa tem valor absoluto, nesse sentido, a dignidade humana é incondicional (existe independentemente de qualquer condição ou circunstância), incomensurável (não tem como medir ou avaliar sua importância ou valor), insubstituível (nada ocupa seu lugar na vida de um indivíduo) e, portanto, não se admitem equivalências, comparações. Dessa forma, os Direitos Humanos são o princípio comum do mundo civilizado contemporâneo e os Direitos Fundamentais são nada mais que os Direitos Humanos reforçados e garantidos pelo ordenamento positivo de um Estado, por meio de sua normatização constitucional. É possível dizer, de forma resumida, que não há uma diferença entre Direitos Humanos e Direitos Fundamentais quanto a conceitos e sim na localização territorial e jurídica que dispõe sobre os mesmos. No Brasil, podemos destacar a Constituição Federal (1988) como o exemplo dos Direitos Fundamentais na questão da dignidade humana.

A Lei 13.257/2016, conhecida como Marco Legal da Primeira Infância, entrou na agenda de ordenamentos jurídicos, estabelecendo princípios e diretrizes para a formulação e implementação de políticas públicas voltadas para a primeira infância, período que vai do nascimento até os seis anos de idade. E, sendo a citada lei o objeto de pesquisa desta investigação, é pertinente considerar que a evolução de ordenamentos jurídicos, no Brasil, que tratam dos direitos da criança constitui, hoje, uma conquista para a sociedade e, particularmente, para a criança. A partir da Constituição Federal (1988), a doutrina da proteção integral foi atrelada ao princípio do melhor interesse da criança, inaugurados com o artigo 227, que estabelece:



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, Art. 227, grifos nossos).

Compreende-se que, do artigo 227, a doutrina da proteção integral estabelece que é necessário o cuidado com a criança não somente combatendo violações, mas também promovendo a garantia de seus direitos. De igual modo, o princípio do melhor interesse da criança dispõe que em qualquer situação de conflito que envolva a criança, seus interesses estarão sempre em primeiro lugar. Após a instituição da Constituição Federal (1988) e estando a criança na pauta do debate internacional e nacional, em 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) reafirma em seu artigo 4º que:

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<sup>a</sup>, Artigo 4º - grifos nossos).

O ECA reafirmou grande parte da base central da Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC) que, embora tenha sido aprovado pela Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU), em 1989, somente foi promulgada no Brasil quase um ano depois, em 1990, por meio do Decreto nº 99.710, logo após aprovação do ECA. Desse modo, esses marcos normativos fazem parte da leitura histórica de uma longa caminhada de ordenamentos jurídicos relacionados à criança no Brasil<sup>6</sup> até a promulgação da Lei nº 13.257/2016:

---

<sup>6</sup> Nesse cenário, a trajetória de legislações relacionadas à criança, no Brasil, inicialmente, teve atuação assistencialista que, de acordo com Rizzini *et al.* (1999, s/p), “a história da assistência à infância no Brasil revela que a ênfase tinha sido sobre deficiências, desvios e problemas relacionados às crianças, criando-se categorias que as estigmatizaram e impediram o desenvolvimento de um sentido de cidadania”. Assim, como primeira intervenção legislativa dedicada à proteção da Infância (e da adolescência) tem-se o Código de Menores (CM) de 1927, conhecido como Código Mello Mattos que, embora tenha sido anulado na década de 70, o seu artigo 71º que previa que os menores de 18 anos não poderiam ser processados resiste até os dias atuais, e vai de encontro com a Constituição Federal de 88 e com o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) (WESTIN, 2015). Vale recordar ainda que, antes do Código de Menores de 1927, crianças consideradas delinquentes, ao serem capturadas recebiam o mesmo tratamento dispensado a bandidos, contando ainda com a inclemência da Justiça. A citada lei também trouxe avanços com relação à proibição da “Roda dos Expostos” ou “Roda dos Enjeitados” que, até então, tinha durado um longo período, do século XVIII até meados da década de 1950 (PEDROSA, 2020 s/p). Depois do Código de Menores de 1927, passamos pela Constituição de 1934, que traz referência à infância restrita ao trabalho infantil, aos serviços de amparo à maternidade, à morbidade infantil e de

O período entre a promulgação da Constituição Federal, em 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em 1990, e o advento do Marco Legal da Primeira Infância (MLPI), em 2016, delimita um cenário imerso em um amplo processo de mudança institucional, mais precisamente caracterizado por 19 leis que introduziram 406 alterações no texto do ECA (SILVA, 2021, p. 8).

Embora no presente estudo o recorte central esteja entre o ano de aprovação do Marco Legal da Primeira Infância (2016) e os seis primeiros anos de sua conformação nas políticas públicas voltadas às crianças de 0 a 6 anos (2021), assim como demarca Silva (2021), não há como não se atentar a um cenário de mudança institucional, que trouxe mais uma vez alterações no ECA (1990), bem como de outras leis, como o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei nº 12.662, de 5 de junho de 2012. Ainda, no que se refere ao ECA, vale aqui pontuar que esta legislação, desde 1997, sofreu várias alterações em seus dispositivos<sup>7</sup>, o que evidencia que, neste percurso, houve necessidade de complementação, acertos ou preenchimento dos dispositivos a partir de um debate no cenário nacional ao longo dos anos posteriores.

### III.

Escrevendo sobre o fascismo e tomando o livro do israelense Zeev Sternhell, um dos

---

higiene. E, tão rapidamente tem-se a Constituição Federal de 1937 que, em seu artigo 16º- XXVII, faz menção à criança declarando que competia à União, o poder de legislar sobre as normas fundamentais da defesa e proteção da saúde da criança, e ainda declara ser obrigação do Estado a assistência à infância (e a juventude), assegurando-lhes condições físicas e morais para o harmonioso desenvolvimento de suas faculdades e que, infelizmente, ainda mantinha as disposições da Constituição anterior sobre o trabalho de menores (PEDROSA, 2020). Pouco depois, em 1940, o Decreto-Lei nº 2.024, estabeleceu a criação do Departamento Nacional da Criança e fixou as bases para organização da proteção à maternidade, à infância e à adolescência em todo o País. Dele se vislumbra proposições que incluem a criança em todos os seus capítulos (BRASIL, 1940). Mais adiante, surge o Serviço de Assistência ao Menor (SAM), em 1941, como primeiro órgão federal a se responsabilizar pelo controle da assistência aos menores em escala nacional, ou seja, ainda com o viés assistencialista. Em seguida, após o golpe militar de 64, com a extinção do SAM, pelos militares, foi criada a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), que recebeu diversas críticas dos diferentes setores da sociedade pela sua aplicabilidade (PEDROSA, 2020). Décadas depois, as lentes utilizadas para enxergar a infância foi mudando e o viés de punição e assistencialismo foi ganhando novos contornos, até que em 1987, Ulysses Guimarães convida a população brasileira a participar da Assembleia Constituinte e dessa mobilização foram levantadas duas propostas de iniciativa popular – “Criança e Constituinte” e “Criança: Prioridade Nacional”, que deram origem ao texto do artigo 227 da Constituição Federal (CF) de 1988 conferindo à criança ‘prioridade absoluta’ entendendo-a como pessoa em especial condição de desenvolvimento e digna de receber proteção integral ao seu melhor interesse (PRIORIDADE ABSOLUTA, 2021, s/p).

<sup>7</sup> Alterações com as leis de nº 9.975, de 2000; 11.259, de 2005; 11.829, de 2008; 12.010, de 2009; 8.242, de 1991; 9.532, de 1997; 12.594, de 2012; 12.962, de 2014; 13.431, de 2017, além da lei 13.257, de 2016. (BRASIL, 1990).

maiores especialistas sobre o referido regime, Jacques Julliard (1984, p. 855) demarca que: “seria tempo de lembrar contra os excessos um comparativismo intelectual muito na moda de que as ideias não andam nuas na rua elas são levadas por homens que pertencem eles mesmos a grupos sociais”.<sup>8</sup>

Mesmo aqui tratando de algo tão diverso do fascismo, o diálogo com Julliard (1984) permite adentrar à noção de sociologia das associações<sup>9</sup>, no sentido de pensar quem são as pessoas e as Fundações ou Instituições que construíram e se constituíram junto com o Marco Legal da Primeira Infância (MLPI). Seria aqui compreender, à luz do que propõe Jean-François Sirinelli (1996), com uma abordagem de “geometria variável”, o papel de intelectuais de acordo com determinado lugar, aspectos simbólicos, culturais, socioeconômicos, refletindo sobre sua função de criadores e mediadores culturais. Seguindo o apontamento do autor:

No meio intelectual, os processos de transmissão cultural são essenciais; um intelectual se define sempre em referência a uma herança, como legatário ou como filho pródigo: quer haja um fenômeno de intermediação ou, ao contrário, ocorra uma ruptura e uma tentação de fazer tábula rasa, o patrimônio dos mais velhos é portanto elemento de referência explícita ou implícita (SIRINELLI, 1996, p. 254-255).

Remetendo-se a uma discussão de história intelectual ou história dos intelectuais<sup>10</sup>, é possível identificar alguns sujeitos que estiveram presentes na criação do Marco Legal da Primeira Infância (2016) e que permaneceram na pauta do debate sobre o mesmo e sobre os desmembramentos desse em políticas públicas específicas ou monitoramentos, assumindo, muitas vezes, aquilo que Francisco Falcon (2006, p. 9) reforça: “seu papel/função como difusores da cultura e a sua realização/concretização”.

Como veremos ao longo deste estudo, é possível localizar vários sujeitos e/ou atores sociais quando se pesquisa sobre o Marco Legal da Primeira Infância (MLPI), todavia um nome comparece repetidamente atrelado à lei: Osmar Terra. O referido deputado federal esteve à frente da criação e coordenação, em 2011, da Frente Parlamentar da Primeira Infância (FPPI), que à época era composta por 21 deputados e 03 senadores da República

<sup>8</sup> “Il serait temps de rappeler contre les excès un comparatisme intellectuel aujourd’hui fort à la mode, que les idées ne se promènent pas toutes nues dans la rue, elles sont portées par des hommes qui appartiennent eux-mêmes à des ensembles sociaux” (JULLIARD, 1984, p. 855).

<sup>9</sup> (RIOUX, 1996, p. 8.)

<sup>10</sup> “[...] A História Intelectual, tal como nós a percebemos, teria por principal pressuposto restituir, do ponto de vista sociológico, filosófico e histórico, o contexto de produção de uma obra. No entanto, ela difere da tradicional história das ideias (na acepção francesa), que se restringe quase sempre a uma crônica das ideias e a uma justaposição cronológica de resumo de textos políticos e/ou filosóficos” (SILVA, 2003, p. 16-17).

(OLIVEIRA, 2016), e se destacou pela proposição do Projeto de Lei (PL) 6.998/2013. De acordo com Bruno Oliveira (2016), uma das razões da criação da FPPI foi de disseminar, entre os gestores, a importância do desenvolvimento da criança de zero a seis anos com base nos avanços científicos das últimas décadas e, ainda, segundo Eduardo Silva (2021, p. 133), essa “nova coalizão foi institucionalizada a partir do argumento de que o ECA dava pouco espaço para crianças de zero a seis anos, ao concentrar esforços apenas nas questões relativas à adolescência”. Desse modo, o PL 6.998, trouxe na sua *Justificação*, a afirmativa que:

[...] a criança e o adolescente têm recebido atenção do Poder Legislativo [...], que entregou ao Brasil uma Constituição Federal que consagra os direitos da criança e do adolescente como direitos a serem assegurados com absoluta prioridade pela família, pela sociedade e pelo Estado (BRASIL, 2013, p. 8).

Seguindo, ainda em sua *Justificação*, o referido PL destaca “que não é ocioso nem estafante repetir os argumentos que justificam a prioridade da atenção aos primeiros anos de vida por parte da família, da sociedade e do Estado” (BRASIL, 2013, p. 10). Nesse escopo, são descritos três argumentos para fundamentar a necessidade de atenção aos primeiros anos de vida por parte da família, da sociedade e do Estado.

No primeiro, tem-se um breve histórico da origem do atendimento às crianças pequenas em espaço social diferente de suas casas; no segundo, da justiça social, evidencia-se que programas inclusivos, principalmente aqueles destinados às camadas mais *carentes*<sup>11</sup> da sociedade, reforçam a formação de bases iniciais de desenvolvimento e aprendizagem, reduzindo a desigualdade no ponto de partida (BRASIL, 2013); e o terceiro, é o argumento pedagógico, e menciona que:

A experiência de mais de um século de educação infantil autoriza a afirmar que as crianças que tem um ou mais anos de interação entre pares e com

---

<sup>11</sup> Faz-se pertinente explicar que o termo *carente* foi trazido aqui por constar exatamente esta escrita no PL-6998-A/2013, páginas 11 e 12. No entanto, entende-se “o perigo em se estabelecer um tipo de relação de mão única que leva a dependência, ou seja, uma relação assistencialista” (SCHLITHLER, 2011, s/p), que seria a última coisa a esperar quando falamos do Marco Legal da Primeira Infância (MLPI). Ou seja, tal como demonstra Schlithler (2011), os termos ‘assistencialismo’, ‘paternalismo’ e ‘caridade’ [de onde se deriva carência], são termos que atualmente são usados para se referir ao passado ou a erros cometidos no presente (SCHLITHLER, 2011). E, se estes termos são tratados como erros, lamentavelmente os encontramos dentro do documento de criação da Lei nº 13.257/2016, talvez corroborando com as palavras de Schlithler (2011, s/p) quando afirma que “a palavra ‘carente’, [...], ainda é vastamente empregada. Ouço-a em todos os eventos, seminários, conferências – pronunciada por iniciantes na área social e por veteranos com sólida formação. Na mídia, então, nem se fala e, pior, ‘menor carente’ ainda impera e nos brinda com duas visões equivocadas em um único termo (SCHLITHLER, 2011).

professores qualificados num espaço educativo, *aprendem a aprender*<sup>12</sup>, formam valores, desenvolvem a iniciativa, reforçam a criatividade e tem maiores facilidades no prosseguimento dos estudos nas etapas seguintes da educação básica (BRASIL, 2013, p. 11-12, grifos nossos)

Desse modo, percebe-se que falar da criança como objeto central de uma legislação é atentar-se para uma realidade de direitos que, por muito tempo, vem sendo pleiteada e que, conforme explicitam Marisa Demarzo, Danyelen Lima e Gabriela Tebet (2018, p. 86): “os recentes acontecimentos políticos e econômicos no Brasil nos revelam que os direitos humanos, assim como a cidadania, são elementos frágeis[...]”. E, no que tange ao MLPI, é pertinente ressaltar que de sua elaboração à sua aprovação há todo um contexto social, político e econômico pautado em elementos que envolveram seus construtores com interesses individuais e coletivos, de grupos que se convergem<sup>13</sup>.

Percebe-se que na construção de uma legislação há interesses em disputa, há intencionalidades individuais e coletivas em jogo e isso dará o tom das possíveis rupturas ou continuidades das políticas públicas. Todavia, na linguagem de uma lei tal como a do Marco Legal da Primeira Infância (MLPI), há uma ideia que a perpassa, que é a da igualdade, que, como explica Faria Filho (1998, p. 101): “a lei precisa ser legítima e legitimada, o que, por sua vez, requer não apenas uma retórica de igualdade mas, minimamente, a colocação em funcionamento, no discurso legal de uma lógica de igualdade. Se assim não fosse, a lei não seria legítima e, muito menos, necessária”.

Situando o MLPI, identifica-se que ele se apresenta como uma legislação que tem a intenção de dar maior visibilidade à criança como sujeito de direitos e cidadã, confirmando, dessa forma, o preconizado no artigo 227 da Constituição Federal de 1988 e no artigo 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). De seus documentos<sup>14</sup> tem-se que esta legislação foi elaborada em consonância com evidências científicas que ressaltam a necessidade de atenção integral às crianças nesse período etário, reconhecendo e estabelecendo áreas prioritárias que possam garantir o desenvolvimento integral da criança.

---

<sup>12</sup>O termo *aprender a aprender*, transita sob a mesma justificativa do vocabulário anterior. Ele foi citado tal como está expressa no PL 6.998. E, também, constata-se aqui que alguns especialistas o caracterizam a partir de uma perspectiva negativa, a exemplo de Saviani (2016), ao afirmar que hoje em dia a pedagogia do *aprender a aprender* é a grande referência da orientação dominante. Tanto que está nos documentos oficiais e internacionais que depois se reproduzem em cada nação, como está nos meios de comunicação onde tentam convencer os professores das suas virtudes. O Relatório Jacques Delors das Nações Unidas sobre educação para o século XXI tem como eixo essa orientação do ‘aprender a aprender’ e os países reproduzem isso nas suas políticas educativas (SAVIANI, 2016).

<sup>13</sup> Ver: SILVA (2021).

<sup>14</sup> Como por exemplo: Avanços do Marco Legal da Primeira Infância, de 2016; Projeto de Lei 6998/2013, entre outros.

Estas áreas prioritárias<sup>15</sup> já eram vistas no Plano Nacional pela Primeira Infância, de 2010, e que, em 2020, foi revisado e atualizado. Nesse viés, o Marco Legal da Primeira Infância alterou o artigo 260 do ECA, incluindo o item que diz:

Atendimento às demandas do Plano Nacional pela Primeira Infância nas prioridades a serem atendidas com recursos dos Fundos Nacional, Estaduais, Distrital e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e também a determinação – aos Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – de fixarem critérios de utilização de percentuais dos mencionados fundos para Programas de Atenção Integral à Primeira Infância em áreas de maior carência socioeconômica e nas situações de calamidade (RNPI, 2020<sup>a</sup>).

Do exposto, Silva (2021) informa que:

Nesse ponto reside a principal diferença entre o MLPI e os demais episódios (leis) que alteraram o ECA no decorrer do tempo: o foco no sujeito da lei e não em uma característica inata ou adquirida. Assim como o estatuto, que define os direitos de todas as pessoas entre zero e 18 anos incompletos, o MLPI dá visibilidade normativa e social a todas as crianças entre zero e seis anos. As demais leis, ainda que os resultados da pesquisa demonstrem que estejam alinhadas em maior ou menor grau ao entendimento precípuo de que essa população é titular de direitos, tratam de condições que precisam se garantir ou outras que precisam ser evitadas, como o enfrentamento das violências ou previsão de atendimento diferenciado em razão da condição peculiar de desenvolvimento dessa população (SILVA, 2021, p. 195-196).

Com efeito, com a entrada do Marco Legal da Primeira Infância (MLPI) na agenda de ordenamentos jurídicos, ressalta-se que o foco aqui não recai em uma exaltação por si só dessa legislação, mas em uma análise que considera a priorização da primeira infância dentro de uma agenda política, onde todo seu escopo é resguardar o cumprimento do direito da criança pequena, uma vez que o MLPI, em seu artigo 15, enfatiza que “as políticas públicas criarão condições e meios para que, desde a primeira infância, a criança tenha acesso à produção cultural e seja reconhecida como produtora de cultura” (BRASIL, 2016<sup>a</sup>, Art.15<sup>o</sup>). Nesta mesma direção, Laura Galvão (2018) escreve que:

Somada a essas justificativas, através da perspectiva jurídica se evidencia a necessidade de fortalecimento dos direitos fundamentais, em especial daqueles previstos no art. 227 da Constituição da República (CR/88), de

---

<sup>15</sup> Áreas prioritárias estabelecidas no Marco Legal da Primeira Infância: saúde, a alimentação e nutrição, a educação infantil, a convivência familiar e comunitária, a assistência social à família da criança, a cultura, o brincar e o lazer, o espaço e o meio ambiente, a proteção contra toda forma de violência e à pressão consumista, a prevenção de acidentes e a adoção de medidas que evitem a exposição precoce aos meios de comunicação, são áreas (BRASIL, 2016a).

forma que os corresponsáveis ali indicados (Estado, sociedade e família) assegurem a prioridade absoluta às crianças que estejam na primeira infância (GALVÃO, 2018, p. 113).

A partir desse contexto, entende-se que a Lei nº 13.257/2016, cuja materialização alterou artigos de leis (ECA, Código de Processo Penal, CLT, etc.) que direta ou indiretamente se relacionam com a primeira infância, traz dispositivos que permeiam diversas áreas essenciais para o desenvolvimento humano e com ela surgem novos comandos regulatórios para serem elaborados e executados, atendendo ao chamado interesse superior da criança, conforme explicitado em seu artigo 4º. Do mesmo modo, entende-se que o MLPI atravessa diversos campos como saúde, educação, segurança etc. e, em todos esses campos, deseja-se que haja uma aproximação de diversos grupos que são tocados por algum programa ou plano instituído a partir de uma política pública.

Nesta direção, o diálogo com Thamires Assunção e Eliene Almeida (2020, p. 4), de que “as políticas públicas, portanto, são reflexões de um olhar crítico sobre os problemas sociais, que demandam uma estruturação para que haja a construção e execução desta”, faz-se necessário para compreender quais problemas sociais essas políticas alcançam. E, nesse caminho, infere-se que o MLPI, ao estabelecer princípios e diretrizes para a formulação e a implementação de políticas públicas para a primeira infância, possa ser um instrumento de reafirmação desses direitos.

Com base nessa perspectiva, este trabalho propõe apresentar o MLPI a partir dessa configuração, ressaltando suas áreas com suas políticas públicas e suas contribuições para o campo da primeira infância e, especialmente, trazendo vozes de especialistas que muito têm a contribuir para entender e analisar essa legislação que já completou seis anos de sua aprovação.

Diante dessa proposta, foi que se construiu a dinâmica desta investigação e a questão que deu origem a este estudo, a saber: de que maneira o Marco Legal da Primeira Infância aparece como referência para a formulação e implementação de políticas públicas para seus idealizadores e para os especialistas que não fizeram parte de sua construção? A hipótese aqui aventada é a de que o Marco Legal, desde sua configuração, tem servido como uma bandeira oficial de governo para justificar a elaboração e implementação de planos e programas agregados à saúde, à alimentação e nutrição, à educação infantil, à convivência familiar e comunitária, assistência social à família da criança, à cultura, o brincar e o lazer, o espaço e o meio ambiente, à proteção contra toda forma de violência e de pressão consumista, à prevenção de acidente e à adoção de medidas que evitem a exposição precoce à comunicação

mercadológica, forjadas por pesquisas científicas e que tramitam na política pública. Ainda que esse eixo norteador ou, como se configura, marco fundador, não esteja dando conta das questões que perpassam a intersetorialidade nas políticas e de um retrocesso em algumas áreas, como da educação, destaca-se que olhar para essa circulação é situar-se em conexão com um debate maior, nacional e mundial.

Demarcado o problema, o objetivo geral é analisar as proposições da Lei 13.257/2016, sua configuração e o debate intelectual e acadêmico em torno da mesma. E, visando responder ao objetivo geral, quatro são os objetivos específicos aqui contemplados: 1. Conhecer alguns elementos de sua configuração com o objetivo de entender seu percurso; 2. Interpretar o MLPI pelos seus próprios documentos<sup>16</sup>, com o objetivo de apresentar o que a lei dispõe, suas áreas prioritárias e quais programas fazem alusão ao MLPI; 3. Apresentar o MLPI a partir de formações ofertadas pelo governo; e, 4. Identificar o debate científico, cotejando com o que dizem os especialistas sobre o MLPI.

#### IV.

A ciência é um modo de compreender e analisar o mundo empírico, envolvendo o conjunto de procedimentos e a busca do conhecimento científico através do uso da consciência crítica que levará o pesquisador a distinguir o essencial do superficial e o principal do secundário (CERVO; BERVIAN, 2002, p. 16).

Quando se trata de conhecer o mundo a sua volta, homens e mulheres, em diferentes períodos históricos, foram traçando caminhos, projetando e sistematizando ações, criando técnicas, instrumentalizando as práticas, de modo a desenvolver o entendimento de fatos, de comportamentos, de ações, etc. O burilamento de diferentes encaminhamentos e técnicas constituiu o que classificamos como método científico, tão importante para os procedimentos e as interpretações oriundas dos temas investigados em nossas pesquisas atualmente (CERVO, BERVIAN, 2002; FACHIN, 2006; BARROS, LEHFELD, 2007).

Atentando-se para a metodologia científica ou para o caminho por meio do qual fazemos ciência (BAILLY, 1950), é pertinente destacar que a presente pesquisa, de cunho qualitativo, quanto aos objetivos é explicativa e, em se tratando dos procedimentos, é

---

<sup>16</sup> Projeto de Lei 6.998/2013; Parecer nº 2 do PLC 14/2015, do Senado Federal; Documento Avanços do Marco Legal da Primeira Infância, de 2016, da Câmara dos Deputados; Apostilas do Curso Marco Legal da Primeira Infância, de 2020 e do curso Marco Legal da Primeira Infância, Ciência e Políticas Públicas, de 2021, ofertados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), entre outros.



documental e de levantamento, sendo a técnica de coleta de dados do último a entrevista<sup>17</sup> semiestruturada.

De acordo com Priscila Mendonça (2017 p. 90), “após pensar acerca da curiosidade, do conhecimento e da finalidade de se pesquisar é imprescindível falarmos do fazer ciência – um processo permeado por pressupostos, métodos e técnicas”. Ainda, a autora ao dialogar com Bodgan e Biklen (1993) em seu texto, demarca que “os levantamentos sociais têm uma importância particular para a compreensão histórica acerca da investigação qualitativa, devido a sua relação imediata com os problemas sociais – situando-se entre a narrativa e o estudo científico” (MENDONÇA, 2017, p. 91).

Em continuidade, o recorte temporal foi escolhido pelo ano de publicação da Lei nº 13.257/2016 e os seis anos que dela decorrem (até 2021), por induzir que esses primeiros anos são cruciais para a percepção de como a legislação tem sido apropriada nas propostas voltadas à primeira infância no país, intercalando a análise documental com a entrevista individual semiestruturada realizada com 5 (cinco) especialistas em primeira infância das cinco regiões do Brasil, escolhidos por seus trabalhos científicos/acadêmicos e/ou atuações dentro de alguma das áreas prioritárias direcionadas à primeira infância.

A técnica de entrevista, conforme Maria Minayo *et al.* (2002), pode ser entendida como uma conversa a dois com propósitos definidos. Desse modo, as falas dos entrevistados possibilitam a compreensão da percepção que eles atribuem ao Marco Legal da Primeira Infância, desde sua aprovação até os dias atuais. Este argumento se justifica ao que Minayo *et al.* (2002, p. 59) pontuam que: “é um olhar cuidadoso sobre a própria vivência ou sobre determinado fato. Esse relato fornece um material extremamente rico para análise do vivido. Nele podemos encontrar o reflexo da dimensão coletiva a partir da visão individual”.

Considerando a pertinência de se conhecer os estudos que se voltaram para o Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016) e identificar as construções interpretativas feitas em relação a atendimento, políticas ou concepções de infância e criança, além, é claro, do histórico de constituição da lei, fez-se a pesquisa bibliográfica que, tal como Marina Marconi e Eva Lakatos (2003, p. 158) demarcam, “é um apanhado geral sobre os principais trabalhos já realizados, revestidos de importância, por serem capazes de fornecer dados atuais e relevantes relacionados com o tema”. As autoras ainda reforçam que “o estudo da literatura

---

<sup>17</sup> “Os procedimentos de pesquisa, por sua vez, são operacionalizados por meio das técnicas de coleta de dados, efetivadas por meio de instrumentos que trarão os dados a serem analisados pelo pesquisador. Podemos citar como técnicas de coleta de dados o questionário, a entrevista, a observação, o grupo focal” (MENDONÇA, 2017, p. 93).

pertinente pode ajudar a planificação do trabalho, evitar publicações e certos erros, e representa uma fonte indispensável de informações, podendo até orientar as indagações” (MARCONI; LAKATOS, 2003, p. 158).

Tratando da relação do Marco Legal da Primeira Infância com outros objetos/temas de pesquisas já realizadas, é possível apontar que a lei comparece em trabalhos que envolvem discussões sobre: estudos sobre a implementação de normas jurídicas, de processos de constituição de novos sujeitos de direitos, de domínios de intervenção e formas de regulação social nas sociedades ocidentais (OLIVEIRA, 2016); as estratégias de governo do Programa Criança Feliz do Governo Federal (CAPILHEIRA, 2018); os atores envolvidos na produção de políticas públicas para a primeira infância no Brasil (SILVA, 2018); debate sobre intersetorialidade e sobre a relevância do período da primeira infância, com foco naquelas crianças que tem suas mães e/ou seus pais privados de liberdade (BARTOS, 2019); espaço delimitado, construído e estruturado para a educação e o cuidado das crianças pequenas, de quatro a cinco anos (SILVA, 2019<sup>a</sup>); vínculo entre educadoras de referências e os bebês em instituições de acolhimento (VILLAPOUCA, 2019); paternidade ativa dos pais/parceiros (SILVA, 2019b); políticas públicas para educação infantil e o papel do Estado e do desenvolvimento infantil, difundidos pela Fundação Maria Cecília Souto Vidigal (SASSON, 2019); construção social da primeira infância e sua priorização na agenda pública brasileira (COSTA, 2021); judicialização da educação infantil em tempo integral (AUER, 2021); e mudança institucional e coalizões de defesa, do ECA ao MLPI. (SILVA, 2021).

O que esses estudos demonstram é que o Marco Legal da Primeira Infância tem estado em evidência, todavia, argumenta-se que ainda não foi encontrado um trabalho científico que tenha se voltado para a lei enquanto referência para as políticas públicas para a primeira infância a partir de uma análise de seu desenvolvimento ao longo dos primeiros anos de sua instituição. Outro ponto considerado relevante é que nos trabalhos encontrados não foram evidenciadas as vozes dos especialistas sobre a Lei nº 13.257 atrelada às políticas públicas para esse período de 0 a 6 anos, considerados especificamente nessa relação.

Desse modo, constata-se que, cabe um estudo que se volte para os desmembramentos dessa proposição legal no campo de planos e programas, direcionados à primeira infância, cuja pauta de ação se diz permeada pela intersetorialidade. Nesse sentido, há um caminho pertinente ainda a ser investigado e que pode contribuir para a reflexão sobre as políticas públicas para esse público desenvolvidas até então, apontando a forma como algumas foram descontinuadas, reconfiguradas ou substituídas ao ponto de destoarem daquilo que se preconiza como *cumpra-se* na legislação.

Seguindo o apresentado, para efeito de organização, este trabalho foi dividido em quatro capítulos.

No primeiro capítulo, *Caminhos Metodológicos*, atenta-se para os procedimentos e trilhas percorridas para a construção de cada capítulo. No segundo capítulo, intitulado *Marco Legal da Primeira Infância como ordenamento jurídico: uma configuração*, o olhar se volta para a configuração do MLPI como marco regulatório, a identificação de seus idealizadores e da rede que estiveram presentes em sua construção e como ele é apresentado por seus próprios documentos.

O terceiro capítulo, *A quem interessa o Marco Legal da Primeira Infância? Olhares, debates e apontamentos*, que tem por objetivo apresentar alguns cursos de formação (com suas intenções) sobre o Marco Legal da Primeira Infância ofertados pelo governo, discorre sobre o debate intelectual e acadêmico manifestado por especialistas em primeira infância com trabalhos situados em dois momentos. O primeiro momento, após a promulgação da Lei nº 13.257, e o segundo, passados seis anos de sua instituição, a partir das entrevistas semiestruturadas com os especialistas das cinco regiões do país, que relataram suas percepções concernentes ao Marco Legal da Primeira Infância (MLPI), as políticas públicas de atendimento às áreas prioritárias estabelecidas por esta legislação; os avanços e retrocessos; e, ainda, um breve relato sobre o Decreto 10.771/2021, que por estar atrelado ao MLPI, considerou-se significativo abordá-lo nas entrevistas.

E, como quarto e último capítulo, tem-se o produto técnico intitulado *O Marco Legal da Primeira Infância para docentes da educação básica: um diálogo sobre políticas intersetoriais*, que objetiva apresentar uma proposta de curso de extensão para os estudantes de graduação da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília (UnB), extensivo para professoras e professores da primeira e segunda etapa da educação básica, considerando as (os) que exercem a docência na educação infantil e no primeiro ano do Ensino Fundamental, anos iniciais, com o propósito de disseminar o conhecimento e a reflexão sobre o Marco Legal da Primeira Infância e suas implicações na implementação das políticas públicas voltadas para a primeira infância.

## 1. TRILHA TEÓRICO-METODOLÓGICA

### 1.1 Aspectos éticos

A pesquisa de campo, por meio da entrevista semiestruturada, foi aprovada pelo comitê de Ética e Pesquisa do Instituto de Ciências Humanas e Sociais da Universidade de Brasília (UnB) (ANEXO A). Assim, documentou-se a anuência dos integrantes com a assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) (APÊNDICE B) pelos especialistas participantes. Ainda, seguiram-se as normas da Resolução nº 466/2012 do Conselho Nacional de Saúde, e, para preservar o anonimato dos participantes, as entrevistas foram identificadas com a expressão *especialista* mais o nome da *região*, exemplo: *Especialista Norte*.

### 1.2 Procedimentos

Para a execução deste trabalho – Marco Legal da Primeira Infância: a relação da trama nas relações com as políticas públicas (2016-2021), optou-se por uma pesquisa de cunho qualitativo, quanto à sua abordagem; explicativa e exploratória, quanto aos objetivos; e documental e de levantamento, quanto aos procedimentos. Sendo a técnica de coleta de dados do último a entrevista semiestruturada.

Neste contexto, o estudo de uma legislação, como é o caso da Lei nº 13.257/2016 e de suas disposições para formulação e implementação de políticas públicas voltadas para a primeira infância, buscou um embasamento teórico-metodológico que possibilitasse a compreensão, a partir de seus documentos, confrontando-os com a realidade dos diversos atores envolvidos com a mesma categoria estrutural, como foi o caso dos especialistas entrevistados em primeira infância. Servindo-se deste cenário, e de acordo com Celina Souza (2003):

Não existem dúvidas sobre o crescimento da área de políticas públicas na pesquisa acadêmica que se realiza atualmente no Brasil. Várias áreas do conhecimento, e não só a ciência política, vêm realizando pesquisas sobre o que o governo faz, ou deixa de fazer (SOUZA, 2003, p. 15).

Segundo Sampieri (2014, p. 19), “o processo de indagação qualitativa é flexível e se move entre os eventos e sua interpretação, entre as respostas e o desenvolvimento da teoria”. E, de acordo com Minayo *et al.* (2002, p. 20), “a pesquisa qualitativa responde a questões

muito particulares. Ela se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado”. Ainda argumentam as autoras que é na pesquisa qualitativa que emerge o universo de significados, de motivos, de crenças etc.

É nesse viés que este trabalho se articula, quando explora a revisão de literatura para enveredar pela sua configuração; quando analisa os documentos oficiais para discorrer sobre o Marco Legal da Primeira (MLPI), suas áreas prioritárias e as capacitações ofertadas pelo governo; quando explora o levantamento bibliográfico para refletir e discutir sobre o debate em torno do MLPI; e quando vai a campo buscar relatos atuais de especialistas envolvidos com a primeira infância, seja na sua área de atuação profissional, seja na sua área de investigação. No entanto, exige-se cautela ao pesquisador, visto que “a verdade só resulta quando há evidências. Evidência é manifestação clara, é transparência, é desocultamento e desvelamento da natureza e da essência das coisas” (CERVO; BERVIAN, 2002, p. 14).

No panorama dos ordenamentos jurídicos e das políticas públicas, constata-se avanços em seus documentos e retrocessos em sua aplicabilidade, o que coaduna com as considerações de Cervo e Bervian (2002) quando apontam que:

O desafio de países como o Brasil é, sobretudo, encontrar soluções para os graves problemas sociais que o país vive, soluções essas muito mais urgentes e necessárias do que toda a indústria de armas, de foguetes e de viagens espaciais, por exemplo (CERVO; BERVIAN, 2002, p. 16).

Resgatando os caminhos metodológicos deste trabalho, destaca-se o método histórico como um desafio enfrentado durante sua elaboração, visto que “[...] investigar acontecimentos, processos e instituições do passado para verificar a sua influência na sociedade [de] [...] hoje” (MARCONI; LAKATOS, 2003, p. 107), não é tarefa fácil para um pesquisador, principalmente um pesquisador iniciante. Enfatiza-se aqui que, percorrer esse caminho de exploração e de análise alcançou sustentação ao que descreve Marconi e Lakatos (2003, p. 107), quando registram que “[...] as instituições alcançaram sua forma atual através de alterações de suas partes componentes, ao longo do tempo, influenciadas pelo contexto cultural particular de cada época”. Também corrobora com a posição de Minayo *et al.* (2002) quando agregam que

[...] as sociedades humanas existem num determinado espaço cuja formação social e configuração são específicas. Vivem o presente marcado pelo passado e projetado para o futuro, num embate constante entre o que está dado e o que está sendo construído. Portanto, a provisoriidade, o dinamismo

e a especificidade são características fundamentais de qualquer questão social (MINAYO *et al.*, 2002, p. 13).

Desse modo, a trajetória percorrida para elaboração dos capítulos se deu a partir da inserção da autora em diversos momentos (mesmo que breves) da história, até chegar ao Marco Legal da Primeira Infância (MLPI). Estas ocasiões de apropriação do material documental e bibliográfico e sua leitura foi um período significativo, que possibilitou uma maior aproximação ao objeto de pesquisa. Localiza-se aqui, portanto, que “pelo conhecimento o homem penetra nas diversas áreas da realidade para dela tomar posse. [...] pode-se subir até situá-lo dentro de um contexto mais complexo, ver seu significado e função [...]” (CERVO; BERVIAN, 2002, p. 7).

Os procedimentos metodológicos adotados seguiram três caminhos: revisão de literatura, o levantamento documental e bibliográfico para a construção dos capítulos e a escuta, leitura e escrita dos relatos dos especialistas envolvidos com a primeira infância, das cinco regiões do Brasil, com o objetivo de trazer suas vozes e suas impressões sobre o Marco Legal da Primeira Infância (MLPI) e as políticas públicas voltadas para crianças de 0 a 6 anos. Esta última trilha foi feita a partir de entrevistas semiestruturadas.

A primeira trilha - revisão de literatura sobre o tema - proporcionou o conhecimento de trabalhos que tiveram como foco o MLPI, comportando algumas das várias áreas prioritárias preconizadas nesta legislação. É a partir dessa abordagem que, de acordo com Roberto Sampieri (2014), é possível extrair e recompilar informação relevante e necessária ao problema de pesquisa. Ainda, revela o autor, que a revisão de literatura pode revelar não existir antecedentes sobre o tema objeto do trabalho a executar, ou ainda, existindo trabalhos sobre o tema que não são aplicáveis ao contexto no qual será desenvolvido o novo trabalho (SAMPIERI, 2014).

Na segunda trilha, priorizou-se o levantamento documental e bibliográfico para conhecimento do objeto de estudo, alcançando o seguinte inventário: documentos oficiais como *Avanços do Marco Legal da Primeira Infância* (CEDE, 2016), projeto de lei (PL) 6998/2013, decretos, pareceres, leis, emendas constitucionais, guias, portarias, trabalhos acadêmicos como dissertações, teses e artigos, estatutos, apostilas de cursos do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), dados estatísticos, matérias de sites institucionais do governo, matérias da rede de coalizão de apoio ao MLPI, informações e notícias em páginas institucionais na internet da rede que trata da primeira infância e traz o Marco Legal da

Primeira Infância (MLPI) em suas matérias, entre outros. Esses documentos forneceram significativos ingredientes para a elaboração desta pesquisa.

No entanto, aludindo ao que Fachin (2006, p. 142) discorre: “Percebe-se que a constante preocupação do pesquisador é analisar os dados obtidos e conhecidos por meio do levantamento da pesquisa, interpretá-los convenientemente e, a partir daí, fazer prognóstico sobre o futuro”, pois entende-se que ao pesquisador é incumbida a grande tarefa da descoberta, a partir desses levantamentos, que aportam relevância ao trabalho, à academia e à sociedade. Dados significativos também se encontram em Sampieri (2014) ao mencionar que os estudos exploratórios servem para familiar o pesquisador com fenômenos relativamente desconhecidos; para obter informação sobre a possibilidade de seguir com uma pesquisa mais completa com relação a um contexto particular; indagar novos problemas; etc.

Entendendo que somente os documentos não seriam suficientes para construção do trabalho, por sugestão da banca de qualificação, na terceira trilha, caminhou-se para articulação e execução da entrevista semiestruturada com os especialistas das cinco regiões do país. Esse procedimento metodológico, pode-se dizer, que foi um dos mais relevantes para esta pesquisa, uma vez que foi oportunizado ler e ouvir as impressões de distintos sujeitos envolvidos com a primeira infância e que presumivelmente não seria capaz de percebê-las a partir dos documentos oficiais.

Coadunando com essa afirmação Marina Marconi e Eva Lakatos (2003) afirmam que uma das vantagens da entrevista é a obtenção de dados que não se encontram em fontes documentais e que sejam relevantes e significativos. Ou seja, corroborando com o enunciado das autoras, somente com a análise documental essas contribuições não estariam presentes e consequentemente não fariam parte da pesquisa.

Outro ponto pertinente a evidenciar no que tange às entrevistas é com relação ao repertório profissional do entrevistado. Compreende-se que sua história de vida muito tem a revelar sobre a realidade vivenciada. Este argumento inspira a obra de Minayo *et al.* (2002) quando declaram que:

[...] a história de vida tem tudo para ser um ponto inicial privilegiado porque permite ao informante retomar sua vivência de forma retrospectiva, com uma exaustiva interpretação. Nela geralmente acontece a liberação de um pensamento crítico reprimido e que muitas vezes nos chega em tom de confiança. (MINAYO *et al.*, 2002, p. 59)

Por último, é relevante pontuar que durante todo o percurso de participação nas disciplinas até a finalização do trabalho o caminhar pelas trilhas metodológicas foi realizado

de maneira remota, uma vez que devido à crise mundial da Covid-19 as atividades letivas do ano de 2020<sup>18</sup>, da Universidade de Brasília (UnB), tiveram início somente em agosto de 2020 com o formato à distância, utilizando plataforma digital, e voltaram a ser presenciais em junho de 2022, recentemente. Esse formato também contribuiu para que as articulações e conclusões das entrevistas com as especialistas fossem feitas na modalidade digital.

### **1.3 As trilhas metodológicas**

#### **1.3.1 Primeira trilha: a revisão de literatura**

A Lei nº 13.257/2016 e suas disposições sobre as políticas públicas para esta categoria tem sinalizado a relevância de estudos no campo da primeira infância. Assim, deflagrando sustentação para esta afirmativa, foram feitas visitas às bases de dados, tais como: Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD); Repositório da Faculdade de Educação (FE) da Universidade de Brasília (UnB); Google Acadêmico (GA); e Scielo Br, utilizando 03 (três) filtros e delimitando-os entre os anos de 2016-2021. O primeiro foi “primeira infância”, que foi encontrado um número relativamente alto de trabalhos nas plataformas BDTD e GA. No entanto, desse número elevado de trabalhos encontrados nem todos tratavam especificamente da primeira infância atrelada ao Marco Legal da Primeira Infância.

O segundo filtro foi “Marco Legal da Primeira Infância”, sendo interessante informar que tanto as plataformas BDTD e GA apresentaram alguns trabalhos idênticos, e mesmo reduzindo o número de resultados encontrados, aumentou o número trabalhos que tratavam da temática em seus escopos, ou seja, já era possível vislumbrar os trabalhos como os de Bruno Oliveira (2016); David Silva (2018); Mariana Bartos (2019); Eduardo Silva (2021), entre outros, que tinham como foco a Lei nº 13.257/2016. Ainda para esse termo, foi encontrado somente 01 (um) resultado no Repositório da FE e nenhum na Scielo Br.

O terceiro filtro foi “13.257” (que não é propriamente uma palavra). A partir dele, avançou-se com a descoberta de outros trabalhos dentro das plataformas BDTD e GA que envolvem o Marco Legal da Primeira Infância (MLPI), tratando de políticas públicas voltadas para intersetorialidade e questões sociais de pais encarcerados, a exemplo dos trabalhos: Intersetorialidade e as crianças que são filhas de pessoas privadas de liberdade: um estudo do Marco Legal da Primeira Infância; O outro encarcerado: ser mulher importa para o sistema de justiça?; Gestação entre grades: a concessão de prisão domiciliar como substitutiva da prisão

---

<sup>18</sup> Conforme Resolução do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão nº 059/2020.



preventiva sob a ótica do STF e do STJ; entre outros, além dos trabalhos já citados com o segundo filtro.

Com as pesquisas às bases de dados, foi possível observar que o foco no Marco Legal da Primeira Infância (MLPI) na relação com as políticas públicas era um campo de estudo que poderia ser explorado. Nesse contexto, e entendendo a relevância da temática, foi definido o título para a pesquisa e passou-se para a construção de um delineamento teórico-metodológico que explorasse sua configuração, sua constituição, suas áreas, as capacitações ofertadas pelo governo, a circulação de debates em torno do MLPI, e a escuta dos especialistas sobre a Lei nº 13.257/2016 e a promoção de políticas públicas voltadas para a primeira infância.

Nesse caminho, partindo do pressuposto anunciado por Cervo e Bervian (2002, p. 5), de que “cada época elabora suas teorias, segundo o nível de evolução em que se encontra, substituindo as antigas, que passam a ser consideradas como superadas e anacrônicas”, entende-se aqui que, falar de criança na primeira infância, de ordenamentos jurídicos e de políticas públicas nunca se supera, muito menos pode ser considerado obsoleto, uma vez que entende-se que cada época precisa melhorar uma época anterior em seu modo de olhar a criança, no modo de melhorar suas legislações e de modo a implementar suas políticas públicas.

A realidade é que “os homens de cada período histórico assimilam resultados científicos das gerações anteriores, desenvolvendo e ampliando alguns aspectos novos” (CERVO; BERVIAN, 2002, p. 5), como é o caso do Marco Legal da Primeira Infância (MLPI), em que, de seus documentos, percebe-se os aportes de novos estudos da neurociência, da sociologia da educação entre outras áreas para fundamentação de seu Projeto de Lei que culminou em sua promulgação.

Percebe-se que, para o desenvolvimento desses novos aspectos e desses novos resultados, o conhecimento faz-se necessário para explicar o motivo dessas necessidades de mudanças. Agregando a essa compreensão, novamente Cervo e Bervian (2002, p. 7) postulam que “o conhecimento sempre implica uma dualidade de realidades: de um lado, o sujeito cognoscente e, de outro, o objeto conhecido, que está possuído, de certa maneira, pelo cognoscente”. Ou seja, de um lado a criança/sujeito, e de outro o MLPI, que vem a estabelecer princípios e diretrizes para a formulação e implementação de políticas públicas voltadas para essa categoria estrutural. Dessa forma, “o objeto conhecido pode, às vezes, fazer parte do sujeito que conhece” (CERVO; BERVIAN, 2002, p. 7).

Nessa trajetória de ordenamentos jurídicos e políticas públicas, as “várias áreas do conhecimento, e não só a ciência política, vem realizando pesquisas sobre o que o governo

faz, ou deixa de fazer” (SOUZA, 2003, p. 15). No entanto, é pertinente ressaltar que somente as pesquisas não alcançam com clareza o que vem sendo executado pelo governo. Para justificar essa afirmativa, ao deslocar Celina Souza (2003) para os tempos atuais, revela-se que “[...], ainda temos pouca clareza sobre quem formula nossas políticas públicas e como elas são implementadas” (Ibidem, p. 18). Assim, é possível aludir que muitos desses formuladores transitam mais em interesses individuais do que coletivos.

Em consonância com o assunto Souza (2003) também argumenta que “[...] o Brasil é, por excelência, o território de fenômenos como clientelismo, paroquialismo, patrimonialismo e outros tantos ‘ismos’, todos pouco lisonjeiros, muitas análises continuam sendo norteadas por eles” (Ibidem, p. 18). Ainda de acordo com Souza (2003), levanta-se um dado relevante no que tange às políticas públicas, quando a autora destaca que “já temos estudos importantes sobre políticas públicas nacionais e sobre políticas locais, mas sabemos ainda muito pouco sobre questões cruciais na esfera estadual” (SOUZA, 2003, p. 18).

No viés do Marco Legal da Primeira Infância (MLPI), apreende-se que nesse afunilamento de esferas, no caso estadual, ainda não se alcança um conhecimento preciso de como são implementadas essas ações e planos, direcionados a esse público de 0 a 6 anos. Este argumento mais uma vez encontra sustentação em Souza (2003, p. 18-19), quando afirma que “não sabemos ainda, por exemplo, porque existem diferenças tão marcantes nas políticas formuladas e/ou implementadas pelos governos estaduais”.

Essas diferenças, quiçá, são presentes pela falta de conhecimento das interseccionalidades, tão presentes em nosso país, quando se fala em Estados e regiões, pois, de acordo com Cervo e Bervian (2002, p. 12), “aquilo que se manifesta, que aparece em um dado momento, não é, certamente, a totalidade do objeto, da realidade investigada”. Em outras palavras, identifica-se que as marcantes diferenças em determinadas regiões ou comunidades muitas vezes não são representadas dentro de uma política pública, visto que, como aponta Secchi (2010), os políticos que são representantes legítimos dos interesses públicos, muitas vezes buscam com as políticas públicas atender aos seus próprios interesses, ou interesses de seus partidos, ou interesses de grupos de pressão etc. (SECCHI, 2010, p. 80).

Afastando-se um pouco da ideia de responsabilidade única dos governos, Leonardo Secchi (2010), em seu livro ao citar Heidemann (2009, p. 31), manifesta que a “perspectiva de política pública vai além da perspectiva de políticas governamentais, na medida em que o governo, com sua estrutura administrativa, não é a única instituição a servir a comunidade política, isto é, a promover ‘políticas públicas’”. Compreende-se da epígrafe citada por Secchi

(2010) que essa promoção, além da responsabilidade dos governos, também requer outras contribuições com a da família, da sociedade e de instituições não governamentais.

Outro ponto relevante quando se trata de ordenamentos jurídicos, como é o caso do Marco Legal da Primeira Infância (MLPI), é que “são muitos os exemplos brasileiros de ‘leis que não pegam’, ‘programas que não vingam’ ou projetos de solução a problemas públicos que acabam sendo totalmente desvirtuados no momento da implementação” (SECCHI, 2010, p. 45). Não se pretende, portanto, esperar que o MLPI seja efêmero na história das legislações voltadas para esta categoria, uma vez que se reconhece sua importância para a criança na primeira infância e que, utilizando as palavras de Marc Bloch (2001, p. 31), “[...] numa sociedade, qualquer que seja, tudo se liga e se controla mutuamente: a estrutura política e social, a economia, as crenças [...]”. Assim, cabe dizer que a revisão de literatura trouxe expressivas contribuições para esta pesquisa, que poderão ser vistas ao longo das páginas que as constituem.

### **1.3.2 Segunda trilha: o levantamento e exploração dos documentos na construção da pesquisa**

Com o intuito de conhecer mais a fundo o objeto da pesquisa, o primeiro movimento se deu em 2020, logo após decidir o tema e o título para este trabalho, em uma primeira reunião com a orientadora. No entanto, seguidamente ocorreu a preocupação com o coronavírus, que já começavam a ser identificados os primeiros casos no Brasil ainda em fevereiro (RÁDIO SENADO, 2022). “O tema começou a ocupar os discursos dos senadores: um novo tipo de coronavírus descoberto na China e que provocava uma forte pneumonia em humanos” (Ibidem, s/p). Em seguida, com o alastramento do coronavírus e sua classificação como pandemia mundial e o estabelecimento do confinamento, as instituições de ensino pararam e se organizaram para se adaptarem à nova realidade. O semestre na Universidade de Brasília (UnB) somente retornou às suas atividades com os discentes em agosto de 2020.

Entre a primeira reunião e o início do semestre letivo na UnB, sucedeu o período de levantamento de alguns documentos oficiais, como o Projeto de Lei (PL) 6998/2013, a Lei nº 13.257 e o Avanços do Marco Legal da Primeira Infância (CEDE, 2016), tendo em vista o conhecimento do objeto de pesquisa, o Marco Legal da Primeira Infância. E, da primeira análise desses documentos, foi possível colher informações consideradas importantes para a elaboração deste trabalho, tais como: de que modo se deu a construção do MLPI, os atores que estiveram à frente, quais as fundamentações teóricas remetia esse novo olhar para a

infância e a criança, o que propunha o PL, entre outros. Nesta direção, faz-se presente o discurso de Cervo e Bervian (2002) quando destacam que:

A pessoa pode apoderar-se e conhecer aquele aspecto do objeto que se manifesta, que se impõe, que se desvela, e isso ainda de modo humano, isto é, imperfeito, pois não se entra em contato direto com o objeto, mas apenas com sua representação e impressões que causa (CERVO; BERVIAN, 2002, p. 12).

Ou seja, não se afirma que a partir dos documentos oficiais tem-se declaradas verdades, evidências e clarezas, uma vez que esses documentos são feitos por homens que atendem algumas vezes a objetivos individuais, outras vezes de grupos e outras vezes a um público específico da sociedade.

Após análise preliminar dos documentos, caminhou-se para o levantamento dos documentos para a construção deste trabalho, visto que, como aponta Odília Fachin (2006, p. 29), “todo trabalho deve ser baseado em procedimentos metodológicos, os quais conduzem a um modo pelo qual se realiza uma operação denominada conhecer, outra agir e outra fazer”. Desse modo, para a construção da Introdução, o movimento se deu com o levantamento de documentos bibliográficos, a começar com Pierre Nora (1993) sobre memória e história, que de uma certa forma sustenta o relato da história pessoal da autora deste trabalho. O autor ainda afirma que “tudo o que é chamado hoje de memória não é, portanto, memória, mas já história. [...]. A necessidade de memória é uma necessidade de história”. (NORA, 1993, p. 14).

Ainda na introdução, foi feito um rápido traçado da trajetória de legislações relacionadas à infância no Brasil, situando-as desde o cunho assistencialista aos dias atuais, até chegar ao Marco Legal da Primeira Infância (MLPI). Esse momento percorre a história da constituição dos direitos da criança e entre outros autores, como Sebastião Cruz (2012), Simone Jensen (2018), Fúlvia Rosemberg e Carmem Mariano (2010), tem-se Norberto Bobbio (2004) com seus registros a respeito dos fundamentos dos direitos do homem, tão precisos no decorrer da história, que, como ele reforça, “o elenco dos direitos do homem se modificou, e continua a se modificar, com a mudança das condições históricas, ou seja, dos carecimentos e dos interesses [...]” (BOBBIO, 2004, p. 13).

Identifica-se que esses carecimentos são elementos essenciais da vida humana, e que permeiam sua história e sua memória, contrapondo o que diz Nora (1993, p. 12) quando declara que “os lugares de memória são, antes de tudo, restos”. Pode até ser restos, mas restos memoráveis que, utilizando-se e modificando para o plural as palavras de Nora (1993), são

restos que vestem, se estabelecem, se constroem, se decretam e se “mantém pelo artifício e pela vontade de uma coletividade fundamentalmente envolvida em sua transformação e sua renovação” (NORA, 1993, p. 13).

Em um terceiro momento da Introdução, aborda-se o papel dos criadores/idealizadores do Marco Legal da Primeira Infância (MLPI) com um breve paralelo sobre o papel dos intelectuais a partir dos discursos de Jean-François Sirinelli (1996). De acordo com o autor, “o intelectual ator do político inscrevia obrigatoriamente sua ação no tempo curto do debate cívico” (Ibidem, p. 235). Sirinelli (1996, p. 238) adiciona ainda que “a esse renascimento gratificante da história do político somou-se a nova respeitabilidade da história recente, da história das últimas décadas”. No entanto, ressalta aqui que a ideia não era classificar os idealizadores e autores do Projeto de Lei nº 6998 (que deu origem à Lei nº 3.257/2016) como intelectuais, até porque não foi utilizado critérios para essa classificação, e tampouco porque não era o intuito.

A obra de Sirinelli (1996) apresenta a questão dos intelectuais franceses do pós-guerra. A emblemática dos intelectuais por ele discorrida em sua maior parte pertence ao historiador quando afirma que “sem dúvida o historiador está obrigatoriamente inserido no seu país e na sua época por múltiplas aderências, e além disso, ele próprio pertence, como já dissemos, ao meio intelectual” (Ibidem, p. 238-239). Em uma das passagens de seu texto, quando cita uma cena que se passa na Maison des Syndicats de Bourges, onde havia cerca de 15 participantes, todos professores, que dissertavam sobre a compreensão e a extensão que deveria ser dada ao termo *intelectual*, alguns perguntaram “um professor primário é um ‘intelectual’? E um oficial? A partir de que posto? E um padre? E alguém que vive de renda? Enfim, foi dada resposta: ‘É uma questão de qualidade humana’” (SIRINELLI, 1996, p. 241). Explica-se aqui a questão de citá-lo, remetendo aos sujeitos individuais e coletivos que estiveram, marcaram seus nomes na criação do Marco Legal da Primeira Infância (MLPI).

Outros autores, como Eduardo Silva (2021), Laura Galvão (2018) etc., e ainda, e ainda, o Projeto de Lei (PL) 6998/2013 e outros documentos oficiais<sup>19</sup> se fizeram presentes na Introdução, com alguns trechos que expressam a sua justificação e os argumentos para fundamentar a necessidade de uma nova lei voltada para esse período considerado primeira infância. O que se percebeu é que, a partir do levantamento bibliográfico, foi-se criando veredas para a construção do trabalho, ou seja, um autor direciona para outro, um documento oficial direciona também para outro oficial.

---

<sup>19</sup> Tais como: Plano Nacional Primeira Infância (RNPI, 2020a); a Lei nº 13.257/2016; etc.

No quarto e último momento da Introdução, Cervo e Bervian (2002) comparecem agregando a importância da ciência como um caminho para analisar e compreender o mundo empírico. Do ponto de vista dos autores, “o homem não age diretamente sobre as coisas. Sempre há um intermediário, um instrumento entre ele e seus atos” (CERVO; BERVIAN, 2002, p. 6). Neste caminho, também comparece Priscilla Mendonça (2017) discorrendo sobre a abordagem qualitativa, utilizada neste trabalho. A autora, em seu trabalho *A metodologia científica em pesquisas educacionais* ajunta que “para pensar a Ciência é inevitável que tratemos de conhecimento e das finalidades da pesquisa, aqui entendida como processo de construção da Ciência” (MENDONÇA, 2017, p. 89).

Finalizando este momento, na Introdução, discorre-se sobre a entrevista individual semiestruturada com 5 (cinco) especialistas em primeira infância das cinco regiões do país, amparada nas considerações de Minayo *et al.* (2002). No percurso, para tratar da revisão de literatura, recorre-se a Marconi e Lakatos (2003) e apresenta-se alguns trabalhos<sup>20</sup> que tratam do Marco Legal da Primeira Infância (MLPI), políticas públicas e primeira infância, realizados logo após a promulgação da Lei nº 13.257/2016.

Nas veredas da trilha de elaboração dos capítulos, foi realizado um levantamento documental e bibliográfico com o objetivo de explicar e adentrar o MLPI. Considerando o enunciado de Odília Fachin (2006, p. 146), quando declara que “a pesquisa documental corresponde a toda a informação coletada, seja de forma oral, escrita ou visualizada”, foram coletadas informações de todas as formas<sup>21</sup>, estas consideradas relevantes para a construção desta pesquisa. Nessa linha de pensamento Fachin (2006, p. 146) postula que “para a pesquisa documental, considera-se documento qualquer informação sob a forma de textos, imagens, sons, [...]. São considerados ainda os documentos oficiais, como editoriais, leis, atas, relatórios, ofícios, ordem régia etc, [...]”. Assim, aportou-se de vários registros que vão desde o Projeto de Lei (PL), que originou a Lei nº 13.257, até pareceres<sup>22</sup>, etc.

Para a construção da Introdução do primeiro capítulo *Marco Legal da Primeira Infância como ordenamento jurídico: uma configuração*, entre outros documentos, foram utilizados o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 14/2015, que trouxe algumas considerações para aprovação do Marco Legal da Primeira Infância (MLPI); uma carta da Rede Nacional da

---

<sup>20</sup> Na Introdução são apresentados alguns trabalhos encontrados na revisão de literatura tais como: Oliveira (2016); Capilheira (2018); Silva (2018); Bartos (2019); Terra (2021); etc.

<sup>21</sup> A exemplo de oral e visualizada como a fala de Rita de Cássia Coelho, extraída de um workshop sobre primeira infância, disponibilizada no canal Todos pela Educação do Youtube.com. (COELHO, 2016). E, ainda, Anete Abramowicz (2016); Beatriz Abuchaim (2018); Rosânia Campos (2016), etc.

<sup>22</sup> Como é o caso do Parecer nº 02, de 2016, do Gabinete da Senadora Fátima Bezerra, do Senado Federal (BRASIL, 2016b).

Primeira Infância (RNPI) à presidenta Dilma Rousseff pleiteando uma maior atenção e justificando a importância do MLPI para a sociedade e para as crianças de 0 a 6 anos; o documento *Avanços do Marco Legal da Primeira Infância*, de 2016, que faz todo um aparato dos autores, da rede, das fundamentações teóricas e científicas que demonstram comprovação para a concepção do MLPI; e alguns apontamentos de autores como Vital Didonet (2016) ganhando considerações em Marc Bloch (2001) e Roger Chartier (2002).

Foi a partir da construção do trabalho que o levantamento documental e bibliográfico começou a ganhar espaço na pesquisa e abriu os caminhos para as análises e reflexões. Assim, entende-se o que destaca Marconi e Lakatos (2003), que sendo a pesquisa bibliográfica “um apanhado geral sobre os principais trabalhos já realizados, revestidos de importância, por serem capazes de fornecer dados atuais e relevantes relacionados ao tema” (MARCONI; LAKATOS, 2003, p. 158), identificou-se que são esses levantamentos que evidenciam o fenômeno estudado.

Para *A configuração do Marco Legal da Primeira Infância*, item 1.1 do primeiro capítulo, foi feito um levantamento bibliográfico e documental e contou com as contribuições de vários autores, tais como Silva (2018) e Bartos (2019), com os aportes de seus trabalhos sobre o Marco Legal da Primeira Infância (MLPI); como Bobbio (2001), Moreira e Salles (2018) e Francisco, Lima e Groppo (2020) sobre ordenamentos jurídicos; com algumas matérias jornalísticas<sup>23</sup>; com informações de sites<sup>24</sup>; com Caldas (2008), Secchi (2010), Capella (2018) sobre o papel dos atores públicos e privados, individuais e coletivos, momento que foi introduzida a apresentação dos atores idealizadores do Marco Legal da Primeira Infância, tais como Osmar Terra, e sua trajetória como médico e político no Rio Grande do Sul (RS), Vital Didonet, como educador, filósofo, consultor, coordenador e outros atributos que ele se autodenominou e a Fundação Maria Cecília Souto Vidigal (FMCSV), organização não governamental que oferece ferramentas e informações sobre políticas, ações e programas voltados para as crianças de 0 a 6 anos.

A respeito dos atores, Secchi (2010) comparece em vários momentos com seu trabalho *Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos*. Para o autor, “o que define se uma política é ou não pública é a sua intenção de responder a um problema público” (SECCHI, 2010, p. 4). Desse modo, ainda conforme Secchi (2010), tanto os agentes políticos, como os partidos políticos e as organizações não governamentais são atores encarregados de identificar esses problemas públicos. As colocações do autor neste contexto conduziram a um

---

<sup>23</sup> A exemplo da matéria do Correio Brasiliense, datada de 13/08/1987.

<sup>24</sup> A exemplo do TJSC (2021)

entendimento de que sempre por trás de uma ideia há uma coalizão de atores governamentais e não governamentais.

Ainda para esse item, percorre-se o panorama de criação do Marco Legal da Primeira Infância (MLPI) desde sua origem na Câmara dos Deputados, em 2011, juntamente com todos os eventos e articulações realizadas com a Frente Parlamentar Mista pela Primeira Infância (FPMPI) e outros grupos, organizados por atores que tinham interesses comuns, conforme menciona Silva (2021) em sua tese *Mudança Institucional e Coalizões de Defesa no Congresso Nacional: do Estatuto da Criança e do Adolescente ao Marco Legal da Primeira Infância (1990-2016)*.

Ao tratar de coalizões e atores, aqui observa-se o que manifesta Sirinelli (1996) sobre a história dos intelectuais comentado anteriormente, e fazendo um recuo em outros de seus enunciados, o autor afirma que “na historiografia dos atores do político, os intelectuais ocupam indiscutivelmente um lugar à parte” (SIRINELLE, 1996, p. 233). Ainda, a partir de suas argumentações, complementa que “todo grupo de intelectuais organiza-se também em torno de uma sensibilidade ideológica ou cultura comum e de afinidades mais difusas, mas igualmente determinantes, que fundam uma vontade e um gosto de conviver” (Ibidem, p. 248). Nessa perspectiva, nota-se a influência que pode conjecturar esses atores políticos e não políticos em prol de um objetivo.

Decorrente desse ideário de grupos e coalizões em torno da concepção do Marco Legal da Primeira Infância (MLPI), também no momento de configuração, discorreu-se sobre as contribuições da Sociologia da Infância (SI) no contexto de fundamentações para Lei nº 13.257/2016. Referencia-se, então, os conceitos de primeira infância, a delimitação desse período dentro do MLPI e apresenta-se alguns autores<sup>25</sup>, que, mesmo não sendo citados dentro dos documentos oficiais do MLPI, considerou-se pertinente comparecerem neste trabalho, uma vez que estão em consonância com o tema infância e criança e sociologia da infância.

Os documentos que transitaram para finalizar o item 1.1 do primeiro capítulo, após o percurso pelo conhecimento dos atores envolvidos na criação do MLPI, do entendimento das concepções de infância e criança ao longo da história e trazidas para o cenário deste ordenamento jurídico foram alguns trabalhos acadêmicos levantados na revisão de literatura, como Oliveira (2016), Silva (2021) e Terra (2021), que evidenciaram, em seus escritos, muito do Marco Legal da Primeira Infância (MLPI). Essa constatação ratifica Sampieri (2014, p. 98) quando discorre que a literatura nos revela guias ainda não estudadas e ideias vagamente

---

<sup>25</sup> Tais como Jens Qvortrup (2010), Irene Rizzini (2014), Natália Soares (2005) etc.



vinculadas com o problema de pesquisa. Essas ideias, mesmo consideradas vagas, podem resultar no início de um estudo exploratório.

Na trilha de construção dos itens 1.2 e 1.3, *O MLPI se constitui: projeto de lei de ser efetivo e Em foco o que deve ser priorizado: áreas prioritárias de atuação das políticas*, foram utilizados documentos do levantamento documental e bibliográfico, tais como: Plano Nacional Primeira Infância (RNPI, 2020a); Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 14/2015; a Lei nº 13.257/2016; informações do site Observatório do Marco Legal da Primeira Infância<sup>26</sup>; autores<sup>27</sup> das apostilas dos dois cursos realizados na modalidade on-line, oferecido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em que participou a autora desta pesquisa; matérias de sites<sup>28</sup>; documentos da Rede Nacional Primeira Infância (RNPI), que oferecem informações sobre o MLPI; e outros autores pesquisados em bases de dados, como Scielo Br e Google acadêmico.

A este inventário bibliográfico tem-se o que aponta Fachin (2006, p. 120), que “em termos genéricos, é um conjunto de conhecimentos reunidos em obras de toda natureza. Tem como finalidade conduzir o leitor à pesquisa de determinado assunto, proporcionando saber”. Com esse entendimento, para Mendonça (2017), a pesquisa bibliográfica:

[...] coloca o pesquisador em contato com as publicações existentes acerca de determinado assunto (livros, revistas, periódicos e artigos científicos, jornais, boletins, monografias, dissertações, teses, material cartográfico, internet) e deve dar destaque à veracidade das fontes e dados, observando possíveis incoerências (MENDONÇA, 2017, p. 93).

Das seguintes argumentações, identifica-se que é nesse catálogo de fontes que é possível encontrar o que Sampieri (2014) discorre em seu trabalho, apontando que os documentos, registros, materiais e artefatos são fontes valiosas de dados qualitativos e podem nos ajudar a entender o fenômeno central da pesquisa.

Desse modo, no item 1.2 foi percorrido o percurso de construção do Marco Legal da Primeira Infância (MLPI), iniciando-se com a data de 08/03/2016, momento em que a Presidenta sancionou a Lei nº 13.257/2016. Apresentou-se mais uma charge da Rede Nacional Primeira Infância (RNPI), que tinha como intuito demonstrar a alegria da criança à aprovação do MLPI, dando a ideia de um novo tempo para a criança na primeira infância. E, mais

<sup>26</sup> Que traz o monitoramento de políticas públicas para a primeira infância, com indicadores, análises e referências relativos aos eixos da assistência social, educação e saúde. (OBSERVA, 2021a, 2021b, 2021c).

<sup>27</sup> Observa-se grande reincidência dos autores das apostilas dos dois cursos ofertados pelo CNJ.

<sup>28</sup> A exemplo do site Literafro (2020).

adiante, fala-se um pouco dessa demarcação temporal, de 0 a 6 anos, considerada primeira infância. Apreende-se aqui que essa delimitação pode variar em diferentes partes do mundo.

Em relação ao termo *primeira infância*, o trabalho de Michel Baran, Julia Sauma e Paula Siqueira (2014) aponta que o termo ainda não era conhecido pelo público brasileiro. Essa constatação encontra reflexão nas palavras de Sirinelli (1996), que:

Se uma história dinâmica é reconhecida pelas pistas que descortina, pelas perguntas que faz e pelas respostas que, aos poucos, consegue dar, é forçoso observar que essa história do fim do milênio forjou seus conceitos, verificou suas hipóteses e trouxe contribuições (SIRINELLI, 1996, p. 238).

Ressalta-se aqui que o intuito não é tomar a epígrafe com o peso do fim do milênio, mas sim de entender a história como dinâmica, a ponto de descortinar novos conceitos e, assim, novos termos, e levar ao conhecimento público, como é o caso do termo *primeira infância*, que entende-se que a esta altura já deveria ser conhecido do público brasileiro. Também é evidente que, a publicação de Baran, Sauma e Siqueira (2014) remonta antes da promulgação do Marco Legal da Primeira Infância (MLPI), e alude-se que passados seus quase 08 (anos) o termo já seja compreendido tal como se apresenta.

Ainda no que concerne ao termo mencionado acima, ele, juntamente com o termo prioridade absoluta, apresentam-se em vários momentos do item 1.2, uma vez que a ideia foi levar ao leitor a compreensão de sua utilização, bem como de que maneira eles compõem no escopo da Lei nº 13.257 e nos documentos que fazem alusão à citada legislação.

Ainda nessa perspectiva, as abordagens intersetorial e interseccional são dois termos que foram destacados. Estes dois elementos são explicitados na Lei nº 13.257, nos documentos dos dois cursos ofertados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e em outros documentos oficiais, a exemplo do Avanços do Marco Legal da Primeira Infância (CEDE, 2016). Faz-se relevante apontar o quão interessante foi conhecer a dimensão da intersetorialidade no que tange à agregação das políticas públicas voltadas às várias pastas, onde a ideia de ações e planos integrados e interligados podem contribuir para a qualidade dos serviços em rede. Outrossim, não se quer aqui afirmar que essas articulações têm funcionado a mil maravilhas, mas que pode ser uma alternativa para a melhoria dos serviços.

Relativo à dimensão interseccional, que trata das singularidades que pode estar inserida uma criança, também apresentada no item 1.2, revelou-se, a partir das citações de Oliveira, Melo e Miranda (2021), Ortiz (2013) e Santiago (2020), que o uso do termo nas políticas públicas é relativamente recente e tímido, principalmente no Brasil. No entanto,

identifica-se que o vocábulo carrega uma força importante no que concerne ao reconhecimento dos diferentes marcadores sociais, tais como gênero, raça, classe, etc., que exige atenção e cuidados na implementação de políticas públicas em atendimentos a essas particularidades.

No caminho enveredado para a construção item 1.3, do capítulo I, que trata especificamente das áreas prioritárias, fora utilizado o mesmo levantamento documental e bibliográfico do item 1.2. Com relação à pesquisa bibliográfica de apoio e sustentação aos assuntos dissertados, o movimento ocorreu utilizando-se de outros autores, também encontrados na plataforma Scielo Br e Google Acadêmico.

Se antes, de acordo com Fachin (2006, p. 124), “os documentos eletrônicos, principalmente os extraídos da Internet, são um recurso técnico com pouco tempo de existência no cenário da sociedade moderna, disposto ao uso do consulente”, hoje, talvez não seja possível afirmar o mesmo, visto que nas últimas décadas e, principalmente, nos últimos dois anos, devido à pandemia do Covid19, supõe-se que esta utilização no meio acadêmico e científico, e de outros meios, tem ganhado impulso para a construção de trabalhos acadêmicos, científicos e de outras naturezas.

Sendo assim, com a preocupação de apresentar as áreas prioritárias estabelecidas com o Marco Legal da Primeira Infância (MLPI) e as políticas públicas atreladas a elas, a construção do item 1.2 se deu com a consulta ao levantamento documental: Plano Nacional Primeira Infância, da Rede Nacional Primeira Infância, lançado em 2020; a Lei nº 13.257/2016; o observatório do MLPI, OBSERVA; com o levantamento bibliográfico como: apostilas dos dois cursos sobre o Marco Legal da Primeira Infância (MLPI), do CNJ; e com as contribuições de autores que trataram da temática em seus trabalhos e também encontrados em pesquisas do Scielo Br e no Google Acadêmico.

Como o intuito neste item era percorrer as 10 (dez) áreas prioritárias do MLPI, começou-se com a apresentação da pasta da saúde, com seus objetivos e suas políticas públicas. Neste item, é exibido alguns gráficos do OBSERVA, traçando o panorama dos índices de mortalidade infantil, um comparativo de prevalência de excesso de peso em crianças menores de 5 anos e um gráfico comparativo de números de crianças matriculadas em creches.

A plataforma dispõe de indicadores, informações sobre planos pela primeira infância e uma biblioteca com um repositório de materiais sobre a temática da *primeira infância*. Nesta direção, identifica-se o enunciado de Mendonça (2017, p. 91) que, ao citar Bodgan e Biklen (1994, p. 23), aponta que “os levantamentos sociais têm uma importância particular para a

compreensão histórica acerca da investigação qualitativa, devido a sua relação imediata com os problemas sociais – situando-se entre a narrativa e o estudo científico”.

Nesta perspectiva, foi organizada a apresentação das áreas conforme elas aparecem dispostas no artigo 5º da Lei nº 13.257<sup>29</sup>, informando o que diz a(s) legislação(ões), alguns destaques pertinentes e suas políticas públicas, mesmo as instituídas antes da promulgação do Marco Legal da Primeira Infância (MLPI), uma vez entende-se que a lei veio a estimular novas iniciativas, bem como a consolidar outras diversas que já estavam em marcha. Informa-se aqui que a preocupação de expor essas áreas não é exaltar que o MLPI as impulsionou, com seus princípios e diretrizes, mas sim de identificá-las como elas aparecem neste ordenamento jurídico, amparadas em outras leis e decretos, bem como identificar quais políticas públicas veiculam atadas a elas.

A esse respeito, Fachin (2006, p. 142) agrega que “[...] a constante preocupação do pesquisador é analisar os dados obtidos e conhecidos por meio do levantamento da pesquisa, interpretá-los convenientemente e, a partir daí fazer prognóstico sobre o futuro [...]”. Também, de acordo com Marconi e Lakatos (2003), quando ao citar Ander-Egg (1978, p. 28), “a pesquisa é um ‘procedimento reflexivo sistemático, controlado e crítico, que permite descobrir novos fatos ou dados, relações ou leis, em qualquer campo do conhecimento” (MARCONI; LAKATOS, 2003, p. 155). Nesse viés, o intento aqui é esse, ao discorrer sobre cada pasta, interpretá-las, interrogá-las e criticá-las, de maneira a entendê-las com seus sucessos e insucessos.

Para o segundo capítulo, *A quem interessa o Marco Legal da Primeira Infância? Olhares, debates e apontamentos nos primeiros cinco anos de sua implementação*, foram necessárias as contribuições do levantamento documental e bibliográfico. Comparecem para este momento: a Lei nº 13.257/2016, na Introdução. O item 2.1 foi elaborado a partir das apostilas dos dois cursos realizados no Conselho Nacional de Justiça (CNJ); com as matérias disponibilizadas no site do CNJ que trata das formações e do Pacto Nacional pela Primeira Infância e mesclando com alguns autores que tratam do assunto da primeira infância encontrados em pesquisas à base de dados Google Acadêmico.

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) tem, em seu site, a página Programas e Ações direcionados ao Pacto Nacional Pela Primeira Infância (PNPPI), documento que foi firmado em 2019 entre o CNJ e outros órgãos do governo, tais como: a Câmara dos Deputados; o

---

<sup>29</sup> Nomeadamente: saúde; alimentação e nutrição; educação infantil; convivência familiar e comunitária; assistência social à família da criança; a cultura, o brincar e o lazer; o espaço e o meio ambiente; proteção contra toda forma de violência e de pressão consumista; prevenção de acidentes; e a prevenção de acidentes que evitem a exposição precoce à comunicação mercadológica (BRASIL, 2016a).

Senado Federal; o Ministério da Educação (MEC), entre outros. O PNPI tem como objeto a execução de ações que compõem o projeto *Justiça começa na Infância*, fortalecendo a atuação do sistema de justiça na promoção de direitos para o desenvolvimento humano integral, e é coordenado, também, pelo CNJ (CNJ, 2021a).

Dentro das ações que compõem esse escopo estão as capacitações presenciais e on-line sobre o Marco Legal da Primeira Infância (MLPI). A autora desta pesquisa participou de 02 (dois) cursos intitulados *Marco Legal da Primeira Infância para Tod@s* e *Marco Legal da Primeira Infância*, em 2020 e 2021, respectivamente. O curso ofertado em 2021 foi reformulado e adicionado 06 (seis) trilhas optativas para que o participante pudesse aprofundar mais em um conhecimento específico, a exemplo da *Trilha da Adoção*, *Trilha de Medidas Protetivas* etc. Assim, esses dois cursos e mais 01 (um), com o título *Marco Legal da Primeira Infância e suas implicações jurídicas* (que a autora não participou), foram escolhidos com o objetivo de demonstrar o que o governo forma, quais são os públicos-alvo e que tipo de informações são transmitidas nessas capacitações com seus discursos e seus materiais. Informa-se aqui que para o terceiro curso não houve critério de escolha e a seleção foi feita de forma aleatória.

No que tange às políticas públicas, o intuito foi apresentar, a partir da documentação dos cursos, algumas políticas públicas por eixos (saúde, educação, assistência social e direitos humanos), apresentando um histórico atemporal ao Marco Legal da Primeira Infância (MLPI). Entende-se que essa perspectiva evidencia Minayo *et al.* (2002, p. 10) quando sustenta que “para problemas essenciais, como a pobreza, a miséria, a fome, a violência, a ciência continua sem respostas e sem propostas”. Identifica-se que, passadas mais de uma década da citação das autoras, seja possível que a ciência tenha respostas, dados, informações, monitoramento e capacitações para possíveis soluções, mas essas soluções encontram gargalos em suas implementações e execuções.

A perspectiva do item 2.2, do segundo capítulo, foi realizada considerando a circulação de um debate em torno do Marco Legal da Primeira Infância (MLPI) e principalmente as políticas públicas invocadas em seus artigos. É nesse viés que, servindo-se das palavras de Fachin (2006), entende-se que “a reflexão traz, sobretudo, uma crítica analítica e sistemática em torno de todas as coisas, objetos reais, e sobre as questões ideais que envolvem o pensamento e ação humana” (FACHIN, 2006, p. 11).

Dessa maneira, o movimento para a construção deste item 2.2 se deu trazendo algumas autoras como: Rosânia Campos (2016) Valdete Côco (2016); Maria Flores e Simone Albuquerque (2016), Marlene Santos (2016), entre outras, com trabalhos que fazem alusão ao

MLPI e publicados na Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED). Ainda para este momento, aportou-se do discurso de Luciano Junqueira (2005) sobre a intersectorialidade e outros autores como Purificação *et al.* (2019) e Aldáisa Sposati (2017), tão presentes na crítica ao Programa Criança Feliz (PCF).

As contribuições desses autores possibilitaram a reflexão e a crítica que até então não estava tão presente nos diálogos deste trabalho. As informações e discussões em torno das políticas públicas, embora muitas vezes tenham sido concentradas na pasta da educação, mostrou um panorama que vai além do exposto nas fundamentações do Marco Legal da Primeira Infância (MLPI), como é o caso da presença do economista James J. Heckman. O economista comparece em alguns documentos oficiais do MLPI tal como o *Avanços do Marco Legal da Primeira Infância* (CEDE, 2016), e propõe a educação para infância como estratégica econômica, citando em alguns momentos o investimento na primeira infância como uma referência que toda sociedade teria que pensar.

Ainda no documento do CEDE (2016), ao discorrer sobre a primeira infância e o papel das universidades, o médico Antônio Cunha postula que “uma sociedade produtiva e próspera se constrói com investimento nos primeiros anos de vida do ser humano, incluindo a gestação” (CEDE, 2016, p. 170). Adicionado a esta citação, encontra-se ainda que “as evidências científicas são inquestionáveis quanto à primeira infância representar o período estratégico de formação do capital humano, do qual depende o futuro de qualquer nação” (CEDE, 2016, p. 301). Nesse viés, Campos (2016) critica em seu texto essa fundamentação, visto que ela faz forte alusão à Teoria do Capital Humano desenvolvida por Marshall, assim entende-se a importância das contribuições do debate para constituição desta pesquisa.

Com o intuito de abrir um breve parêntese sobre os temas *Investimentos e Teoria do Capital Humano*, registrou-se as contribuições do trabalho de Kelniar, Lopes e Pontili (2013), que expressa sua adesão a essa teoria ao afirmar que ela está atrelada à educação, tanto qualitativamente quanto quantitativamente. As autoras concluem que o resultado do investimento em educação “pode ser observado na renda do trabalhador [...]” (Ibidem, s/p). Compreende-se, portanto, que “a pesquisa bibliográfica é, por excelência, uma fonte inesgotável de informações, pois auxilia na atividade intelectual e contribui para o conhecimento cultural em todas as formas do saber” (FACHIN, 2006, p. 119).

É importante ressaltar que, o levantamento bibliográfico sobre a circulação do debate em torno do MLPI, renderam reflexões e importantes dados para a elaboração deste trabalho, uma vez que, em meio a tantos documentos oficiais do MLPI, esses olhares e apontamentos advindos de especialistas envolvidos diretamente com a temática tangencia uma outra

realidade que não se encontra nos registros oficiais. Esse caminho inspirou o que Cervo e Bervian (2002) destacam em seu trabalho quando anunciam que “a consciência crítica levará o pesquisador a aperfeiçoar seu julgamento e a desenvolver o discernimento, capacitando-o a distinguir e separar o essencial do superficial, o principal do secundário” (CERVO; BERVIAN, 2002, p. 16).

Nesse viés, é que se menciona aqui a importância do conhecer para refletir e, posteriormente, criticar. Identifica-se, a partir das leituras dos autores trazidos para o item 2.2, que trata do debate, a relevância do pesquisador em melhorar seu julgamento apoiado na realidade e nos fatos tais como eles são. A esse respeito, Fachin (2006), ao discorrer sobre o mérito da filosofia, agrega que “[...] a reflexão crítica, deve ser uma atitude de todas as pessoas que se propõe a fazer qualquer estudo, pois exercita e educa o intelecto [...]” (FACHIN, 2006, p. 10). Para tanto, “moralmente, o espírito científico assume a atitude de humildade e de reconhecimento de suas limitações, da possibilidade de certos erros e enganos” (CERVO; BERVIAN, 2002, p. 17).

### **1.3.3 Terceira trilha: o objeto e a escuta, leitura e escrita dos relatos dos especialistas**

Para este caminho, vale sublinhar que o papel dos avaliadores na banca de qualificação teve um papel importante para que ele fosse trilhado. Foi a partir de um apontamento feito pela banca que foi sugerido um redirecionamento do tema, que antes estava na integração das ações voltadas para a primeira etapa da educação básica com o Marco Legal da Primeira Infância (MLPI), para se pensar o foco nas políticas públicas voltadas para a primeira infância pelo olhar dos e das especialistas que têm se atentado para este assunto em suas pesquisas e/ou atuações profissionais.

Desse modo, a partir das sugestões deste corpo de expertos que tanto contribuíram para a construção desta pesquisa, que acatada a sugestão, seguiu-se para o levantamento de dados para elaboração do item 2.3 do segundo capítulo, com o objetivo de investigar, doravante entrevista semiestruturada feitas por meio digital, o que dizem os especialistas das 5 (cinco) regiões do Brasil sobre o Marco Legal da Primeira Infância (MLPI) e as políticas públicas para esta categoria estrutural. Esta escolha por regiões se deu com o intuito de ampliar as discussões, críticas e reflexões sobre a temática desta pesquisa de maneira que alcançasse o pouco do todo, que é o Brasil.

O desafio se daria pela busca de diferentes atores – especialistas em primeira infância, das 5 (cinco) regiões do país, com o intuito de colocar um olhar mais apurado no que eles e elas têm a nos informar; suas percepções sobre MLPI como marco regulatório e em relação às políticas públicas de promoção aos direitos assegurados à primeira infância nos quatro grandes eixos (saúde, educação, assistência social e direitos humanos), onde estão inseridas as áreas prioritárias.

Desta maneira, os participantes da pesquisa seriam especialistas envolvidos com a primeira infância, seja em sua área de atuação profissional, seja através de pesquisas acadêmicas e científicas que trazem relevantes contribuições para as ações e planos implementados a esse período de vida, de 0 a 6 anos. Neste caminho, utilizou-se a técnica de entrevista semiestruturada individual para a escuta ou leitura dos relatos dos especialistas.

De acordo com Roberto Sampieri (2014), as entrevistas semiestruturadas se baseiam em um guia de assuntos ou perguntas e o entrevistador tem a liberdade de introduzir perguntas adicionais para precisar conceitos ou obter maior informação. Ainda segundo o autor, as entrevistas como ferramentas para reunir informações qualitativas são empregadas quando não é possível observar o problema de estudo ou é muito difícil fazer dada sua complexidade (Ibidem, 2014). Semelhante informação aporta Minayo *et al.* (2002) quando declaram que:

A entrevista é o procedimento mais usual no trabalho de campo. Através dela, o pesquisador busca obter informações contidas na fala dos atores sociais. Ela não significa uma conversa despreziosa e neutra, uma vez que se insere como meio de coleta dos fatos relatados pelos atores, enquanto sujeitos-objetos da pesquisa que vivenciam uma determinada realidade que está sendo focalizada. Suas formas de realização podem ser de natureza individual e/o coletiva (MINAYO *et al.*, 2002, p. 57).

Nas epígrafes dos dois autores, reconhece-se que tanto o entrevistador como o entrevistado podem adicionar comentários numa entrevista semiestruturada utilizando-se das duas abordagens: verbal e escrita.

Nesta direção, para a coleta de dados, foi definido que seria utilizado um roteiro para entrevista com perguntas abertas e fechadas (APÊNDICE C). Cada roteiro seria elaborado com base na atuação profissional e científica de cada especialista, contemplando assim suas vivências, suas atuações profissionais e suas pesquisas. Optou-se por duas variáveis, conforme a sequência: a) envolvimento com a temática; e b) região de atuação. No entanto, é significativo argumentar que “[...] na literatura das ciências sociais é comum encontrar as variáveis que são tidas como características e que podem variar entre indivíduos ou nos



grupos de indivíduos, dependendo da forma como se apresentam tais características” (FACHIN, 2006, p. 71). E ainda que é “a variável um dos fatores de natureza mutável que podem causar um fenômeno particular” (Ibidem, p. 73).

O período de busca de especialistas, contato inicial, agendamento, formulação de perguntas, registros de respostas, conferências on-line e término das entrevistas, ocorreu nos primeiros 05 (cinco) meses de 2022 e, definida a maneira pela qual seria feita a pesquisa de campo, iniciou-se a caminhada para encontrar os especialistas e as articulações para um primeiro contato e convites para participação da entrevista.

Primeiramente, foi realizada visita ao Diretório dos Grupos de Pesquisa no Brasil Lattes<sup>30</sup> do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Na lupa ‘Buscar Grupos’, aplicando a busca parametrizada nos campos: nome do grupo, nome da linha de pesquisa e palavra-chave da linha de pesquisa, foi colocado o filtro *Marco Legal da Primeira Infância*, não encontrado nenhum registro. Com o filtro *13.257* também obtivemos êxito. Já com o filtro *primeira infância*, foi encontrado um total de 28 grupos cadastrados na plataforma, que tinham como áreas; enfermagem; educação; medicina; economia; odontologia; psicologia; fisioterapia e terapia ocupacional; serviço social; nutrição; saúde coletiva; e direito, com maior reincidência a área da *Educação*.

Logo depois, seguiu-se consulta por instituições das cinco regiões do Brasil e foi identificado que, clicando no nome do grupo de pesquisa, tinha-se acesso ao contato do grupo (telefone geral e e-mail geral) e, ainda, quais as linhas de pesquisa que o grupo atuava e as repercussões dos trabalhos do grupo. Alguns, não todos, apresentavam na parte de recursos humanos os nomes dos pesquisadores e estudantes, com suas formações e com link de acesso aos seus lattes.

Em um segundo momento, após os filtros das instituições por regiões, o trabalho foi concentrado no envio de e-mails para os grupos. Relata-se aqui que, dos e-mails enviados a partir desta pesquisa, somente foi recebida a resposta de uma Especialista Sul1, que, impossibilitada de participar da entrevista, indicou outra Especialista Sul2. Sabendo-se que “o pesquisador deve entrar em contato com o informante e estabelecer, desde o primeiro momento, uma conversação amistosa, explicando a finalidade da pesquisa, seu objeto, relevância e ressaltar a necessidade de sua colaboração [...]” (MARCONI; LAKATOS, 2003, p. 199), foi realizado o contato com a Especialista Sul2, da Universidade Federal do Paraná

---

<sup>30</sup> Base de dados de Currículos, de Grupos de pesquisa e de Instituições em um único Sistema de Informações. (CNPQ, 2022).

(UFPR), e com sua afirmativa foi possível realizar a primeira entrevista semiestruturada em dois formatos, escrito e audiovisual.

O primeiro, no formato escrito, foi feito com perguntas semiestruturadas, com espaço para a adição de outras questões que a Especialista Sul2 considerasse relevante. Tal abordagem se evidencia nas considerações de Sampieri (2014) quando anuncia que é nas entrevistas semiestruturadas que o entrevistador tem a liberdade de introduzir perguntas adicionais e ainda possui toda a flexibilidade para o seu manejo. Outra sustentação significativa vem de Marconi e Lakatos (2003, p. 199) quando apontam que “mediante a técnica da entrevista, o pesquisador pode levar o entrevistado a uma penetração maior em sua própria experiência explorando áreas importantes, mas não previstas no roteiro de perguntas”.

O segundo formato da entrevista com Especialista Sul2 foi realizado via videoconferência, utilizando a plataforma StreamYard<sup>31</sup>. Para execução desse momento, foram elaboradas algumas perguntas prévias e validadas com a orientadora deste trabalho. O propósito, era se apropriar de perguntas compreensíveis e claras para a entrevistada, e ainda, que estivessem vinculadas à sua área de atuação. Para esta ocasião participaram a autora desta pesquisa, sua orientadora e a Especialista Sul2, da UFPR.

A entrevista ocorreu na configuração de bate-papo sobre o Marco Legal da Primeira Infância e políticas públicas voltadas para esta categoria - com as impressões da Especialista Sul2 gravadas para transcrição (mediante sua autorização) -, seguindo o que indica Sampieri (2014), que no início da entrevista é aconselhável desligar o celular, repetir ao participante o propósito da entrevista, sua confidencialidade etc. E, ainda segundo o autor, durante a entrevista é necessário escutar ativamente, ser paciente, manter o interesse genuíno e assegurar-se que o entrevistado terminou de responder a uma pergunta e, ao final, perguntar se o entrevistado tem ainda algo a agregar ou alguma dúvida. O encontro durou um pouco mais de 40min. e é possível considerar que ele foi o ponto de partida para reflexões e discussões da realidade vivenciada pelos especialistas.

A afirmação acima encontra suporte em Minayo *et al.* (2002, p. 54) quando menciona que “Partindo da construção teórica do objeto de estudo, o campo torna-se um palco de manifestações de intersubjetividade e interações entre pesquisador e grupos estudados, propiciando a criação de novos conhecimentos”. De forma clara, percebe-se que os

---

<sup>31</sup> StreamYard é um estúdio de criação virtual que possibilita criar lives com mais de uma pessoa, de maneira simultânea, transmitindo esse conteúdo para as principais redes sociais (Facebook, YouTube, LinkedIn, Twitch) e também para outros formatos de plataformas (CROSSHOST, 2022).

especialistas trazem percepções objetivas e principalmente subjetivas de suas vivências. E, desse modo,

[...] É preciso termos em que a busca das informações que pretendemos obter está inserida num jogo cooperativo, onde cada momento é uma conquista baseada no diálogo e que foge à obrigatoriedade. Com isso, queremos afirmar que os grupos envolvidos não são obrigados a uma colaboração sob pressão”. (MINAYO *et al.*, 2002, p. 54).

Ou seja, compreende-se que ao entrevistado não há obrigatoriedade de sua colaboração, e sim voluntariado em fazer parte da pesquisa. Assim, identifica-se que é através do trabalho de campo que se consegue informações relevantes de cunho subjetivo e particular. Para amparar este argumento, convém considerar que “a entrevista é um encontro entre duas pessoas, a fim de que uma delas obtenha informações a respeito de determinado assunto mediante conversação de natureza profissional” (MARCONI; LAKATOS, 2003, p. 195), como é o caso da escuta dos especialistas envolvidos com a primeira infância.

No decorrer dos dias, não encontrando êxito nos e-mails<sup>32</sup> convites enviados a partir dos contatos extraídos da do Diretório de Grupos do CNPQ, ainda em contato com a primeira entrevistada, a Especialista Sul2, sobre alguns trâmites da entrevista, esta indicou uma especialista da região Norte e uma especialista da região Centro-Oeste, precisamente da Universidade Federal do Acre (UFA) e a outra da Universidade de Brasília (UnB). Em contato com as indicações, a Especialista Norte1 informou sua impossibilidade de participar e indicou a Especialista Norte2, que prontamente aceitou o convite. Relativo à especialista da região Centro-Oeste, o convite foi prontamente aceito.

As duas especialistas entrevistadas das regiões Norte e Centro-Oeste optaram somente pela entrevista escrita a partir de perguntas fechadas e abertas, devido ao espaço em suas agendas. Assim, procedeu-se à elaboração dos roteiros das entrevistas com base em suas atuações profissionais e suas participações em pesquisas acadêmicas e científicas. As entrevistas escritas foram enviadas para seus e-mails pessoais (APÊNDICE C), juntamente com o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (APÊNDICE B), e retornaram com as entrevistas preenchidas e os termos assinados. É importante ressaltar que, todos os roteiros eram validados pela orientadora da autora desta pesquisa, antes do envio às participantes.

Outro momento da pesquisa se deu a partir de indicações de um membro da banca, que trouxe a proposta de pesquisa de campo com os/as especialistas e também que se propôs a

---

<sup>32</sup> E-mails encontrados no Diretório de Grupos de Pesquisas do CNPQ.

auxiliar este trabalho com as recomendações. Desse modo, ao ser comunicado que ainda faltavam alguns especialistas das regiões Nordeste e Sudeste, ele, gentilmente, enviou alguns nomes com e-mails de contato. Os passos seguintes foram, a criação de e-mail convite (APÊNDICE D), que validado pela orientadora foram enviados aos indicados. Dos 6 (seis) e-mails enviados para os especialistas da região Nordeste, 04 (quatro) não retornaram e com as 02 (duas) que aceitaram o convite não foi possível concluir o agendamento até o fechamento do prazo para essa fase da pesquisa.

Relativo às indicações para a região Sudeste, dos 03 (três) e-mails convites enviados, 02 (dois) não retornaram e 01 (um) retornou confirmando o aceite, porém, também não foi possível concluir o agendamento até o fechamento desta programação.

Como consequência, e com o propósito de completar a pesquisa de campo com as outras regiões, seguiu-se com as visitas aos Anais de Reuniões Científicas Nacionais da ANPED<sup>33</sup> e aos Fóruns Estaduais do MIEIB<sup>34</sup>, com a intenção de encontrar especialistas e seus contatos, para a realização de envio de e-mails convites de participação. Em um dos movimentos de visita foram encontrados os dados de uma Especialista Sudeste1, que ao contatá-la, de pronto aceitou o convite, e também indicou ou Especialista Sudeste2, que em contato, prontamente aceitou. Desse modo, articulou-se e foram concluídas as 02 (duas) entrevistas da região Sudeste.

Ocorreu em seguida que, ao realizar a leitura do Plano Municipal pela Primeira Infância de Teresina (PMPI), do Estado do Piauí, para elaboração deste trabalho, percebeu-se que alguns nomes de especialistas figuravam na composição de sua elaboração. Em pesquisa no site de busca Google, foram encontrados os dados de 03 (três) nomes e, o no primeiro e-mail enviado, de pronto foi recebido a afirmativa em participar. Assim, completava-se o rol de especialistas das 05 (cinco) regiões do país.

Seguiu-se o agendamento e acordou-se que esta entrevista seria também realizada somente no formato escrito semiestruturado, com perguntas abertas e fechadas. Dessa maneira, a dinâmica da entrevista se desenrolou na mesma sequência que foram realizadas as outras. Uma observação relevante que vale aqui pontuar é que coincidentemente uma variável dos especialistas entrevistados surgiu sem ter sido previamente demarcada. Ou seja,

---

<sup>33</sup> ANPED - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação.

<sup>34</sup>“ O MIEIB caracteriza-se por ser uma organização autônoma, de caráter interinstitucional e suprapartidário, comprometida com a educação infantil, tanto no que se refere a defender a garantia do acesso a um atendimento de qualidade para todas as crianças de 0 a 6 anos), quanto em fortalecer esse campo de conhecimentos e de atuação profissional no Brasil” (MIEIB, 2022, s/p).

participaram desta pesquisa de campo somente especialistas do gênero feminino, não por escolha, ou por qualquer outro atributo estipulado, mas pelo decorrer das articulações.

Foram cumpridas ao total 05 (cinco) entrevistas semiestruturadas com os especialistas e, com a finalidade de validar as entrevistas e de garantir o compromisso ético com os especialistas envolvidos neste trabalho, todos os participantes assinaram o Termo de Compromisso Livre e Esclarecido (TCLE) (APÊNDICE B), que informava que na escrita da dissertação constaria somente expressão *Especialista + Região*, não identificando, desta forma, seu nome, e no qual, após leitura e assinatura, declararam ciência dos objetivos deste trabalho. Com relação à entrevista gravada, seria feita a transcrição que seria submetida à validação do especialista antes de sua inserção na pesquisa.

Pode-se dizer que a sugestão da banca para realização da pesquisa de campo com os especialistas das 05 (cinco) regiões do país foi uma estratégia metodológica que trouxe uma rica contribuição a este trabalho. O mergulho nas subjetividades de cada especialista, a partir de suas perspectivas e experiências, possibilitaram entender que:

[...] Noutras palavras, não é apenas o investigador que dá sentido ao seu trabalho intelectual, mas os seres humanos, os grupos e as sociedades dão significado e intencionalidade a suas ações e suas construções, na medida em que as estruturas sociais nada mais são que ações objetivadas (MINAYO *et al.*, 2002, p. 14).

Ainda, encontrando amparo nas palavras de Minayo *et al.* (2002, p. 14), “é preciso que tenhamos uma base teórica para podermos olhar os dados dentro de um quadro de referências que nos permite ir além do que simplesmente nos está sendo mostrado”. Dito de outro modo, a importância de olhar além dos documentos oficiais relativos ao Marco Legal da Primeira Infância (MLPI).

## 2. MARCO LEGAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA COMO ORDENAMENTO JURÍDICO: UMA CONFIGURAÇÃO

O Projeto de Lei nº 6.998, de autoria do deputado Osmar Terra, foi apresentado em 2013, na Câmara dos Deputados. O projeto tinha como propósito formular diretrizes para as políticas públicas direcionadas à primeira infância e, em 03/02/2016, foi aprovado por unanimidade no Senado Federal, como Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 14/2015, com a inclusão de três emendas da redação, após Parecer nº 2 proferido pela Relatora, Senadora Fátima Bezerra, que discorre em um dos trechos do relatório algumas considerações, a exemplo da garantia de sobrevivência das crianças:

Levando em consideração a realidade socioeconômica do Brasil, a proposta visa a, inicialmente, garantir a sobrevivência das crianças, uma vez que, como se sabe, no País, ainda figuram, entre as principais causas da mortalidade infantil, doenças de fácil prevenção e cura, entendendo que o cuidado com o bem-estar da criança deve iniciar-se desde a concepção, compreendendo a garantia de condições mínimas de higiene no ambiente em que a criança viverá e a cobertura das principais vacinas, entre outras medidas (BRASIL, 2016b, p. 3).

Logo depois, o Projeto seguiu para sanção da Presidenta da República, Dilma Rousseff. No decorrer desse processo, a Rede Nacional Primeira Infância (RNPI)<sup>35</sup> enviou uma carta à Presidenta da República que, em sua mensagem inicial, já informa que “não é uma carta formal” (CECCON, 2016a, p. 1) e acompanha uma imagem antes de iniciar o texto. Tal ilustração pode ser observada a seguir:

**Figura 1:** Dilma sendo conduzida pelas crianças até o Marco Legal da Primeira Infância



Fonte: Carta da Rede Nacional Primeira Infância à Dilma Rousseff (2016).

<sup>35</sup> A Rede Nacional Primeira Infância é uma articulação nacional de organizações da sociedade civil, do governo, do setor privado, de outras redes e de organizações multilaterais que atuam, direta ou indiretamente, pela promoção e garantia dos direitos da primeira infância (RNPI, 2020a).

A carta dizia que a imagem que acompanhava o texto traduzia a confiança de que a Presidenta sancionaria integralmente o Marco Legal da Primeira Infância (MLPI), “uma das mais avançadas leis do mundo sobre políticas públicas para as crianças até os seis anos de vida, considerado um período crucial de sua formação” (CECCON, 2016a, p. 1). A carta ainda informa que o MLPI era o resultado de um processo participativo, promovido por um amplo debate de toda a sociedade, e que seu resultado mais profundo, duradouro e transformador seria a *promoção da cultura do cuidado integral da criança*, considerando-as como sujeitos singulares e diversos, pessoas e cidadãos, capazes e participantes daquilo que lhes diz respeito. Por fim, a carta finaliza dizendo que o Brasil estava manifestando que desejava a citada lei, que as crianças precisavam dela, e que todos os envolvidos confiavam na sua posição de Presidenta, além das funções de mãe e avó, para que a lei fosse sancionada (Ibidem).

O processo participativo a que se refere Claudius Ceccon (2016a), ainda na carta, é atribuído à Sociedade Civil organizada, que “participou ativamente desse debate, com as Redes Nacional e Estaduais da Primeira Infância” (Ibidem, p. 1) que subscreveram a carta. O autor demarca que esses grupos tiveram a contribuição do Poder Legislativo, especialmente da Comissão Especial da Câmara dos Deputados e do Plenário do Senado Federal, como também de membros de Assembleias Legislativas a partir da participação em Seminários Regionais.

Nesta mesma direção, o professor Vital Didonet (2016), no documento *Avanços do Marco Legal da Primeira Infância*, de 2016, aborda que o objetivo e o conteúdo do Projeto de Lei (PL) nº 6998/2013 “ganham o interesse do Poder Legislativo, do Poder Executivo, de redes e organizações da sociedade civil e também de profissionais e especialistas das diferentes áreas – jurídica, técnica, acadêmica e gestores públicos” (DIDONET, 2016, p. 72).

Didonet (2016) informa que houve diversos eventos como audiências públicas, seminários regionais, reuniões, oficinas, debates organizados pela Rede Nacional, pelas Redes Estaduais da Primeira Infância e por outras organizações, fundações, institutos e associações, todos com o objetivo de debater o PL e apresentar sugestões e contribuições. Desse modo, e voltando à carta, entende-se que essa rede de atores envolvidos apresenta essas coalizões como o chamado processo participativo.

Considerando, assim como demarca Marc Bloch (2001, p. 79), que “[...] tudo que o homem diz ou escreve, tudo que fabrica, tudo que toca pode e deve informar sobre ele”, é possível atentar-se para a imagem atrelada à carta e realmente identificar que seu uso não é

aleatório. Ela cumpre uma função de transmissão de uma mensagem, ainda que essa seja passível de uma interpretação, individual ou coletiva, mesmo que não totalmente controlada, mas aquele que a originou e aquele que a utilizou, comunicou o intuito central: conduzida pelas crianças e em defesa delas, a chefe de Estado assinaria o Marco Legal da Primeira Infância.

A imagem permite identificarmos uma representação de quem eram as crianças que seriam consideradas na nova lei – as pequenas, uma vez que a Presidenta Dilma precisava se curvar, logo, as que ainda são bebês e estão na faixa etária dos 0 a 3 anos, como a que é carregada no carrinho, e as que são um pouco maiores, entre os 4 e 6 anos, compondo o tempo de vida denominado como primeira infância (0 a 6 anos) que abarca além de todas as “crianças com indicadores de risco ou deficiência” (BRASIL, 2016<sup>a</sup>, art.14, §2º), todas as outras que fazem parte desse contexto sem discriminação de idade, sexo, raça, etnia ou cor, que podem ser representadas pelo menino na cadeira de rodas e pela diversidade física das outras crianças que podem ser percebidas como indígenas, afro, do campo, etc., uma vez que a imagem possui o desenho de algumas cabecinhas sem identificação.

A percepção da apropriação de uma ideia que se converteu em uma ação – uma vez que a Presidenta assinou a referida lei – é condizente com o pensamento de Roger Chartier (2002) quando se volta para os usos e interpretações, a partir dos pressupostos teórico-metodológicos da História Cultural. Como argumenta o autor, a apropriação “tem por objetivo uma história social das interpretações remetidas para suas determinações fundamentais (que são sociais, institucionais, culturais) e inscritas nas práticas que as produzem” (CHARTIER, 2002, p. 26).

Dessa forma, é pertinente atentar-se para “às condições e aos processos que, muito concretamente, determinam as operações de construção de sentido” (CHARTIER, 2002, p. 26) e todos os envolvidos que ratificam a carta e a imagem representativa. Isso porque, dez anos antes da Presidenta Dilma assinar a Lei 13.257/2016, organizava-se em Brasília uma reunião com várias instituições<sup>36</sup> convidadas pelo “Instituto Promundo<sup>37</sup>, para discutir a

---

<sup>36</sup> “Estiveram presentes: Instituto Promundo, UNICEF, OMEP, ABEBÊ, UNESCO, Frente Parlamentar de Defesa da Criança e do Adolescente, ANDI, IFAN (Instituto da Infância, do Ceará), Save the Children-UK (Nordeste), CECIP (Centro de Criação de Imagem Popular, Rio de Janeiro), Fundação ABRINQ, IDIS (Instituto para o Desenvolvimento Social, UFRN (Associação Nacional das Unidades Universitárias Federais de Educação Infantil - aqui estava a Edna Fernandes, da UFRN e OMEP/RN), AGERE, PIM (Programa Primeira Infância, do RS), UFRGS. Algumas justificaram a ausência (Pastoral da Criança, CONANDA, Instituto ETHOS), outras não compareceram sem justificar (Ministério de Desenvolvimento Social). Sentimos falta de algumas instituições-chave: UNDIME, OPAS, MEC/COEDI, MIEIB, SBP, ABMP, CONASEMS, CONGEMAS, FEBRASGO etc. Foi esclarecido que houve tentativas de contato com algumas dessas, sem sucesso e outras deveriam ser convidadas em seguida” (DIDONET, 2006, p. 01).



criação de uma rede nacional de promoção da primeira infância. O objetivo inicialmente visualizado para a Rede era o de colocar a criança na agenda nacional, seja no âmbito social, seja político, governamental” (DIDONET, 2006, p. 01).

Eram muitas pessoas envolvidas com a pauta descrita na carta e representada na imagem, considerando que diversas outras instituições foram aderindo à Rede Nacional Primeira Infância desde 2007, quando efetivamente demarca o início de suas atividades<sup>38</sup>. Tal constituição de uma rede que se forma em prol de pensar a criança na pauta de uma agenda pública, nacional, localiza a configuração histórica e a circulação do debate político, social, econômico e governamental em torno da primeira infância, logo, tal debate não surge somente pelos envolvidos diretamente na criação do documento da lei que deu origem ao Marco Legal da Primeira Infância (MLPI). Ele acontecia para além dos propositores do primeiro Projeto de Lei. E essa é considerada uma grande força para a concretização de um documento legal que influi diretamente nas políticas direcionadas à primeira infância no país.

Com foco nesta configuração, que é histórica, política, social, econômica e governamental, este capítulo tem como intuito central apresentar o Marco Legal da Primeira Infância (MLPI) por meio de documentos oficiais: legislação, projeto de lei e materiais alusivos ao MLPI produzidos pelas redes de apoio, tais como: documento *Avanços do Marco Legal da Primeira Infância*; apostilas dos cursos *Marco Legal da Primeira Infância para todos*, ofertado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) nos anos de 2020 e 2021; *Plano Nacional pela Primeira Infância (2020-2030)*, elaborado pela Rede Nacional Primeira Infância; trabalhos acadêmicos que fazem referência ao MLPI do período de 2016-2022, entre outros.

Primeiramente, o foco se volta para a configuração do Marco Legal da Primeira

<sup>37</sup> “O Promundo é uma organização brasileira, sem vínculos institucionais com outras organizações estrangeiras, e trabalha para promover a igualdade de gênero e prevenir violência envolvendo homens e meninos em parceria com mulheres e meninas.” (PROMUNDO.ORG, 2022, s/p). Vale aqui indicar e referenciar que a Promundo atua em vários países com programas, campanhas e pesquisas voltadas para as temáticas: Paternidade e Cuidado; Conflito e Segurança; Justiça Econômica; Prevenção de Violência; Jovens e Equidade; e, Pesquisa para Ação.

<sup>38</sup> Formada inicialmente por um pequeno grupo de cerca de dez organizações, a RNPI iniciou suas atividades em março de 2007. Hoje somos mais de 200 organizações de todas as regiões do Brasil. A RNPI é composta pela Assembleia Geral, Grupo Gestor com seus suplentes, Grupos de Trabalho e pela Secretaria Executiva que, eleita a cada triênio, é a organização responsável pela coordenação das ações da Rede. Atualmente (triênio 2018-2020), a ANDI – Comunicação e Direitos está à frente da Secretaria Executiva. O Grupo Gestor (2020-2022) está composto pelas seguintes organizações: Aldeias Infantis SOS Brasil, Centro de Criação de Imagem Popular (CECIP), Centro Internacional de Estudos e Pesquisa sobre Infância (CIESPI/PUC-Rio), Instituto Promundo, Instituto Viva Infância, Lar Transitório de Christie, Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB), Pastoral da Criança, Plan International Brasil, União Nacional dos Dirigentes Municipais (UNDIME) e Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Os suplentes são: Criança Segura, Instituto Brasileira e Visão Mundial” (RNPI, 2021a, s/p).

Infância, referenciando alguns atores de sua rede de constituição; a infância como sujeito de direitos; a preocupação que originou os debates; os objetivos; e sua articulação até chegar a sanção do Projeto de Lei nº 6998/2013. No segundo momento, delineia-se como que o MLPI se constitui: projeto de lei a ser efetivo, transitando pelos termos *primeira infância* e *prioridade absoluta* (termos esses que aparecem muitas vezes na escrita deste trabalho) e pelas abordagens intersetorial e interseccional. E, no terceiro e último momento, o intuito é identificar as áreas prioritárias instituídas pelo MLPI e analisar, através dos documentos de cursos de formação e outros mais, como estas políticas públicas comparecem atreladas à Lei nº 13.257/2013.

## 2.1 A Configuração do Marco Legal da Primeira Infância

Há, indubitavelmente, um ponto de vista normativo no estudo e na compreensão da história humana: é o ponto de vista segundo o qual as civilizações são caracterizadas pelos ordenamentos de regras nas quais as ações dos homens que as criaram estão contidas (BOBBIO, 2001, p. 25).

Ao delinear o caminho para discorrer sobre a configuração do Marco Legal da Primeira Infância, o texto de Norberto Bobbio (2001) permite remeter o olhar para os ordenamentos jurídicos que, executados por homens, ao longo da história, deixam seus nomes e suas marcas. A exemplo disso, a atuação de Ulysses Guimarães, que em 1987 convocou a população a participar da Assembleia Constituinte e sugerir emendas populares, unindo organizações voltadas à infância que, conforme se identifica na matéria, começaram um conclave de toda a sociedade em prol da ‘Emenda da Criança, Prioridade Nacional’, culminando na aprovação, por unanimidade, do artigo 227 da Constituição Federal de 1988 (PRIORIDADE ABSOLUTA, 2021).

É claro que aqui se compreende que na criação de um ordenamento legal, as ideias, crenças políticas, sociais e econômicas não são uníssonas, ou seja, configura-se um espaço de debate em torno da criança e do adolescente que envolve, muitas vezes, ânimos exaltados, como pode ser evidenciado na notícia que circulou nas páginas do Correio Braziliense à época:

Vaias, gritos de “traidor” e “puxa saco de Sarney”. Por certo, o presidente da Constituinte e do PMDB, Ulysses Guimarães, não esperava esse tipo de recepção quando deixou a presidência da sessão constituinte, ontem à tarde, para participar da manifestação de entrega de 32 emendas populares no salão negro do Congresso. Diante da hostilidade e da agitação dos manifestantes, que lotavam o salão negro, o discurso preparado por Ulysses não pode ser

feito. Ladeado pelo presidente da CUT, Jair Menegheli e pelo deputado Luiz Inácio Lula da Silva, Ulysses permaneceu no salão negro do Congresso por cerca de dez minutos, enquanto a multidão de quase duas mil pessoas gritava. Depois teve de retornar ao seu gabinete após as tentativas frustradas de Lula para acalmar os ânimos a fim de que os discursos começassem (CORREIO BRAZILIENSE, 13/08/1987, p. 3).

Adriano Moreira e Leila Salles (2018, p. 178) relembram que inicialmente “a questão da infância e da adolescência não integrou o rol de temas que centralizaram e polemizaram as discussões durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte”. Lidando também com jornais do período, os autores citam a matéria “Criança pode ser esquecida na Constituição”, publicada no Jornal do Brasil, em agosto de 1987. Porém, como ponderam ao apresentar o processo de debate para a formulação da Carta Magna, havia a luta popular, a luta das “massas populares”, que tocou o debate da Assembleia Nacional Constituinte (ANC). Todavia, sempre se lembra os nomes de alguns envolvidos, como de Ulysses Guimarães, nas referências pelo nome de alguns sujeitos atrelados às configurações normativas.

Nelson Aguiar<sup>39</sup> e a deputada Benedita da Silva são dois nomes identificados que figuram na lista de pessoas que também deixaram suas marcas na história dos ordenamentos jurídicos, ao apresentarem na Câmara dos Deputados, em fevereiro de 1989, o Projeto de Lei (PL) denominado “Normas Gerais de Proteção à Infância e à Juventude”, que culminou no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

O PL foi resultado de várias iniciativas<sup>40</sup> e teve cerca de seis versões até a apresentação do substitutivo à Câmara dos Deputados, quando em junho de 1989 foi exposto ao Senado pelo senador Ronan Tito, outro sujeito a compor o contexto de ordenamento jurídico (TJSC, 2021). No Senado Federal, após criada a Frente Parlamentar da Infância (TJSC, 2021), e seguido de “debates internos e pequenas alterações de redação”, o PL teve aprovação unânime no dia 12 de julho de 1990. Em seguida, o PL seguiu para sanção do Presidente Fernando Collor, onde foi transformado em Lei Federal nº 8.069, em 13 de julho de 1990 (FRANCISCO; LIMA; GROppo, 2020, p. 14). Desse modo:

---

<sup>39</sup> Autor do Projeto de Lei (PL) 1506, de 1989, que deu origem ao Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e participou da Comissão Especial que instituiu as normas gerais de proteção à infância e à juventude (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2022, s/p).

<sup>40</sup> Realizadas de forma simultânea pelo Fórum Nacional Permanente de Entidades Não Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fórum DCA), pela Coordenação de Curadorias do Menor de São Paulo e pela Assessoria Jurídica da Funabem. Para sistematizar e compatibilizar as propostas, um grupo de redação foi constituído, do qual faziam parte representantes do movimento social (Fórum DCA), juristas (juízes, promotores públicos e advogados), consultores do UNICEF e outros especialistas (TJSC, 2021).

Pode-se afirmar que houve uma tramitação acelerada, vertical e especializada do PL, de modo a refletir interesses de segmentos políticos de defesa dos direitos da criança e do adolescente. Durante a tramitação na Câmara, houve pouco debate democrático com a participação da sociedade civil, em especial de movimentos, de instituições e de juristas devotados ao tema do cuidado e da proteção de crianças e de adolescentes (FRANCISCO; LIMA; GROPPPO, 2020, p. 14).

A citação acima vem em desencontro ao que afirmou David Silva (2018), quando, ao discorrer em seu trabalho sobre o Marco Legal da Primeira Infância (MLPI), comenta que não parecia comum que um projeto evoluísse no Congresso Nacional de forma tão ágil e chegasse em apenas dois anos à promulgação como lei federal, sem vetos. Percebe-se que, no que se refere ao o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), entre a elaboração de seu Projeto de Lei (PL) e sua aprovação, ocorreu um tempo considerado até mais rápido (1989-1990) com relação ao MLPI, que entre o seu PL e sua aprovação levou um tempo ainda maior (2013-2016). Ainda no que tange ao ECA, Julio Francisco, Agnaldo Lima e Luiz Groppo (2020, p. 14) destacam que:

Essa celeridade, ao lado da aprovação do ECA de forma unânime entre os deputados – algo impensável nos dias atuais –, indicam que não apenas o Poder Legislativo parecia querer dar alguma resposta à sociedade, em tempos de terríveis sofrimentos e violências contra crianças e adolescentes, mas também a importância de movimentos sociais e instituições de defesa de crianças e de adolescentes que deram guarida e apoio ao projeto.

Percebe-se que, passados um pouco mais de 25 (vinte e cinco) anos da promulgação do ECA, o Marco Legal da Primeira Infância (MLPI), apresentando celeridade parecida, também parece trazer preocupações sobretudo para esse público, de 0 a 6 anos. Desse modo, presume-se que a tentativa de superação de muitos problemas ainda persiste, e que a proteção integral estabelecida pelo ECA e ratificada pelo MLPI ainda enfrenta muitos obstáculos, sobretudo quando se trata de implementação de ações e planos, devido ao

Desconhecimento dos dispositivos legais e carência de diretrizes para sua execução; [...]; baixo investimento governamental nas políticas públicas; carência de ações e diretrizes intersetoriais articuladas e integradas, entre outros fatores. (FRANCISCO; LIMA; GROPPPO, 2020, p. 16).

No que se refere às políticas, nota-se que as articulações em torno do Projeto de Lei nº 6.998 começaram em 2013. Assim, é pertinente aludir que, naquele contexto, a situação das crianças pequenas, na primeira infância, não era muito promissora, considerando o eixo

central de proteção e direitos garantidos, conforme índices estatísticos apresentados pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, de 2013-2014, ao evidenciar que:

Em 2014, havia 3,3 milhões de pessoas de 5 a 17 anos de idade trabalhando no Brasil, os homens representavam cerca de dois terços desse número. (...) Comparando com 2013, houve um aumento de 4,5% no número de crianças e adolescentes ocupados, ou um contingente de 143,5 mil a mais nesta condição. Encontravam-se na situação de trabalho infantil – grupo de 5 a 13 anos de idade – 554 mil pessoas (IBGE, 2014, p. 57).

Crianças em situação de trabalho infantil implica pensar quais ações estão vivenciando que as colocam diretamente em vulnerabilidade. Isso contribui para o redirecionamento da legislação que se volte especificamente para as crianças, principalmente aquelas que, tendo 5 e 6 anos, portanto, na primeira infância, estão expostas a situações de risco. No mesmo documento aqui utilizado, há a informação sobre frequência à escola, pontuando que “o maior aumento da taxa de escolarização deu-se na faixa de crianças de 4 a 5 anos de idade, 82,7% em 2014, frente a 81,4% em 2013”, mas que a maior taxa de escolarização estava no grupo entre 6 a 14 anos de idade e que “as Grandes Regiões têm taxa de escolarização das pessoas por grupos de idade próxima à taxa do Brasil, exceto no grupo de 4 e 5 anos de idade” (IBGE, 2014, p. 45). Portanto, além de todas as questões de proteção integral e prioridade absoluta que possam estar relacionadas com o trabalho infantil, agrega-se a questão escolar, que também colocava as crianças, que vivem o período da primeira infância, entre o debate necessário de legislações e políticas específicas.

Nesse contexto, fazendo um recuo à trajetória do Marco Legal da Primeira Infância (MLPI), localiza-se que sua articulação foi iniciada cinco anos antes, ou seja, em 2011, com o lançamento da Frente Parlamentar da Primeira Infância, passando por 2013, quando o Projeto de Lei (PL) foi apresentado à Câmara dos Deputados, sendo aprovado nessa instância no final de 2014. Chegou ao Senado Federal em fevereiro de 2015 e, somente um ano depois, em fevereiro de 2016, foi aprovado neste órgão, sendo sancionado quatro semanas depois pela presidenta Dilma Rousseff (SILVA, 2018; BARTOS, 2019).

Dos cinco anos entre articulações, debates, formulações e elaboração do PL, o MLPI entrou no contexto de ordenamentos jurídicos com a demarcação de uma população específica, que é a primeira infância. Sua configuração envolveu coalizões de diversos atores que, a partir de um processo de discussão, levou a elaboração do PL e, por conseguinte, à aprovação da Lei nº 13.257/2016 (SILVA, 2021). Relativo aos atores, Carolina Terra (2021) informa que, no Brasil, coexistem nesse cenário atores políticos estatais e não estatais. Para a

autora, os estatais estão inseridos nos três poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário – que podem ser políticos enquanto indivíduo, e os não estatais, que se tem como exemplo: o cidadão, os movimentos sociais, instituições, grupos etc. Referindo-se a esse assunto, Ricardo Caldas (2008) classifica esses atores em dois tipos:

[...] os ‘estatais’ (oriundos do Governo ou do Estado) e os ‘privados’ (oriundos da Sociedade Civil). Os atores estatais são aqueles que exercem funções públicas no Estado, tendo sido eleitos pela sociedade para um cargo por tempo determinado (os políticos), ou atuando de forma permanente, como os servidores públicos (que operam a burocracia) (CALDAS, 2008, p. 8).

Ainda com relação aos atores, Leonardo Secchi<sup>41</sup> (2010, p. 78) diz que a primeira forma de distinguir os tipos é dividi-los em individuais e coletivos. “Os atores individuais são pessoas que agem intencionalmente em uma arena política [...], são exemplos [...] os políticos, os burocratas, os magistrados e os formadores de opinião”, como é o caso de Osmar Terra (estatal e individual – em alguns momentos) Didonet (privado e individual), entre outros, que se destacaram na legitimação do MLPI. Já “os atores coletivos são os grupos e as organizações que agem intencionalmente em uma arena política” (SECCHI, 2010, p. 78), que, como exemplo, pode ser apontada a Fundação Maria Cecília Souto Vidigal (privado e coletivo), a Frente Parlamentar da Primeira Infância (estatal e coletivo) e outros grupos de coalizões citados por Silva (2021).

Nesse contexto, Ana Capella (2018) destaca o papel dos atores na agenda governamental, onde “alguns atores são denominados atores visíveis, por receberem considerável atenção da imprensa e do público, são apontados como centrais às mudanças na agenda” (CAPELLA, 2018, p. 46), como é possível destacar nas figuras de Osmar Terra, Vital Didonet, Fundação Maria Cecília Souto Vidigal e a Frente Parlamentar pela Primeira Infância, da Câmara dos Deputados, que conforme alguns autores<sup>42</sup>, tiveram forte participação no processo de elaboração do Projeto de Lei nº 6.998/2013 até sua aprovação no Senado Federal.

Esses atores visíveis citados por Capella (2018, p. 46) “tem uma atuação mais influente na definição da agenda, participando intensamente dos fluxos de problemas e de

---

<sup>41</sup> Reforça-se que o autor em seu livro Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos os “atores” fazem parte do ciclo de políticas públicas (SECCHI, 2010) No entanto, entende-se que a categoria ‘ator’, de fato, são todos aqueles indivíduos ou organizações que desempenham um papel na arena política, como é o caso dos atores envolvidos com o Marco Legal da Primeira Infância.

<sup>42</sup> OLIVEIRA, 2016; SILVA, 2018; COSTA, 2021; SILVA, 2021.

políticas”, que pode ser entendido com o que Silva (2018, p. 15) escreve: de que “há um fenômeno maior, com implicações mais amplas, que é o engajamento de atores estatais e não-estatais, com diferentes perfis ideológicos”, que se desloca para um objetivo comum que é a consolidação do Marco Legal da Primeira Infância (MLPI). Compreende-se que, a figura do ator num movimento comum traz o que Secchi (2010) explicitou sobre o seu significado:

A palavra ‘ator’ é importada das artes cênicas para as ciências políticas, porque explicita a conotação de interpretação de papéis. Nesse sentido, há um entendimento de que os indivíduos, grupos e organizações que influenciam o processo político não tem comportamentos ou interesses estáticos, mas sim dinâmicos de acordo com os papéis que interpretam. Os atores interagem, alocam recursos, constroem coalizões, resolvem conflitos em um cenário político (SECCHI, 2010, p. 77).

Utilizando as palavras de Secchi (2010), um dos atores estatais notório por sua interação e pela construção de coalizões e também o principal idealizador do MLPI foi o médico e político Osmar Gasparini Terra<sup>43</sup>. Atuou como secretário de Saúde no Rio Grande do Sul e criou o programa Primeira Infância Melhor (PIM), que, conforme Silva (2018, p. 60), foi bastante ressaltado pela Unesco e o Unicef e articulou a criação da Frente Parlamentar da Primeira Infância, almejando “a aprovação da matéria do PL ainda durante seu mandato naquela legislatura”.

O PIM, criado em 2003, no Rio Grande do Sul, integra a política da primeira infância e, segundo Aldaíza Sposati (2017), do conjunto de experiências dessa política, o deputado Osmar Terra transferiu sua experiência sulina do campo da saúde para o campo da assistência social, de modo a atropelar o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) para criar a logomarca Criança Feliz<sup>44</sup>. Ainda segundo Sposati (2017), ao dialogar com Gomes (2008) em seus trabalhos, destaca que o PIM tem como gênese o retorno ao século XIX, referenciando o médico higienista Arthur Moncorvo F<sup>o</sup><sup>45</sup>, fundador do Instituto de Proteção e Assistência à Infância (IPAI), organização caritativa

---

<sup>43</sup> Formado em Medicina pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e com especialização em Saúde Perinatal, Educação e Desenvolvimento de Bebê pela Universidade de Brasília (UnB). Na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC/RS) concluiu o mestrado em Neurociência (TERRA, 2021, s/p).

<sup>44</sup> O PCF é uma ferramenta para que as famílias, com crianças entre zero e seis anos, ofereçam aos pequenos a promoção do desenvolvimento integral. O programa tem caráter intersetorial e com a finalidade de promover a primeira infância, considerando sua família e seu contexto de vida. (CNM, 2021, s/p).

<sup>45</sup> Moncorvo F<sup>o</sup> trata da perspectiva do impacto econômico com a mortalidade infantil e sua preocupação era preservação da ordem social e da força de trabalho para a agricultura e a indústria, ou seja, com a elite, sem se atentar para causas estruturais da condição de desigualdades (SPOSATI, 2017).

privada que se preocupava em “ensinar as mães a serem mães melhores, segundo os padrões de higiene e cuidados” (SPOSATI, 2017, p. 527).

Fazendo uma alusão ao IPAI, também se compreende que o Programa Criança Feliz (PCF), com o propósito de promover o desenvolvimento humano, realiza visitas periódicas a moradias das crianças, oportunidades em que os visitantes orientarão as famílias a cuidar melhor de seus filhos. Dessa experiência, percebe-se a influência de Terra no engajamento do Projeto de Lei que deu origem ao Marco Legal da Primeira Infância (MLPI), pois, de acordo com Bruno Oliveira (2016, p. 82), o “Projeto de Lei nº 6.998 de 203 se transforma em uma vitrine para o PIM, que é apresentado como modelo para o restante do País e figura como pioneiro em termo de política pública para a Primeira Infância”.

Ainda sobre Osmar Terra, ele foi autor de três leis aprovadas: a Lei nº 13.840, de 5 de junho de 2019, que torna mais rigorosa a legislação antidrogas; a Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016, do Marco Legal da Primeira Infância; e a Lei nº 13.819, de 26 de abril de 2019, conhecida por Lei Vovó Rose, que obriga a notificação às autoridades sobre casos de automutilação e tentativas de suicídio de adolescentes (TERRA, 2021, s/p). Percebe-se que Terra é ativo nas questões relacionadas à agenda política, destacando seu nome nas legislações em questão.

Outra figura que se percebe forte atuação na construção do MLPI foi Vital Didonet, um ator privado, educador, filósofo, com mestrado em Educação pela Universidade de Brasília (UnB)<sup>46</sup> e com um amplo repertório curricular<sup>47</sup>, que “construiu por entre pessoas, instituições e contextos [...] e ainda se autodenomina como um ‘especialista em educação infantil’ especialmente nas políticas públicas de educação e planejamento educacional” (PRADO; HAI, 2019, p. 336). De acordo com Silva (2018), Vital Didonet foi procurado por Osmar Terra para elaboração da minuta do Marco Legal da Primeira Infância (MLPI) e definição de estratégia para fazer aprovar o PL nº 6998/2013. Junto com Osmar Terra procurou dar suporte à convergência de ideia e posição frente às comissões de apresentação do PL, apontando fortes argumentos para o investimento<sup>48</sup> no desenvolvimento infantil.

---

<sup>46</sup> Com trabalho intitulado “Subsídios a uma política educacional para o pré-escolar”.

<sup>47</sup> Foi Coordenador da Coordenação de Educação Pré-escolar (Coepre); Consultor legislativo em educação da Câmara dos Deputados; Coordenador da Secretaria Executiva de Rede Nacional Primeira Infância (RNPI) no Brasil (2009-2010), permanecendo na Secretaria executiva e sendo o seu representante junto ao Governo Federal e ao Congresso Nacional; Assessor da OMEP e depois presidente no Brasil, Vice-presidente na América do Sul e, depois Vice-Presidente Mundial (desde 1980 até 2000); Consultor de várias organizações internacionais (Unicef, Unesco, OEA, OEI).; Dentre as instituições particulares, destaca-se como membro do Conselho técnico do programa “A primeira infância em primeiro lugar”, da ABRINq e do conselho consultivo da OSCIP, “Berço da Cidadania” da Associação Brasileira de Estudos sobre o Bebê (Abebê).

<sup>48</sup> O termo ‘investimento’ citado aqui e também por Campos (2016) é encontrado em muitos documentos do



Ressalta-se que a questão do investimento é um assunto com duas polaridades. De um lado, pesquisadores como Campos (2016), que pincela esse tema como algo negativo ao falar de educação: “eu compreendo que as políticas para a educação infantil são necessárias porque a criança possui direito à educação, e não porque isso significa uma economia nos investimentos do Estado” (CAMPOS, 2016, s/p); e, do outro lado, tem-se os idealizadores do Marco Legal da Primeira Infância (MLPI) que, de forma clara, numa ótica positiva, demarcam que os investimentos nesse período, de 0 a 6 anos, resultam em menos despesas com outras pastas como a saúde, segurança etc., e maiores perspectivas de desenvolvimento econômico e de avanços na construção de uma sociedade com justiça social (CEDE, 2016). Reafirmando essa perspectiva, Vanessa Kelniar, Janete Lopes e Rosângela Pontili (2013) concluem que:

É importante a sociedade conscientizar-se do valor que o capital humano possui e unir-se com intuito de aperfeiçoá-lo e fazer com que o processo de desenvolvimento seja contínuo. É necessário que o Estado como força motriz estimule a qualificação tanto individual quanto coletiva. A sociedade civil deve monitorar o Estado e assumir o compromisso de receber e desempenhar corretamente sua função como fator fundamental no desenvolvimento econômico (KELNIAR; LOPES; PONTILI, 2013, s/p).

As autoras ainda enfatizam que “o capital humano está atrelado à educação, tanto qualitativamente quanto quantitativamente, pois muitos estudos foram feitos considerando o tempo empregado em educação e o tipo de educação dispensada ao fator humano” (KELNIAR; LOPES; PONTILI, 2013, s/p). Nessa linha de reflexão, observa-se que a educação entra como primeira pasta a ser tocada com essa concepção de *capital humano*, e pode ser compreendida como um bem imaterial, que, de acordo com Kelniar, Lopes e Pontili (2013), ao citar Marshall (1890), são (os bens imateriais) as qualidades e habilidades, e nesta esfera entra o conhecimento que traz ao trabalhador confiança na execução de suas atividades. Ainda, agrega as autoras, que “a falta de oportunidade entre as crianças da classe trabalhadora impedia o descobrimento de novos ‘gênios’ capazes de contribuir para o desenvolvimento da riqueza nacional” (KELNIAR; LOPES; PONTILI., 2013, s/p).

Voltando ao PL, Osmar Terra, durante sua elaboração, indicou duas preocupações. A primeira seria que mexer no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) poderia abrir uma

---

Marco Legal da Primeira Infância, como o Avanços do Marco Legal da Primeira Infância, as cinco dissertações e uma tese consultados que somando aparece quase 200 vezes. Esta perspectiva está relacionada com a teoria do capital humano, formalizada por Alfred Marshall (1988).

porta para que grupos tentassem mudar a idade penal, e a segunda, por sua vez, era de que novos dispositivos específicos para primeira infância no ECA acarretassem em retirada dos direitos de crianças de outras faixas etárias, como por exemplo, de 7 a 12 anos. Logo em seguida, Didonet concluiu que poderia ser um *temor infundado*, pois a vantagem da nova lei é que daria maior visibilidade à criança e teria um peso maior em relação às políticas públicas (SILVA, 2018). Ou seja, compreende-se que a ideia principal girava em torno do desenvolvimento integral da primeira infância a partir de um ordenamento jurídico, embora os argumentos que o fundamentavam não tivessem a concordância de muitos especialistas que lidavam e lidam com esse público.

Como ator privado, a Fundação Maria Cecília Souto Vidigal (FMCSV) é outro destaque na configuração do MLPI. A FMCSV é uma organização não governamental, sem fins lucrativos, e foi criada em 1965, pelo banqueiro Gastão Eduardo de Bueno Vidigal e sua esposa, Maria Cecília Souto Vidigal, em memória da filha, Maria Cecília, que morreu vítima de leucemia, aos 13 anos. A partir de 2007, começou a dedicar-se à causa da primeira infância, e dentre um dos projetos que esteve à frente foi o Marco Legal da Primeira Infância, participando junto com os atores explicitados anteriormente, de simpósios internacionais, de capacitações de lideranças, estudos e pesquisas, etc., que levou para a construção do PL do MLPI (FMCSV, 2021, s/p).

Dos trabalhos e documentos consultados, percebe-se que a FMCSV exerceu uma considerável importância, junto com Osmar Terra e Vital Didonet. A Fundação, na pessoa de Ely Harasawa, fez recomendações objetivas ao PL, ressaltando que a lei precisava explicitar os direitos da criança na primeira infância e prever obrigações. Para isto, ofereceu recursos e esforços para que o projeto fosse aprovado (SILVA, 2018), de modo que os três atores estiveram à frente do Programa de Liderança Executiva em Desenvolvimento da Primeira Infância<sup>49</sup>, na Universidade de Harvard, operado pelo Núcleo Ciência pela Infância (NCPI).

A intenção do programa era de capacitar os formuladores de políticas públicas para “liderar um movimento mais forte em favor do desenvolvimento infantil no Brasil” (MARINO, 2016, p. 453). Na primeira edição do curso, em 2012, um dos planos de ação negociados foi a criação de uma Lei Federal de Responsabilidade sobre a Primeira Infância.

---

<sup>49</sup> É uma iniciativa do Núcleo Ciência Pela Infância (NCPI), que reúne as seguintes organizações: Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, Center on the Developing Child, David Rockefeller Center for Latin American Studies (ambos da Universidade de Harvard), Insper – Instituto de Ensino e Pesquisa, Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo e Fundação Bernard van Leer, com o objetivo aprimorar políticas e práticas a favor da primeira infância (INSPER, 2021).

No final de 2013, o plano de ação resultou no Projeto de Lei nº 6998/2013, que leva a autoria de Osmar Terra e outros parlamentares egressos do curso (SILVA, 2018).

Ao refletir a participação desses atores em programas organizados pela Universidade de Harvard, observa-se que houve uma busca de aprimorar as ideias e conhecimentos em torno da construção do PL que deu origem ao MLPI. A essas trocas, que se pode chamar de circulação de ideias conexas entre sujeitos e grupos, Roger Chartier (1990) demarca como representações que é a forma como os sujeitos sociais constroem sua realidade e sua intelectualidade, de modo a atender questões concretas. Entretanto, é pertinente observar que essas representações, para sua melhor efetividade, devem ser estudadas levando em consideração as realidades locais de cada povo, que inclui, entre tantos outros aspectos, sua cultura e sua distribuição social e econômica.

Ainda no que diz respeito à elaboração do Projeto de Lei (PL) e no que tange às lideranças que estiveram à frente desse projeto, a Frente Parlamentar Mista da Primeira Infância (FPMPI), lançada em março de 2011, na Câmara dos Deputados, e que teve como coordenador do grupo o deputado Osmar Terra, constituiu-se em outro ator na configuração do Marco Legal da Primeira Infância (MLPI).

Para Eduardo Silva (2021, p. 63), a FPMPI era “o fórum principal dos debates”, e foi integrada por mais de 200 parlamentares da Câmara dos deputados e do Senado Federal. Ela contou com diferentes partidos políticos para as tratativas de criação do MLPI, e ainda teve estreita articulação com a Frente Parlamentar da Criança e do Adolescente e com a Rede Nacional da Primeira Infância (RNPI)<sup>50</sup>.

De acordo com Silva (2018), a criação da FPMPI foi devido à necessidade de aprofundar o olhar para a primeira infância, promovendo no Parlamento, na sociedade e no governo temas de interesse ao desenvolvimento pleno da criança. À Frente Parlamentar Mista da Primeira Infância (FPMPI) coube articulação e realização, junto com a Fundação Maria Cecília Souto Vidigal (FMCSV), entre outros, de Seminários Internacionais do Marco Legal da Primeira Infância, que atraiu deputados, senadores, assessores e grande público externo para tratarem da temática da primeira infância no que concerne o seu desenvolvimento (RNPI, 2020<sup>a</sup>).

Os seminários tinham por objetivos discutir os avanços e desafios do Brasil e de outros países no que se refere às políticas públicas para crianças de zero a seis anos, e também

---

<sup>50</sup> É uma articulação nacional de organizações da sociedade civil, do governo, do setor privado, de outras redes e de organizações multilaterais que atuam, direta ou indiretamente, pela promoção e garantia dos direitos da Primeira Infância – sem discriminação étnico-racial, de gênero, regional, religiosa, ideológica, partidária, econômica, de orientação sexual ou de qualquer outra natureza (RNPI, 2021).

serviram para que os indivíduos e organizações apresentassem e posicionassem suas opiniões para a fundamentação da proposta de criação do Marco Legal da Primeira Infância (MLPI) (SILVA, 2021). Todavia, o que se percebe, mais uma vez, é que esses indivíduos e organizações estavam muito concentrados em grupos de coalizões a favor do MLPI e, sendo propositalmente ou não, menos atentos a representantes de todas as pastas, como a da educação infantil e algumas entidades específicas, como, por exemplo, o Movimento Interfóruns de Educação Infantil (MIEIB).

Voltando à atuação dos atores da construção do MLPI, Terra, Didonet, FMCSV, FPMPI, entre outros, observa-se que eles têm um considerado grau de visibilidade, como expressa Secchi (2010) ao afirmar que esses atores se diferenciam de outros sujeitos por serem representantes de interesses da coletividade, tendo legitimidade para agir, exprimir opinião e defender interesses em nome de seus representados. Ainda, de acordo com Secchi (2010), eles são portadores de autoridade institucionalizada e de tomada de decisão, embora, essa autoridade seja temporária e limitada pela lei.

Relativos aos atores, compreende-se, ainda, que crenças, posições e preferências sobre a instituição de uma legislação quase sempre resultam em duas posições, a favor e contrária, e, de acordo com Secchi (2010, p. 78), a “categorização de atores serve para agregar aqueles que possuem características em comum e distinguir aqueles com características diferentes”.

Ainda nesse contexto, Silva (2018), em seu trabalho, indica a existência de três grupos com características bastante distintas. O primeiro seria o denominado “economicista”, que via a criança como etapa que se forma para ser um cidadão produtivo no futuro. Neste, verifica-se a interferência da abordagem do investimento social, muito citado nos documentos do Marco Legal da Primeira Infância (MLPI), em função da ideia de formar e investir no presente para o vir a ser vantajoso no futuro. Essa verificação encontra sustentação em Oliveira (2016) quando explicita que:

A aprovação desta legislação e a política de intervenção que se delineia, pelo menos a partir dos discursos analisados, pretende “assegurar o desenvolvimento pleno do potencial genético das novas gerações” com o intuito de que essas ações garantam a subjetivação do adulto saudável e produtivo, capital social necessário para interromper o chamado “ciclo de pobreza” e alçar o país a patamares de desenvolvimento elevado. Para provar que os investimentos nas crianças em seus primeiros anos resultam em impactos macroeconômicos positivos, cálculos econométricos são incorporados ao discurso, sem que sua complexidade seja esclarecida (OLIVEIRA, 2016, p. 128).

Ou seja, embora, haja uma pretensão de interrupção do chamado ciclo de pobreza a partir dos supostos investimentos no capital humano, não se descortina para esse movimento, de que forma isso ocorrerá e como serão medidos ou monitorados esses patamares alçados.

Os evangélicos seriam o segundo grupo, com a ideologia de formar cidadãos com valores cristãos, sadios, equilibrados e pacíficos, de acordo com a concepção religiosa que traz espírito e matéria (SILVA, 2018). Identifica-se nesse contexto que a bancada evangélica tem ganhado espaço, principalmente na conjuntura política do governo atual, o que não era muito comum nos governos anteriores. Entretanto, compreende-se que esse conceito religioso atrelado ao conservadorismo extremo pode ser prejudicial à garantia dos direitos sociais, uma vez que, possivelmente, pode-se restringir o conceito de família a uma única definição, não levando em consideração os mais diversos arranjos sociais que foram construídos nas últimas décadas.

E o terceiro grupo seria o “da política social e formação da cidadania” (SILVA, 2018, p. 164), que tratava da produção do bem-estar e a infância era vista como um momento da constituição do sujeito em sua subjetividade e singularidade, além de considerar a criança como um cidadão do presente. Ainda, escreveu o autor, havia o lobby da Confederação Nacional da Indústria (CNI) e representantes de organizações não-governamentais que incidiam sobre os três grupos citados (SILVA, 2018).

Observa-se que o último grupo é o que mais se aproxima do que se detalha na Lei nº 13.257/2016, em virtude de apresentar a criança como sujeito e cidadã do presente. Esse novo olhar expande a noção de universalidade em conformidade ao que menciona Oliveira (2016) sobre essa internacionalização da ideia de infância universal, abstrata e a-histórica, difundida nos arredores dos anos 60, mas que no Brasil, as profundas desigualdades têm sido um obstáculo a essa consolidação da criança como sujeito de direitos, contrariando ou não colocando em prática o que estabelece a lei.

Outro ponto de relevo, no que se refere à elaboração do MLPI, foram as organizações não-governamentais, que conforme Silva (2018), era denominado o *lobby* da indústria, que tinha como principal representante a Confederação Nacional da Indústria (CNI). Sua participação consistia em atuar nos gabinetes apresentando sugestões aos textos do PL 6998, fornecendo documentos técnicos para que os parlamentares envolvidos com o PL se posicionassem contra as propostas que acarretassem aumento de custos e restrições para as empresas (SILVA, 2018). Baseado nessas informações, vê-se, portanto, um pouco do que ocorria por trás dos bastidores da elaboração da proposição legislativa do Marco Legal da Primeira Infância (MLPI). Aquilo que pode ser observado como “lutas de representações”, tal

como demonstra Chartier (1990, p. 17). Ou seja, como estratégias ou práticas utilizadas para impor escolhas de grupos diferentes ou de pessoas do mesmo grupo social, de acordo com suas concepções.

Ainda quanto aos grupos, soma-se aqui mais um quarto, que é o grupo dos médicos, que são os profissionais com reconhecida formação em suas áreas e que, ao assumirem papéis políticos, como é o caso do próprio autor do MLPI, o deputado Osmar Terra, surgem com o discurso focalizando a saúde e o desenvolvimento da criança e família. Junto a ele agregam-se nomes como o de Mary Eming Young, médica-pesquisadora dos EUA, que já havia atuado na área da primeira infância no Banco Mundial; Darcísio Perondi, médico e político; Inês Catão, médica que esteve presente no documento *Avanços do Marco Legal da Primeira Infância*, de 2016, entre outros (SILVA, 2018). Para esse grupo percebe-se que:

O discurso médico, que se sustenta no científico, ganhou novo vigor. O estudo da comissão especial do PL nº 6998/2013 mostrou a Pediatria exibindo sua ‘nova face’ do século 21 e um papel ampliado: além de cuidar da criança, cuida do ambiente e de diversos fatores de risco para a saúde dos pequenos. Depois de dominar a produção de políticas por décadas, do Higienismo à Puericultura, a corporação médica recupera prestígio e espaço destacado no subsistema da primeira infância (SILVA, 2018, p. 178).

Observa-se que é nessa configuração de grupos que a elaboração do Marco Legal da Primeira Infância (MLPI) encontrou sustentação, como constatado em alguns de seus documentos. Também, dos trabalhos visitados (OLIVEIRA, 2016; SILVA, 2018; TERRA, 2021; SILVA, 2021), infere-se que há uma miríade<sup>51</sup> de atores estatais e não-estatais que se agregaram desde sua elaboração até a sua aprovação.

Seguindo o viés da configuração do Marco Legal da Primeira Infância sobre as concepções de infância e criança, verifica-se que a Lei nº 13.257/2016, ao trazer um conjunto de direitos segmentados às crianças de zero a seis anos, “concebe a criança como sujeito de direito e não apenas como objeto de proteção” (GONÇALVES, 2020). Ou seja, das novas formas de se olhar a criança, tem-se percebido um novo contexto de conceber as legislações voltadas para as mesmas. E, de acordo com Thamires Assunção e Eliene Almeida (2020):

Diante das fundamentações teóricas a respeito da criança é possível notar a necessidade em olhar para a mesma através de diferentes eixos teóricos, pois esta se configura enquanto ser social e deve ser vista e ouvida a partir de sua

---

<sup>51</sup> Principalmente na Dissertação de Costa (2021, p. 79) e na Tese de Silva (2021) é possível tomar nota de muitos atores presentes desde a elaboração do MLPI e posterior à sua aprovação.

dimensionalidade, diversidade e do meio à qual faz parte, os adultos que a rodeia, além dos pares que fazem parte de seu cotidiano, pois são esses conjuntos que fazem parte de sua identidade e influenciam seu desenvolvimento (ASSUNÇÃO; ALMEIDA, 2020, s/p).

Compreende-se que o Marco Legal da Primeira Infância (MLPI), como documento jurídico, ao percorrer o conceito de infância e de criança como sujeito social, com categoria própria, possibilita articular ações que possam promover a integração dos eixos como a saúde, educação, assistência social e direitos humanos. Ainda, de acordo com Assunção e Almeida (2020, s/p) “as discussões sobre o que é infância e criança, são históricas, como forma de situar um olhar que reflete de que modo a sociedade civil reconhece estes indivíduos em seus ambientes”. Nesse cenário,

A concepção de infância singular vai ganhando contornos diferentes quando conseguimos compreendê-la como categoria social, categoria humana, que é um período de vida de cada um – de 0 a mais ou menos 12 anos de idade – e que, portanto, assume uma perspectiva plural – infâncias – que pode se constituir de diversas formas, a depender do contexto social e cultural em que se concretiza (ALMEIDA; GHESTI, 2021, p. 2).

Assim, “as construções teóricas sobre as crianças, no plural devido suas multiplicidades de atuações na sociedade, tem se construído com bastante força na sociologia da infância, por olhar a diversidade de ações que interferem e construção desse sujeito”. (ASSUNÇÃO; ALMEIDA, 2020, s/).

**Figura 2:** Esquema de mudança de perspectiva



De acordo com o esquema, as autoras demarcam que “essa nova configuração e reconhecimento da pluralidade das infâncias são substratos importantes para o desenvolvimento de ações de dimensão nacional [...]” (ALMEIDA; GHESTI, 2021, p. 3), que envolve profissionais em diferentes papéis para o reconhecimento dos direitos da criança. (Ibidem). Desse modo, a Lei nº 13.257/2016 apresenta, a partir de seus documentos<sup>52</sup>, essa nova perspectiva de olhar a infância e a criança a partir dos contributos da Sociologia da Infância (ALMEIDA; GHESTI, 2021, p. 2).

A SI, de acordo com Jens Qvortrup (2010), trata a infância como um segmento da estrutura social, ou seja, ela é apresentada como categoria social, portanto, diversa e complementar às outras categorias. Ainda segundo o autor, “a infância existe enquanto um espaço social para receber qualquer criança nascida e para incluí-la – para o que der e vier – por todo o período da sua infância” (QVORTRUP, 2010, p. 637).

Interpreta-se, por meio das afirmativas do autor, que talvez não seja adequado uma delimitação de primeira infância se considerar que este espaço social não se corta pelo simples fato de a criança chegar aos 6 (seis) anos completos ou 72 (setenta e dois) meses de vida, conforme determinado com o Marco Legal da Primeira Infância. Para melhor entender, Qvortrup (2010, p. 635) sustenta que “em termos estruturais, a infância não tem começo e um fim temporais, e não pode, portanto, ser compreendida de maneira periódica. É compreendida, [...], como uma categoria permanente de qualquer estrutura geracional”.

Em vista disso, identifica-se que com o MLPI o período que corresponde à primeira infância pode deixar à margem outras crianças que estão fora desse enquadramento cronológico, coadunando com o que Sposati (2017) argumenta de que o MLPI, ao realizar um recorte da primeira infância:

Contribui para a segmentação do núcleo familiar, além do fato de que a oferta para o atendimento das crianças de família em situação de vulnerabilidade não alcança a todos. Opera a fragmentação da infância transgredindo o campo normativo. Essa condução não se configura como um simples jogo de semântica, mas de decisões políticas que podem desconstruir a ideia de núcleo familiar desenhada a partir da CF/88 e enfraquecer o ECA na defesa integral dos direitos da infância (SPOSATI, 2017, p. 531).

Por esse motivo, considerar a infância dentro de uma marcação cronológica é entender que “essa fragmentação pode implicar o não reconhecimento da prioridade absoluta para

---

<sup>52</sup> Avanços do Marco Legal da Primeira Infância (CEDE, 2016), e o Projeto de Lei nº 6.998/2013.



algumas faixas etárias da infância” (SPOSATI, 2017, p. 531). O enunciado encontra sustentação ao que Qvortrup (2010, p. 637) afirma, que “a infância se transforma de maneira constante assim como é uma categoria estrutural permanente pela qual todas as crianças passam”. Destarte, atender ao interesse superior da criança remete a várias construções de entendimentos e ao reconhecimento de seu protagonismo social. Ser sujeito dentro de uma estrutura social, é aderir-lhe direito e entender que a criança é um ser pensante, ativo e capaz.

Compreendendo-a como sujeito de direitos, o Marco Legal da Primeira Infância (MLPI) trouxe em seu artigo 4º que as políticas públicas voltadas ao atendimento dos direitos da criança na primeira infância serão elaboradas e executadas de forma a:

- I – atender ao interesse superior da criança e à sua condição de sujeito de direitos e de cidadão;
  - II – incluir a participação da criança na definição das ações que lhe digam respeito, em conformidade com suas características etárias e de desenvolvimento;
  - III – respeitar a individualidade e os ritmos de desenvolvimento das crianças e valorizar a diversidade da infância brasileira, assim como as diferenças entre as crianças em seus contextos sociais e culturais.
- [...]  
(BRASIL, 2016ª, Art. 4º).

A concepção de criança como sujeito de direito, cidadã e produtora de cultura e conhecimento adentra sua participação na definição das ações que lhe digam respeito. Essa concepção se apresenta como uma perspectiva de superação da visão tradicional das crianças como receptáculos vazios, vistas como tábuas rasas ou como um devir a ser (NASCIMENTO, 2008).

Ainda ratificando essa perspectiva, Qvortrup (2011, p. 201) sustenta que “[...] as crianças são indiscutivelmente parte da sociedade e do mundo e é possível e necessário conectar a infância às forças estruturais maiores, mesmo nas análises sobre economia global”, pois, conforme o autor, dessas discussões “é possível perguntar: por que as crianças, por que a infância é ignorada nas análises econômica e políticas? Deveriam as crianças ou a infância ter um lugar nessas discussões?” (Ibidem, p. 201).

Das interrogações levantadas por Qvortrup (2011), cabe frisar que alguns avanços já foram vislumbrados no que se refere à inclusão do debate sobre a criança e a infância no contexto da políticas e, desse modo, entende-se que essa temática, nas últimas décadas, tem ocupado algumas pautas tanto nas esferas de governo como no meio acadêmico e científico, a exemplo do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), do Plano Nacional de Educação (PNE) com sua Meta 1, das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil

(DCNEI), entre outros ordenamentos normativos e jurídicos e pesquisas científicas de especialistas envolvendo as mais diversas pastas, conforme registra-se no capítulo II, itens 2.2 e 2.3, que trata do debate científico sobre o tema.

Em consonância com o assunto criança e infância, a partir das leituras dos documentos<sup>53</sup> do Marco Legal da Primeira Infância (MLPI), evidencia-se que “uma coisa é o fenômeno ‘infância’ e ‘criança’ como categorias sociais e culturais; outra é esta e única criança, cujo nome eu pronuncio, cujos olhos me fitam, e para quem a vida é um sorver cotidiano e um desejo aberto à surpresa” (CEDE, 2016, p. 61). No entanto, ao criar um lei específica para essa categoria, de 0 a 6 anos, implica não somente explicitar o quê e como se gostaria que fosse efetivado, mas também se postula que a elaboração de políticas públicas sejam planejadas em consonância com o que se propõe, que é o olhar para criança como parte da estrutura social.

Outro ponto a ressaltar com relação à inclusão de participação da criança na definição das ações que lhe digam respeito é que muitas vezes estas sustentações ficam somente no papel, e ainda, “[...] com muita frequência, a legislação é elaborada sem levar as crianças em consideração, embora haja poucas dúvidas de que os eventos sociais causem efeitos constantes. As crianças, no entanto, não são consideradas [...]” (QVORTRUP, 2011, p. 207). Em outros termos, entende-se que até pode ser possível levar as crianças em consideração na elaboração de uma legislação, mas isso ocorre a partir do olhar do adulto, não por elas mesmas.

O documento *Avanços do Marco Legal da Primeira Infância* (CEDE, 2016), ao trazer Sarmiento (2005) e as contribuições da Sociologia da Infância (SI) para a elaboração do Projeto de Lei (PL) 6.998/2013, demarca que:

À medida que fomos apropriando-nos dos construtos teóricos da Sociologia da Infância, vimos que a criança é enxergada como sujeito social e ator social de seu processo de socialização, construtora de sua infância, de forma plena. E, ainda, a infância constitui-se como objeto sociológico, como categoria social do tipo geracional, através da qual se revelam as possibilidades e constrangimentos da estrutura social (CEDE, 2016, p. 135).

---

<sup>53</sup> É pertinente afirmar que o documento mor do Marco Legal da Primeira Infância pode ser considerado o caderno *Primeira Infância: avanços do Marco Legal da Primeira Infância*, com 532 páginas, que teve como relator o deputado Osmar Terra e que foi elaborado pelo Centro de Estudos e Debates Estratégicos (CEDE), da Câmara dos Deputados, em parceria com a Frente Parlamentar Mista da Primeira Infância e com o Senado Federal. Foi lançado ainda em 2016, ano de aprovação da Lei nº 13.257/2016 e trata dos fundamentos, das políticas nacionais e primeira infância, iniciativas e desafios regionais e de programas de apoio às famílias na primeira infância.

Sob esse viés, verifica-se que o MLPI referencia as concepções da Sociologia da Infância para sustentar sua alusão dentro do PL, com a ideia de resgate da infância e de novas perspectivas para a criança na primeira infância. Contudo, é relevante pontuar que “a maneira pela qual a infância é vista depende do período histórico ou da civilização; a política da infância se refere à maneira de desenhar estruturalmente a infância e de mudar conscientemente a sua arquitetura” (QVORTRUP, 2010, p. 787). Isto posto, compreende-se que o período histórico da elaboração do PL 6998 impunha abraçar novos conceitos no que diz respeito à infância, culminando nos aportes da SI para sua fundamentação.

Essa mudança de consciência também pode ser vislumbrada no reconhecimento da criança como produtora de cultura, como cita o Marco Legal da Primeira Infância (MLPI), de que “as políticas públicas criarão condições e meios para que, desde a primeira infância, a criança tenha acesso à produção cultural e seja reconhecida como produtora de cultura” (BRASIL, 2016<sup>a</sup>, Artigo 15º). Esse entendimento pode ser considerado recente, conforme declara Qvortrup (2010), pois somente:

Há pouco mais de vinte anos, entretanto, começaram a tornar-se o foco dos estudos sociais da infância, que a tomaram como um fenômeno social. Nesse sentido, foi definido um campo que investiga as crianças como agentes sociais, *produtoras de culturas*, e a infância como categoria na estrutura social. (QVORTRUP, 2010, p. 631, grifos nossos).

Corroborando com o extrato acima, Irene Rizzini e Cristina Porto (2014) demarcam que relativo aos estudos voltados para a faixa etária de 0 a 6 anos houve um aumento significativo a partir de 2009. A autora pontua ainda que esse aumento se deu a diversos acontecimentos, como a promulgação de algumas leis e planos de ações voltados para essa população infantil. Nesse viés, passados um pouco mais de 05 (cinco) anos desse aumento, surge a Lei nº 13.257/2016, com a prerrogativa de atender a esse público e com a premissa de dar-lhe prioridade nas políticas públicas em atendimento às suas necessidades e aos seus direitos.

Compreende-se, portanto, que garantir esse direito e esse acesso é permitir o brincar, o lazer e a sua interação de maneira livre, de modo que a criança possa despertar para a realidade que a cerca, compreendendo que ela não pode ser apenas receptora da cultura a qual está inserida, ela é produtora, e por melhor dizer, produtora em potencial. Entretanto, é oportuno admitir que embora os estudos apontem a necessidade de garantir esses direitos, ainda há muito desconhecimento no que concerne às especificidades desta categoria. Pode-se agregar que o trabalho de Rizzini e Porto (2014) ainda é muito atual ao afirmar que:

Apesar de inúmeros avanços identificados na produção acadêmica brasileira referente ao tema da Primeira Infância, predomina ainda um significativo desconhecimento sobre as características e necessidades das crianças pequenas. Preconceitos étnicos e religiosos revelam a dificuldade de muitos adultos em reconhecer a diversidade social e cultural das crianças, contribuindo para que sua participação seja negada resultando em pouca oferta de alternativas de cuidado com qualidade (RIZZINI; PORTO; TERRA, 2014, p. 30).

Isto significa induzir que o discurso ainda está separado da prática, o que por razões diversas não alcança a sua efetividade. Ou seja, seria o que destaca Natália Soares (2005, s/p) quando demarca que o discurso acerca da infância se apresenta como “um discurso decorativo e quimérico – o paradigma que propõe entendermos as crianças como sujeitos de direitos”. A autora explica que é decorativo porque “nesta 2ª modernidade é politicamente correcto referenciarmos o discurso dos direitos para a infância, como discurso adequado e que agrada muita gente” e que é quimérico “porque muita dessa mesma gente apesar de o invocar, não o considera relevante, nem mesmo possível (ou necessário) de concretizar no cotidiano das crianças” (SOARES, 2005, s/p).

Entretanto, entende-se, que a evolução histórica da concepção de infância de certa maneira veio a favorecer o Marco Legal da Primeira Infância (MLPI), mesmo sabendo que, como sustentam as autoras Ana Delgado e Fernanda Müller (2005, p. 357), “no Brasil temos um longo caminho a percorrer, no que se refere às pesquisas *sobre* e *com* as crianças, suas experiências e culturas. Provavelmente as crianças sabem bem mais sobre os adultos e as instituições”.

Se o caminho era longo nas pesquisas, pode-se aferir que ele continue sendo também na promulgação de legislações específicas e da sua transformação em programas voltados às crianças de até 6 anos de idade. É a partir do reconhecimento da criança como sujeito social e de direitos que alguns pontos de preocupações aparecem no MLPI como problemas a serem discutidos, culminando na origem das primeiras articulações entre atores. Pelo que se apresenta, Secchi (2010) traz o seguinte enunciado sobre o problema:

Os partidos políticos, os agentes políticos e as organizações não governamentais são alguns dos atores que se preocupam constantemente em identificar os problemas públicos. Do ponto de vista racional, esses atores encaram o problema público como matéria-prima de trabalho. Um político encontra nos problemas públicos uma oportunidade para demonstrar seu trabalho ou, ainda, uma justificativa para a sua existência (SECCHI, 2010, p. 35).

Trazendo o enunciado para o contexto do Marco Legal da Primeira Infância (MLPI), compreende-se que a criança na primeira infância aparece como matéria-prima da Lei nº 13.257/2016. Dito de outro modo, a partir dessa matéria-prima, que é o sujeito de direitos, entende-se que se identificou um conjunto de problemas, que Secchi (2010) nomeia de agenda política, em que o ator político, no caso o deputado Osmar Terra, teve o interesse de “criar uma legislação que contemplasse as especificidades da primeira infância à luz dos novos conhecimentos científicos e dos novos discursos elaborados nesse subsistema” (SILVA, 2018, p. 166). Percebe-se que foi uma oportunidade para o citado deputado se fazer visível e demonstrar suas contribuições.

Ainda com relação ao deputado Osmar Terra, Silva (2018) escreve que em um de seus pronunciamentos ele discorreu que se devia investir na primeira infância para que se evitasse que as crianças crescessem com deficiências de formação e se envolvessem com problemas de drogadição, etc., e que “boa parte da violência tem a ver com os transtornos, com questões que aparecem no início da vida por maus-tratos, por violência, negligência” (SILVA, 2018, p. 44). Diante de tal relato do deputado, relembra-se aqui aquilo que Irene Rizzini (2006, s/p) registra, que,

A despeito da magnanimidade de muitos dos nossos reformadores sociais, o discurso de salvação da criança no Brasil, longe de constituir apenas um gesto de humanidade, na verdade, serviu de obstáculo à formação de uma consciência mais ampla de cidadania no país (RIZZINI, 2006, s/p).

Interpretando o que Rizzini (2006) escreve, entende-se que o ideário ressaltado por alguns atores sociais e políticos possivelmente pode estar camuflado por outros interesses, quaisquer que sejam, que podem ser interesses individuais ou coletivos e que ganham importância na agenda política devido às ações (atreladas ao poder) e articulações com grupos com objetivos comuns. Assim, regressando a Rizzini (2006), e incorporando seu texto ao presente quando trata da dimensão política que envolve a criança, ressalta-se que:

[...] Não há dúvida de que a criança foi de fato um instrumento valioso, que precisava ser salva para salvar o país, porém na perspectiva de sua elite que se percebia ameaçada de 84rata-lo. É por essa razão que parcela significativa da população brasileira permanece até hoje à margem da sociedade, sendo vista, assim como o é o pobre em geral, como uma ameaça à ordem e à paz social (RIZZINI, 2006, s/p).

Nessa perspectiva, interpreta-se que esse panorama não mudou muito de 2006 para 2016, e chegando até os dias atuais quando é possível informar que, no Brasil, a maior parte da população brasileira ainda permanece à margem da sociedade, corroborando com o que traz Cintia Sasse (2021) ao apontar que o Brasil está entre os dez países mais desiguais do mundo, sendo o único país latino-americano na lista onde figuram os africanos.

Entretanto, não se pode negar que a temática criança e infância tem sido pauta, nos últimos anos, em algumas agendas públicas, mesmo que, utilizando as palavras de Terra (2021, p. 47), seja “sempre uma tarefa complexa delimitar quando a temática passou a fazer parte da agenda pública”. Pois, mesmo quando essa temática é relevante dentro ou fora da esfera política, entende-se que muitas das questões sociais se transformam em assuntos dominantes do discurso social e político (HILGARTNER; BOSK, 1988). E ainda, compreende-se que os chamados problemas sociais geralmente estão relacionados a direitos não que foram cumpridos, ou mesmo a necessidades ainda não satisfeitas de uma população específica, como é o caso da criança na primeira infância.

Recuando à discussão das preocupações que deram origem às articulações entre os atores, Silva (2018, p. 43) escreve que “[...] A noção de que a qualidade dos cuidados à criança de 0 a 6 anos de idade é determinante para a qualidade da vida futura do indivíduo abriu novas perspectivas, estimulou debates e levou o tema à agenda pública”. Semelhante ao contexto da agenda pública, Oliveira (2016) informa que havia uma miríade de ações governamentais e não governamentais que elegeram como alvo a primeira infância sob a mesma justificativa de que os *investimentos* na primeira infância têm garantido maiores retornos que qualquer outro investimento. Ainda, os investimentos neste período contribuíram para a interrupção do círculo da pobreza histórica (OLIVEIRA, 2016), como já relatado

Ratificando as proposições anteriores, o Parecer nº 02, do Senado Federal, expressa que, na *Justificação* do projeto, o autor, Osmar Terra, pontuou a necessidade de estabelecer maior sintonia entre a legislação e o significado do período da existência humana, que é a primeira infância (BRASIL, 2016b). O Parecer ainda versa sobre a questão da realidade socioeconômica do Brasil, quando diz que:

[...] a proposta visa a, inicialmente, garantir a sobrevivência das crianças, uma vez que, como se sabe, no País, ainda figuram, entre as principais causas da mortalidade infantil, doenças de fácil prevenção e cura, entendendo que o cuidado com o bem-estar da criança deve iniciar-se desde a concepção, compreendendo a garantia de condições mínimas de higiene no ambiente em que a criança viverá e a cobertura das principais vacinas, entre outras medidas (BRASIL, 2016b, p. 3).

Mais adiante, ainda o Parecer nº 02 informa que após garantidas as condições mínimas para a sobrevivência, o escopo do PLC nº 14 /2015<sup>54</sup> partiu para preocupação com o adequado desenvolvimento físico, intelectual e emocional das crianças (BRASIL, 2016b). Vê-se, portanto, que o texto do Parecer elenca as *Justificativas*, para que seja possível entender como *problemas*, que levaram o PL 6998/2013 para a agenda governamental, que foi fruto das discussões começadas lá em 2011. Consequente, no Parecer, tem-se que não era aceitável haver dicotomias entre “o menor”, oriundo de famílias mais desfavorecidas, e “a criança”, crescida no seio das famílias de classe média (BRASIL, 2016b). Outrossim, a ação pública deveria se fundamentar não no assistencialismo ou na benemerência, mas sim no direito da criança como cidadã (VALE, 2016).

Outro elemento importante na configuração do MLPI trata-se de seus objetivos, pois parte do pressuposto de que, conforme Secchi (2010, p. 36), “os esforços de construção e combinação de soluções para os problemas são cruciais”. A criação da Lei entra neste cenário como uma alternativa para solução do problema anteriormente levantado. Nesse momento os atores envolvidos resumem o que esperam que sejam os resultados com a promulgação do Marco Legal da Primeira Infância (MLPI).

No entanto, ainda dialogando com Secchi (2010, p. 37), “sabemos que em muitas ocasiões o estabelecimento de metas é tecnicamente dificultoso”, como é o caso da implementação de políticas públicas objetos do escopo do MLPI para atendimentos às áreas prioritárias, mas, compreende-se que esses objetivos são norteadores da construção e justificam a criação de uma lei, como é o caso do MLPI. Com relação ao Projeto de Lei nº 6998/2013, extrai-se que o propósito era “[...] de formular diretrizes para as políticas públicas direcionadas à primeira infância, além de determinar ações específicas, no ECA e em outros diplomas legais, que assegurem o efetivo atendimento aos direitos da criança na primeira infância” (BRASIL, 2016b, p. 1).

Outrossim, um dos pontos de relevo do PL foi a determinação, em seu artigo 6º, para que houvesse políticas setoriais e política nacional integrada e que, por meio desse desenho, fossem dadas as diretrizes para as políticas públicas para primeira infância, com atendimento articulado de forma integrada e de forma a envolver todos os direitos da criança na primeira infância. A articulação multissetorial e multidimensional abrangeria toda a complexidade contida nas necessidades da primeira infância (BRASIL, 2016b).

---

<sup>54</sup> Após aprovação na Câmara o Projeto de Lei nº 6998/2013 entrou na pauta do Senado Federal como Projeto de Lei da Câmara (PLC) 14, de 2015 (BRASIL, 2016b).

É pertinente também trazer para essa articulação a questão dos profissionais qualificados que, conforme disposto no Parecer do Senado Federal, “a proposta parte acertadamente da valorização dos profissionais que atuam na atenção às crianças, seja na área da saúde, seja na da educação, seja na da assistência social, apontando a necessidade de sua qualificação inicial e continuada (art. 9º e 10º)” (BRASIL, 2016b, p 5). Assim, entende-se que o MLPI detalha e ratifica o que já pode ser vislumbrado em outras legislações, a exemplo da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em seu Art. 43-VIII, que preconiza a formação e a capacitação de profissionais em favor da universalização e aprimoramento da educação básica.

Ainda no que tange aos objetivos, Oliveira (2016) argumenta que o propósito do Marco Legal da Primeira Infância (MLPI), com base no seu projeto de lei, seria a criação de uma legislação que definisse diretrizes para as políticas públicas para a Primeira Infância e determinasse ações específicas em conformidade com o ECA, para garantia do atendimento dos direitos das crianças de zero a seis anos. Essa demarcação etária foi inscrita no PL como definidora da Primeira Infância. E, para essas ações específicas o MLPI trouxe, em seu escopo, a abordagem intersetorial que envolve as diferentes esferas de governo, além de convocar sociedade e família a se engajarem em prol do alcance dos objetivos estabelecidos pelo MLPI. Desse modo, conforme Secchi (2010), compreende-se que um mesmo objetivo pode ser alcançado de várias formas, por diversos caminhos. Desta forma, a partir da articulação dos diversos setores e esferas do governo, entende-se que o objetivo seja o alcance do melhor desenvolvimento da criança na primeira infância, com a integração das diversas pastas.

Pontuados os objetivos, a tramitação do Projeto de Lei, que culminou na Lei nº 13.257/2016, começou com a Frente Parlamentar da Primeira Infância, criada em 2011. A partir daquele ano, seguiu-se a articulação em prol do Marco Legal da Primeira Infância (MLPI) com a participação de diversos atores estatais e não-estatais de diversas trajetórias, como deputados, senadores, promotores de justiça, membros de associações médicas, coordenadores de programas (como da Unicef), coordenadores de comitês, coordenadora do Ministério da Educação, fundações, entre tantos outros<sup>55</sup> (TERRA, 2021).

Oliveira (2016) relata que, nas palavras de Osmar Terra, os eventos que se seguiram, com os atores sociais e institucionais envolvidos, tinham como objetivo discutir a proposta

---

<sup>55</sup> Na dissertação de Carolina Terra, 2021, página 79, tem-se uma lista relativamente grande extraída da dissertação de Silva (2018).



relacionada ao campo da Primeira Infância, de modo a alcançar contribuições favoráveis à constituição do PL, como também conhecer as políticas alinhadas ao PL, que já estavam em andamento. Ainda, nas palavras do autor, a dinâmica desses eventos não se diferia das reuniões de audiência pública, visto que contava com a participação de diferentes agentes sociais nas discussões do PL em uma e outra ocasião (OLIVEIRA, 2016).

Em dezembro de 2013, o PL 6998 foi apresentado à Câmara dos Deputados com o objetivo de criar o Marco Legal da Primeira Infância. Na Câmara dos Deputados foi constituída uma comissão especial composta por 28 deputados para dar um parecer sobre o PL. Além dos parlamentares, outros atores estiveram envolvidos com a comissão especial, tais como: Vital Didonet; Silvia Nabinger; Hélia Barbosa, Eduardo Chaves da Silva; Rita de Cássia de Freitas Coelho, entre outros.

Também, foram promovidos eventos fora da Câmara em outras cidades do país como Fortaleza, Porto Alegre etc. com o mesmo objetivo, que seria a aprovação da Lei nº 13.257/2016 (SILVA, 2018). Dos eventos, articulações e discussões citados, em dezembro de 2014, o PL N° 6998/2013 foi aprovado pela Comissão Especial da Primeira Infância, na Câmara dos Deputados, vislumbrando, desse modo, o objetivo traçado pelas coalizões de atores envolvidos. No âmbito da Câmara, “a proposição passou pelas Comissões de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática; Seguridade Social e Família; Finanças e Tributações; e Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) para apreciação do mérito da matéria” (OLIVEIRA, 2016, p. 24).

Ainda nessa esfera, “além dos eventos oficiais<sup>56</sup>, de acordo com o relatório oficial, foram realizados outros seminários, encontros, oficinas e reuniões, ocorridos em vários Estados da Federação” (OLIVEIRA, 2016, p. 25), onde a Rede Nacional da Primeira Infância (RNPI)<sup>57</sup> esteve presente organizando e coordenando esses eventos. E, em 2015, a Frente Parlamentar da Primeira Infância foi relançada, continuando à frente o deputado Osmar Terra, naquele momento com mais destaque dada a aprovação do Projeto de Lei pela Câmara e seu seguimento para o Senado Federal. Nessa instância, o PL foi aprovado em fevereiro de 2016 e quatro semanas depois foi sancionado, no mês de março daquele ano. Assim, de acordo com Oliveira (2016, p. 125), essa norma jurídica “visando ‘aperfeiçoar/atualizar o ECA/1990’,

---

<sup>56</sup> Foram realizadas pela Comissão Especial oito reuniões deliberativas ordinárias; o II Seminário Internacional: Marco Legal da Primeira Infância; duas audiências públicas em Brasília e quatro Seminários regionais em diferentes Estados, quais sejam: Rio Grande do Sul, Paraná, São Paulo e Ceará. (OLIVEIRA, 2016, p. 25).

<sup>57</sup> A RNPI é uma articulação nacional de organizações da sociedade civil, do governo, do setor privado, de outras redes e de organizações multilaterais que atuam, direta ou indiretamente, pela promoção dos direitos da Primeira Infância.(RNPI, 2021a).

aponta também para uma mudança de sensibilidade nas relações de cuidado e socialização entre adultos e crianças, influenciada por uma “rede discursiva” de difusão de normativas internacionais [...]”.

Por fim, no tocante à conclusão desse momento, que foi a configuração da Lei nº 13.257/2016, Carolina Terra (2021) apresenta que após sua aprovação “novas estratégias foram sendo traçadas com foco nessa faixa etária, sendo utilizada, inclusive, enquanto ‘bandeira’ por Michel Temer na tentativa de diminuir sua rejeição política por parte da sociedade após o impeachment de Dilma Rousseff” (TERRA, 2021, p. 114). No entanto, decorridos pouco mais de 06 anos, ainda não se percebe grandes mudanças nas políticas públicas voltadas para a primeira infância, talvez essa não percepção seja devido à conjuntura política atual, que não tem contribuído para essa melhoria.

## **2.2 O MLPI se constitui: projeto de lei de ser efetivo**

Em 08/03/2016, a Presidenta sancionou o Marco Legal da Primeira Infância<sup>58</sup> e a assinatura do documento contou com a participação de alguns atores políticos, sendo três economistas (Tereza Campello, Nelson Barbosa e Aloizio Mercadante), um médico (Marcelo Castro) e uma pedagoga (Nilma Lino Gomes).

Não se pode afirmar se é coincidência ou não, mas, o primeiro documento<sup>59</sup> que traz uma coletânea de todos os argumentos que fundamentaram a instituição do Marco Legal da Primeira Infância (MLPI), ao discorrer em diversos momentos sobre a abordagem do investimento no capital humano, reforça a presença dos atores que, junto com a Presidenta, assinaram a Lei nº 13.257/2016. Conforme o documento:

A acumulação de capital humano é um processo dinâmico no ciclo da vida, no qual habilidades geram habilidades. Mas as políticas atuais de Educação e Treinamento para o Trabalho são mal concebidas, tendendo a focar nas habilidades cognitivas, mensuradas por resultados em testes de QI, negligenciando a importância crítica das habilidades sociais, da autodisciplina, da motivação e de outras “habilidades sutis” que determinam o sucesso na vida (CEDE, 2016, p. 21).

---

<sup>58</sup> Com 43 artigos e em concordância com a Constituição Federal e o ECA, trouxe alterações na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA); no Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal); no Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943 (Consolidação das Leis do Trabalho - CLT); na Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei nº 12.662, de 5 de junho de 2012. (BRASIL, 2016a).

<sup>59</sup> Avanços do Marco Legal da Primeira Infância. (CEDE, 2016).

O referido enunciado chama a atenção ao orientar para uma crítica à maneira como as habilidades cognitivas são evocadas nas políticas atuais de educação. Entretanto, até onde se entende, não é nesse viés que caminha a educação atual e tampouco se vê uma desatenção às habilidades sociais, visto que estas podem caminhar junto com as capacidades cognitivas etc.

Ainda sobre o capital humano, o documento *Avanços do Marco Legal da Primeira Infância* (CEDE, 2016) apresenta três ideias chaves para que se possa entender o desenvolvimento infantil na primeira infância. Uma delas é a afirmativa de que *a formação de capacidades é sinérgica*, nas quais as:

Habilidades cognitivas e não cognitivas interagem dinamicamente para formar a evolução de capacidades subsequentes. O desenvolvimento de habilidades cognitivas e não cognitivas nas crianças (por exemplo, conscientização, autorregulação, motivação, cooperação, persistência, preferência de uso do tempo, visão a longo prazo) reflete os investimentos no **capital humano** feito pelos pais e crianças (CEDE, 2016, p. 22, grifos nossos).

Nesse trecho, o que se nota é um relevo nas habilidades cognitivas e não cognitivas a partir do referido investimento no capital humano. Entretanto, o texto não exemplifica o que seriam estas habilidades não cognitivas e nem qual seria o desenho dessa interação, o que dificulta para o leitor uma melhor compreensão.

Outro momento do documento é quando afirma que os “estudos sobre a formação de habilidades mostram que o retorno dos investimentos na escolarização é mais alto para as pessoas com habilidades mais altas quando estas habilidades são formadas mais cedo” (CEDE, 2016, p. 22). E ainda que, “investir em crianças novas em situação de desvantagem “promove justiça e equidade social e, ao mesmo tempo, promove produtividade na economia e na sociedade como um todo” (Ibidem, p. 22). Desse argumento, interpreta-se, portanto, que até mesmo na assinatura do ordenamento jurídico esses atores que, supostamente, sustentam a teoria do investimento se fazem presentes. E, juntamente com os economistas que remetem a ideia de investimento e de capital humano, também se tem a presença do médico e da pedagoga.

No que tange à área médica, como já discorrido no item *Configuração* deste trabalho, identifica-se nos documentos do MLPI que esses profissionais/pesquisadores configuram um grupo bastante presente na elaboração de documentos normativos, a exemplo do autor da Lei nº 13.257, o médico e deputado Osmar Terra. Esses profissionais, com destaque no meio político, têm assumido expressivas posições e ganhado espaço na agenda política (SILVA,

2018), mesmo em se tratando de pastas que não correspondam diretamente às suas áreas de atuação, a exemplo da educação infantil e à primeira infância

Com relação à pedagoga Nilma Lino Gomes, compreende-se que sua presença pode estar mais atrelada à questão da interseccionalidade, discutida nos documentos do Marco Legal da Primeira Infância (MLPI). Esse registro resulta ao analisar sua trajetória profissional e acadêmica, que se destaca por ter se tornado a primeira mulher negra a ocupar o cargo mais importante de uma Universidade Federal no Brasil (LITERAFRO, 2020).

Apresentado um pouco do que se percebe dos sujeitos que constam na assinatura da Lei nº 13.257/2016, após ordenamento jurídico sancionado, a Rede Nacional Primeira Infância lança uma charge celebrando a sanção do Marco Legal da Primeira Infância (MLPI), como pode ser visualizada a seguir:

**Figura 3:** Celebração da sanção do Marco Legal da Primeira Infância pela RNPI.



Fonte: Rede Nacional Primeira Infância (RNPI, 2016).

Com a charge, a RNPI evocou que a sanção do Marco Legal da Primeira Infância coroava um processo democrático, amplamente participativo. Ainda na matéria que acompanha a charge, a RNPI diz que houve a colaboração de muita gente para a aprovação do MLPI e seu êxito era uma conquista social, que sinalizava um novo tempo para as crianças brasileiras, aludindo que o novo ordenamento jurídico era um dos mais avançados do mundo em Políticas Públicas para a Primeira Infância, presumindo a materialização de aportes científicos sobre o desenvolvimento infantil, finalizando com a frase “a sociedade que cuida de suas crianças cuida da vida e aprimora sua qualidade” (CECCON, 2016b, s/p). Olhar para a imagem é compartilhar da explicação feita por Vicente (2000) de que:

Presentes na variedade de produtos culturais expressivos de determinada sociedade, as imagens possuem dois espaços determinantes para a sua

percepção: o olhar de quem a produz, ou do autor, e o outro de quem a recebe. Sabemos que as percepções aproximadas ou equivalentes podem ser provocadas pela contemporaneidade dos sujeitos, “aqueles que compartilham do seu programa de produção”. Interpretações diversas, mesmo aquelas produzidas por sujeitos que participam do mesmo tempo histórico e mesmo grupo cultural, são capazes de recriar sentidos e significados. E através do compartilhamento da produção/percepção das imagens visuais que percebemos e formamos as séries conexas de imagens (VICENTE, 2000, p. 147).

Há um sentido da importância da assinatura que referenda uma demanda em prol das crianças que vivem o período da primeira infância no nosso país, como se elas estivessem diretamente ligadas ao processo decisório. Elas não apenas olham a Presidenta Dilma assinar a Lei nº 13.257/2016, como também seguram em seu braço, tomando parte do momento. Esse gesto pode ser entendido como uma *representação*<sup>60</sup> da necessária participação das crianças na efetivação das políticas a elas direcionadas. Principalmente, se cotejarmos tal entendimento com o disposto no texto legal:

Art. 4º As políticas públicas voltadas ao atendimento dos direitos da criança na primeira infância serão elaboradas e executadas de forma a: [...] II – **incluir a participação da criança** na definição das ações que lhe digam respeito, em conformidade com suas características etárias e de desenvolvimento [...]. Parágrafo único. **A participação da criança na formulação das políticas e das ações** que lhe dizem respeito tem o objetivo de promover sua inclusão social como cidadã e dar-se-á de acordo com a especificidade de sua idade, devendo ser realizada por profissionais qualificados em processos de escuta adequados às diferentes formas de expressão infantil. (BRASIL, 2016a, art. 4º, II – grifos nossos).

Ainda de acordo com a charge acima, interpreta-se que, além de constituir um contexto histórico ao trazer a figura da presidenta, também pode representar um dispositivo narrativo para a veiculação daquilo que a Rede Nacional Primeira Infância preconiza – a participação das crianças – com o que efetivamente ocorre como cumpre-se no corpo da lei publicada. Pode-se questionar, ao observar a imagem como um dos recursos narrativos utilizados, até quanto as crianças participaram dos processos instituídos em sua direção, assim como é possível usá-la como base para identificar uma parte do cenário de debate que se instaurou para a concretização do Marco Legal da Primeira Infância.

---

<sup>60</sup> Considerando representação aqui de acordo com a discussão realizada pelos historiadores da História Cultural, entendendo que “as representações do mundo social, assim construídas, embora aspirem à universalidade de um diagnóstico fundado na razão, são sempre determinadas pelos interesses de grupo que as forjam. Daí, para cada caso, o necessário relacionamento dos discursos proferidos com a posição de quem os utiliza” (CHARTIER, 2002, p. 17).

É certo que a Lei nº 13.257/2016 entrou na agenda política, uma vez que ela foi legitimada, e sua promulgação ganhou espaço no debate público e nas agendas governamentais, a exemplo das ações coordenadas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e articuladas com as cinco regiões do país, e que servem como um reforço à pertinência da promulgação da lei diante do panorama legal existente. Nesse cenário, Laura Galvão (2018) comenta que:

É certo que o Brasil já possuía um dispositivo moderno voltado às crianças e adolescentes, que é o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), mas ainda carecia de normativa que dispusesse especificamente sobre o período protegido com a nova lei, que compreende desde o pré-natal vivenciado pela mãe (com olhar atento à sua figura e suas responsabilidades cotidianas) ao sexto ano de idade (ou 72 meses), de forma a abordar temas essenciais à fase inicial da vida dos filhos, desde questões como a amamentação, parentalidade e divisão de responsabilidades entre os pais, até de educação, direito de brincar e adoção de políticas públicas que beneficiem notadamente o desenvolvimento infantil, entre outras (GALVÃO, 2018, p. 112).

Em se tratando de período protegido com a nova lei, o termo *primeira infância* ainda engloba a chamada ‘primeiríssima infância’, que vai do nascimento aos 3 anos. E, de acordo com Sylvia Nabinger (2016), em seu trabalho intitulado “Cuidar dos cuidadores e respeitar o ritmo de desenvolvimento infantil: a contribuição de Emmi Pikler”, a primeiríssima infância é considerada ainda mais frágil, porque são “os primeiros três anos de vida que vão fortalecer os vínculos de confiança, que vão ser a base do sujeito para o estabelecimento das relações, tanto internas quanto externas” (NABINGER, 2016, p. 119). Nesse mesmo sentido, Nelson Yatsuda (2016) destaca que é nos primeiros três anos que:

Organicamente se observa o rápido desenvolvimento neurológico, particularmente dos neurônios, seus componentes e sinapses. Esta grande plasticidade cerebral propicia as bases para as mais significativas aquisições sensoriais, de linguagem e cognitivas e que, dependendo das condições do ambiente e das relações e interações pessoais em que a criança convive, é que poderão determinar consequências positivas ou negativas (YATSUDA, 2016, p. 455).

Voltando ao termo *primeira infância*, ressaltado com o Marco Legal da Primeira Infância (MLPI), sua difusão de certa forma é considerada recente, pois, conforme relata Irene Rizzini, Porto e Terra (2014), em um resultado de um levantamento feito entre os anos de 2004 e 2013, a partir da Plataforma Scielo, o termo ainda era “impreciso e nem sempre utilizado” (RIZZINI; PORTO; TERRA, 2014, p. 13). E, quando utilizado, prossegue as

autoras, era feito de forma generalista e não com a preocupação de definir um campo de estudo, ou seja, um segmento para se preocupar, visto que hoje, no Brasil, existe um pouco mais de 20.599.729 crianças de até 6 anos de idade, correspondendo a 10% da população total (IBGE, 2018). As autoras ainda afirmam que “apesar de inúmeros avanços identificados na produção acadêmica brasileira referente ao tema da Primeira Infância”, predominava “ainda um significativo desconhecimento sobre as características e necessidades das crianças pequenas” (RIZZINI; PORTO; TERRA, 2014, p. 30). Semelhante entendimento, Michael Baran, Julia Sauma e Paula Siqueira (2014) apontam em seu trabalho quando agregam que:

O termo ‘primeira infância’ praticamente não é conhecido pelo público brasileiro. Quando apresentado, tende a ser associado não aos primeiros anos de vida, mas àqueles subsequentes, quando se dão as lembranças que permanecem até a vida adulta. Especificamente em relação ao processo de desenvolvimento cognitivo, o fato de a fase de bebê não deixar lembranças faz com que o público atribua menos importância à primeira infância do que à fase subsequente, a partir dos dois ou quatro anos de idade. A falta de familiaridade com o termo não implica uma ausência de reflexão sobre o que ocorre durante o período que denominamos de primeira infância (BARAN; SAUMA; SIQUEIRA, 2014, p. 06).

Os autores aqui trabalharam com “modelos culturais” que “o público brasileiro utiliza para pensar o que é desenvolvido na primeira infância” (*Ibidem*) e não com uma discussão por meio de estudos científicos de especialistas/pesquisadores brasileiros ao longo do período<sup>61</sup>.

O referente estudo é fruto de uma pesquisa realizada por pesquisadores do Instituto FrameWorks, em 2011, para o Núcleo Ciência pela Infância (NCPI), “como uma resposta à importante e urgente demanda de sensibilizar o público e os formuladores de políticas públicas no Brasil sobre o que o conhecimento científico tem a oferecer para melhorar as políticas públicas para o desenvolvimento da primeira infância” (BARAN; SAUMA; SIQUEIRA, 2014., p. 03).

No relatório, informam que o estudo foi financiado pelo *Center on the Developing Child of Harvard University*, pela Fundação Maria Cecília Souto Vidigal e a Fundação Bernard Von Leer, afirmando que “essas instituições compreenderam que os atuais padrões de entendimento e pensamento que definem a relação do público com esse tema não seriam transformados com qualquer mensagem, adesivo ou campanha mágica” (BARAN; SAUMA;

---

<sup>61</sup> Lidaram com 20 entrevistas com especialistas do FrameWorks, “da academia ou com experiência na execução e formulação de políticas públicas relacionadas à primeira infância no Brasil”; 20 entrevistas com o público em cinco capitais brasileiras (Amazonas, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul); 72 entrevistas de rua em Curitiba e Salvador e enquete realizada em março de 2013 com 3.800 brasileiros para saber “como os participantes compreenderiam as recomendações da comunidade científica sobre desenvolvimento na primeira infância” (BARAN; SAUMA; SIQUEIRA, 2014, p. 04).

SIQUEIRA, 2014, p. 03).

Tem-se dois pontos interessantes que podem ser integrados à discussão até agora realizada: o fator do convencimento da importância do desenvolvimento da primeira infância junto à população, que não se faz somente por campanhas – o que nos leva a lembrar as imagens aqui evidenciadas e que ajudam a comunicar uma mensagem – e o indicativo dos envolvidos nas proposições de políticas públicas no país.

Sobre o primeiro fator, é possível concordar que não exista uma “campanha mágica”, mas que há certo poder imagético que pode ser lançado quando se quer disseminar uma mensagem, ainda que pontual. Quanto ao segundo ponto, é pertinente se atentar para aquilo que demonstra Marta Farah (2018) em seu estudo, ao apresentar as principais teorias que versam sobre política pública, analisando a trajetória dos estudos de políticas no Brasil:

A partir dos anos 1980, houve uma redefinição do lócus do processo de produção das políticas, que deixa de ser exclusivamente o Estado e as agências estatais, passando a incluir também organizações não governamentais, o setor privado, organizações comunitárias e movimentos sociais (Radin, 2000). A análise da política pública passa a ter como objeto, portanto, não apenas a ação estatal, mas também a ação de atores não governamentais que participam do processo de identificação e definição do problema público, de sua inclusão na agenda, da formulação da política e de sua implementação e avaliação (Frederickson, 1999; Subirats *et al.*, 2008). As políticas tendem a envolver, por outro lado, diversas agências e setores estatais em sua concepção e em sua implementação, assim como diversos níveis de governo (FARAH, 2018, p. 62).

O que a autora apresenta no acompanhamento da teoria política no país durante o período, é que a uma noção de rede se agrega, nos anos de 1990, a noção de integralidade das políticas públicas, sobretudo sendo desenvolvida nos anos subsequentes sob a perspectiva da intersectorialidade. Acompanhando as publicações em 255 periódicos nacionais que constavam na base da Scielo em 2012, a autora demonstra que a expressão “política pública” comparecia em 155 periódicos, mas evidencia uma grande dispersão nos temas/produção de acordo com as áreas.

A literatura nacional, desde o início do século 21 tem incorporado a complexidade que caracteriza o processo de produção das políticas, marcado pela presença de múltiplos atores – governamentais e não governamentais. Assim, temas como coordenação e cooperação, relações intergovernamentais e federalismo, capacidades estatais, papel de burocratas de diferentes escalões e novos arranjos institucionais participativos marcam essa produção recente. Embora a explicitação da noção de wicked problems seja relativamente pouco frequente, a produção das últimas décadas mobiliza conceitos e abordagens que se desenvolveram a partir do reconhecimento da



complexidade. Os conceitos de rede de políticas, de comunidade de política, de comunidade epistêmica, de coalizão de defesa e o de governança são alguns dos que estão presentes na literatura brasileira recente, apreendendo a presença de múltiplos atores, estatais e não estatais e uma participação não hierárquica (FARAH, 2018, p. 74).

Nesse sentido, é interessante identificar a formação de uma rede específica em prol da primeira infância, que se manteve na pauta dos debates de políticas públicas; a exemplo, tem-se a Rede Nacional Primeira Infância (RNPI), desde 2007. E, também, identifica-se que com a efetivação do Marco Legal da Primeira Infância (MLPI), em 2016, esse conceito de rede de políticas ganha mais intensidade com a apresentação da abordagem intersetorial, o que vai ao encontro do que aponta Farah (2018) quando trata dos conceitos de coalizão e a presença de múltiplos atores, estatais e não estatais.

A expressão *Prioridade absoluta* é outro termo que se destaca no artigo 3º do MLPI, com o estabelecimento de “políticas, planos, programas e serviços para a primeira infância que atendam às especificidades dessa faixa etária, visando garantir seu desenvolvimento integral” (BRASIL, 2016<sup>a</sup>, Art.3º). Como expressa Ordália Almeida e Ivânia Ghesti (2021, p. 03), “a regra da absoluta prioridade é o primeiro ponto de convergência para unirmos esforços na promoção do desenvolvimento humano na primeira infância em uma perspectiva de responsabilidade compartilhada”. As autoras discorrem ainda que, se a regra tivesse sido cumprida desde a Constituição Federal (CF) de 1988, teríamos, hoje, um outro cenário de desenvolvimento em nosso país (Ibidem, p. 3).

Voltando na história das legislações que tratam da criança, Josiane Veronese (1997) informa que antes da Constituição Federal (CF), de 1988, era a doutrina da situação irregular que imperava, onde os menores eram tratados como carentes e/ou delinquentes e as medidas que chegavam até eles tinham caráter filantrópico e assistencial. E, somente com a CF de 88, é que se vislumbra a doutrina da proteção integral e daí parte a necessidade da criação de políticas públicas que concretizassem seus direitos fundamentais (Ibidem). “A Doutrina da Situação Irregular tratava as Crianças e Adolescentes como objetos de tutela, merecendo proteção apenas quando situação irregular” (MARQUES, 2011, p. 51).

Ainda, percebe-se que somente a partir da Carta Magna, de 1988 e do ECA, de 1990, que avanços fundamentais são conferidos à criança, atribuindo responsabilidade à família, à sociedade e ao Estado ao considerar as crianças e adolescentes sujeitos de direitos em situação de desenvolvimento (MARQUES, 2011). Também, Wilson Liberati (2002), corroborando com o termo prioridade absoluta tratado no MLPI, discorre que a criança e o adolescente deverão estar em primeiro lugar na escala de preocupação de um governo, ou seja, enquanto

não existirem creches, escolas, postos de saúde, atendimento preventivo e emergencial à gestantes, dignas moradias e trabalho não se deveria asfaltar ruas, construir sambódromos, monumentos artísticos, etc., visto que a vida, a saúde, o lar e a prevenção de doença são mais importantes que as obras de concreto, que são criadas como demonstração de poder de um governante (LIBERATI, 2002).

No mesmo contexto, o Instituto Alana<sup>62</sup> criou o *Programa Prioridade Absoluta*, “com a missão de dar efetividade e visibilidade ao artigo 227 da Constituição Federal do Brasil”, buscando “informar, sensibilizar e mobilizar pessoas, famílias, organizações, empresas e o poder público” para assumirem, de forma compartilhada, o dever, até então constitucional (ALANA.ORG, 2021a, s/p), e agora ratificado com o Marco Legal da Primeira Infância (MLPI). Em parceria com instituições dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o programa desenvolve ações na área, denominada de Agenda 227<sup>63</sup>, que faz referência ao artigo da CF. As ações da Agenda 227 são voltadas para alimentação escolar, Conselhos de direitos, Inclusão, Primeira infância, Recomendações do Conanda, Trabalho infantil, entre outras, que podem ser atreladas às áreas preconizadas no MLPI.

A Agenda 227, em uma campanha lançada este ano, 2022, tem o intuito de colocar os direitos da criança “[...] como prioridade máxima como pauta da eleição presidencial. E ainda afirma que, “este momento é decisivo para os destinos do Brasil” (AGENDA 227, 2022, s/p) e aponta evidências da crise que passa o país considerando que: mais de 640 mil mortes foram causadas pela Covid-19; houve um retorno do Mapa da Fome, com mais de 55% da população vivendo em situação de insegurança alimentar; aumento do desemprego; aumento de quase 200% no número de crianças de 5 a 9 anos fora da escola; entre outras evidências desafiadoras para qualquer governo que venha a assumir o pleito que se aproxima. Esses indicadores ressaltam o panorama preocupante que o Brasil vive na conjuntura atual. Desse modo,

Cabe a todos os setores organizados da sociedade a responsabilidade de acionar suas capacidades de mobilização social, construção de conhecimento

---

<sup>62</sup> É uma organização de impacto socioambiental que promove o direito e o desenvolvimento integral da criança e fomenta novas formas de bem viver. Para tanto, estruturou-se em três frentes: Instituto Alana; AlanaLab; e Alana Foundation. (ALANA.ORG, 2021b, s/p).

<sup>63</sup> A Agenda 227 conta com a participação de várias organizações reunidas em 22 grupos de trabalhos temáticos, com o objetivo debater e consolidar um conjunto de propostas de políticas públicas, programas e ações de governo capazes de garantir a prioridade absoluta para os direitos da infância e da adolescência, em toda a sua pluralidade. Os grupos se organizam a partir dos eixos principais do Estatuto da Criança e do Adolescente, nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e em demandas históricas relacionadas à inclusão, diversidades e interseccionalidades (AGENDA 227.ORG, 2022).

e incidência política, no sentido de contribuir para a realização de um pleito ancorado no respeito às instituições democráticas e no debate qualificado em torno de soluções para os problemas do país (AGENDA 227.ORG, 2022, s/p).

A integração de todos os setores para essa mobilização alude ao que foi mencionado em parágrafos anteriores ao citar Farah (2018) conectando à abordagem intersetorial. Com relação à essa abordagem, o Marco Legal da Primeira Infância (MLPI) faz menção nos artigos 6º, 7º-§ 1º, 8º, 10º, 24º e 30º, mencionando que ações, programas e planos para a primeira infância serão formulados e implementados mediante coordenação de comitês intersetoriais, que poderão ser instituídos pela União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Esses comitês articularão as diversas políticas setoriais com a finalidade de assegurar a promoção e a proteção dos direitos da criança (BRASIL, 2016ª). O MLPI apresenta também que a “União buscará adesão dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios à abordagem multi e intersetorial no atendimento dos direitos da criança na primeira infância e oferecerá assistência técnica na elaboração de planos estaduais, distrital e municipal [...]” (BRASIL, 2016ª, Art.8º- Parágrafo único).

A intersetorialidade é entendida como a articulação entre as políticas públicas e a agregação de diferentes setores sociais em torno de objetivos comuns que, por meio de ações conjuntas, supõe a implementação de ações integradas e a superação da fragmentação na atenção às necessidades sociais da população (BRASIL, 2016c), visto que, segundo Ghesti e Zaher (2021, p. 02), “a existência de serviços públicos com ações ligadas à primeira infância, por si só, não significa trabalho em rede, pois é fundamental ter em vista a sétima diretriz prevista no art. 4º do Marco Legal da Primeira Infância”.

No mencionado artigo, está posto que: “as políticas públicas voltadas ao atendimento dos direitos da criança na primeira infância serão elaboradas e executadas de forma a [...] VII – “articular as ações setoriais com vistas ao atendimento integral e integrado” (BRASIL, 2016ª, art. 4º). No viés da intersetorialidade, a Lei nº 13.257/2016 alterou o artigo 88 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) quando acrescentou os incisos VIII, IX e X:

Art. 88.

[...]

VIII – especialização e formação continuada dos profissionais que trabalham nas diferentes áreas da atenção à primeira infância, incluindo os conhecimentos sobre direitos da criança e sobre desenvolvimento infantil;

[...]

- IX – formação profissional com abrangência dos diversos direitos da criança e do adolescente que favoreça a intersectorialidade no atendimento da criança e do adolescente e seu desenvolvimento integral;
- X – realização e divulgação de pesquisas sobre desenvolvimento infantil e sobre prevenção da violência (NR) (BRASIL, 2016<sup>a</sup>).

Interpreta-se que essa alteração traz uma nova roupagem à especificidade do artigo 88, do ECA, pois, segundo Ghesti e Zaher (2021), após três décadas de regulamentação da Doutrina de Proteção Integral estabelecida pelo ECA, a almejada atuação integrada ainda não tinha sido alcançada a contento e, neste contexto, “o Marco Legal da Primeira Infância apresenta uma arquitetura para favorecer esse salto de qualidade” (GHESTI; ZAHER, 2021, p. 3) quando vem a determinar a criação de uma política nacional integrada para a primeira infância, mas, isto só é possível pela atuação intersectorial. (Ibidem).

Ainda de acordo com Ghest e Zaher (2021), o Brasil já contava com a fomentação do trabalho em rede, que se entende por intersectorialidade, que foi com a criação do Plano Nacional pela Primeira Infância (PNPI), de iniciativa da Rede Nacional Primeira Infância (RNPI), aprovado pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA)<sup>64</sup>, em 2010.

Desse modo, lá em 2010, o PNPI reunia áreas e metas fundamentais para atuação integrada. Sendo assim, o Marco Legal da Primeira Infância acaba por ratificar essa proposta de atuação a partir do preconizado em seus artigos, propondo a formação de comitês intersectoriais e que esses criem espaços oportunos para a formulação e fomentação da execução dos planos em todos os níveis da federação. A iniciativa de inclusão da intersectorialidade dentro do MLPI culminou em discussões sobre os desafios da intersectorialidade dentro da esfera governamental. De acordo com Fujimoto (2016):

Os governos reconhecem que, para uma atenção integral, há que se somar esforços com alianças que garantam a implementação dessas políticas intersectoriais, com os mesmos objetivos para todos os setores dirigidos às mesmas crianças e famílias, desde diferentes disciplinas, com programas e modalidades de atenção formais e não formais, pertinentes, com políticas precisas, respaldadas nas ciências e pesquisas sólidas, com uma única concepção de desenvolvimento, com indicadores de qualidade, follow up e avaliação de resultados e processos (FUJIMOTO, 2016, p. 43).

Tiago Falcão (2016) escreve que a intersectorialidade no Marco Legal da Primeira

---

<sup>64</sup> Criado em 1991 por meio da Lei nº 8.242, o Conanda é o órgão máximo de formulação, deliberação e controle das políticas públicas de proteção integral à criança e ao adolescente. Como previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA – Lei nº 8.069/1990), é um órgão colegiado permanente e com composição paritária. (PRESIDENCIA DA REPÚBLICA, 2021, s/p).

Infância deveria ser abordada a partir das experiências recentes de implementação de políticas sociais no Brasil, com suas limitações e oportunidades, especialmente no que tange aos sistemas públicos universais. No entanto, Mariana Bartos (2019, p. 67) pontua que “na maior parte da literatura revisada se encontram críticas à dinâmica setorial das políticas públicas”, ou seja, a intersectorialidade encontra lugar nos estudos mais recentes que apontam sua importância em tratar os problemas e as soluções em uma perspectiva integrada (BARTOS, 2019). Nesse caminho, Ghesti e Zaher (2021) sustentam que no âmbito das políticas públicas já se vislumbram muitos programas intersectoriais com resultados mais efetivos que ações que não incluíram essa abordagem, como, por exemplo: o Programa Bolsa Família<sup>65</sup>; Brasil Carinhoso<sup>66</sup>; Estratégia Pré-Natal do Parceiro<sup>67</sup>, entre outros.

Como demonstrado, entende-se que a proposta do MLPI foi trazer a intersectorialidade como uma de suas principais propostas, estabelecendo, assim, a criação de políticas públicas integradas com todas as esferas da Federação. No entanto, de acordo com Fujimoto (2016, p. 55), ainda “dentro da Comissão Intersetorial é necessário definir um mecanismo com autoridade, que facilite a capacidade convocatória e governabilidade que, sem enfraquecer a institucionalidade, favoreça o fortalecimento de cada um dos setores membro”.

No que tange ao MLPI, o que se compreende é que as características da primeira infância tornaram esse enfoque ainda mais relevante, uma vez que esta peculiaridade admite uma abordagem intersectorial como um marco, considerando todas as dimensões do desenvolvimento infantil e superando a tradicional fragmentação da organização dos Estados por setores (FUJIMOTO, 2016). Diante disso, Ghesti e Zaher (2021) sustentam que:

A intersectorialidade não descaracteriza as competências de cada setor, mas nos remete a uma Governança Colaborativa e traz à tona que, além de suas atribuições específicas, todas possuem um mesmo objetivo, decorrente da responsabilidade compartilhada determinada no art. 227 da CF de 88 e suas

---

<sup>65</sup> O Bolsa Família é um programa da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc), que contribui para o combate à pobreza e à desigualdade no Brasil. Ele foi criado em outubro de 2003 e possui três eixos principais: complemento da renda; acesso a direitos; e articulação com outras ações a fim de estimular o desenvolvimento das famílias (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2021a, s/p).

<sup>66</sup> “O Programa Brasil Carinhoso consiste na transferência automática de recursos financeiros para custear despesas com manutenção e desenvolvimento da educação infantil, contribuir com as ações de cuidado integral, segurança alimentar e nutricional, além de garantir o acesso e a permanência da criança na educação infantil” (FNDE, 2021, s/p).

<sup>67</sup> A Política Nacional de Atenção Integral à Saúde do Homem (PNAISH), instituída pela Portaria GM/MS nº 1.944, de 27 de agosto de 2009, tem como objetivo facilitar e ampliar o acesso com qualidade da população masculina, na faixa etária de 20 a 59 anos, às ações e aos serviços de assistência integral à saúde da Rede SUS, mediante a atuação nos aspectos socioculturais, sob a perspectiva relacional de gênero e na lógica da concepção de linhas de cuidado que respeitem a integralidade da atenção, contribuindo de modo efetivo para a redução da morbimortalidade e melhores condições de saúde desta população (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2008).

regulamentações (GHESTI; ZAHER, 2021, p. 05).

Caminhando de acordo com o explicitado, Veronese (2021) afirma que a cooperação entre agentes seria encarada como uma proteção à efetiva promoção e garantia dos direitos da criança (e dos adolescentes), e que seria por meio dessa interação que se poderia observar a diluição de responsabilidade de todos os envolvidos, e que isso demonstraria um verdadeiro ato de solidariedade e comprometimento.

Assim, a Doutrina da Proteção Integral incorpora diversos agentes com responsabilidades, contemplando, dessa forma, o artigo 6º do MLPI, que estabelece a Política Nacional Integrada, a intersetorialidade, de forma a articular as diversas políticas setoriais a partir de uma visão abrangente de todos os direitos da criança na primeira infância (BRASIL, 2016<sup>a</sup>). A abordagem intersetorial embutida no Marco Legal da Primeira Infância, para o pleno atendimento dos direitos da criança na primeira infância, pode ser uma experiência a ser monitorada e avaliada, visto que o próprio conceito de intersetorialidade:

Traz embutida a inovação do desenvolvimento de ações integradas entre as diferentes áreas sociais – educação, saúde, habitação, assistência social e outras – e tem como princípio romper com uma visão fragmentada da política ou ação social, já que passa a exigir uma integração de objetivos, metas, procedimentos de diversos órgãos governamentais e Secretarias de Estado. Tal perspectiva implica mudança significativa nos órgãos governamentais que teriam de reformular suas estratégias de ações, formas de destinar recursos públicos, sua estrutura organizacional e burocrática. O que por si só já é um dificultador para aqueles órgãos mais estruturados e consolidados em termos de financiamento e regulamentação (DUARTE; LEITE, 2006, p. 03).

Pode-se dizer que intersetorialidade ganhou debate junto com o Marco Legal da Primeira Infância (MLPI), uma vez que a “lei deixa claro que a intersetorialidade deve ser um dos temas centrais no trabalho com a primeira infância e em toda ação governamental neste campo, sendo essencial e indispensável para que o Marco Legal se sustente” (BARTOS, 2019, p. 66). Nesse cenário intersetorial, Juliana Macedo, Flávia Xerez e Rodrigo Lofrano (2016) exemplificam que no Brasil o Programa Bolsa Família (PBF) já trazia a intersetorialidade como princípio organizador de suas iniciativas e alcançou êxitos em mais de uma década de implementação. Com efeito, a:

Intersetorialidade das políticas públicas passou a ser uma dimensão valorizada à medida que se observava a eficiência, a efetividade e a eficácia esperadas na implementação das políticas setoriais, primordialmente no que se refere ao atendimento das demandas da população e aos recursos

disponibilizados para execução das mesmas. Desse modo, a intersectorialidade passou a ser um dos requisitos para a implementação das políticas setoriais, visando sua efetividade por meio da articulação entre instituições governamentais e entre essas e a sociedade civil (NASCIMENTO, 2010, p. 96).

No entanto, é significativo entender que a intersectorialidade precisa de um contexto de agenda bem definida para que se alcance a citada eficiência, efetividade e eficácia. Nesse viés, o relatório da Controladoria Geral da União (CGU), de 2020, citado por uma das especialista entrevistadas para este trabalho, aponta que a intersectorialidade ainda é ausente, e que “não há política que as integre, tampouco coordenação intersectorial que as envolva, numa ação conjunta” (CGU, 2021, s/p). Esta análise encontra ratificação no texto de Renata Bichir, Maria Oliveira e Pamella Canato (2016, p. 97), que, tendo analisado estudos de caso para a construção de seu trabalho, mostraram que para o interesse na articulação intersectorial “alguns arranjos institucionais ainda são frágeis no nível municipal” e que, para:

Construir e efetivar arranjos intersectoriais que possam funcionar de modo integrado, como base de sustentação de um sistema de proteção social que integre, mas vá além da transferência monetária de renda, requer não somente instrumentos, mecanismos de indução e coordenação e capacidades institucionais, mas também capacidade de construção política de agendas, consensos possíveis e coalizões de apoio (BICHIR; OLIVEIRA; CANATO, 2016, p. 97).

Paralelo à intersectorialidade, outra abordagem que comparece nos documentos do Marco Legal da Primeira Infância (MLPI) é a interseccionalidade, que traz em sua perspectiva as singularidades de cada criança na primeira infância, como sua identidade, seu gênero, sua idade, sua origem socioeconômica, cultura, etnia, religião, etc. “No campo da primeira infância, isso nos permite compreender como as posições subjetivas e identitárias das crianças são produto das relações estabelecidas a partir de determinadas categorias” (OLIVEIRA; MELO; MIRANDA, 2021, p. 02).

Marília Ortiz (2013) considerou a interseccionalidade no campo das políticas públicas relativamente recente e que, especificamente no Brasil, a apropriação do termo ainda era tímida. Mais adiante, a autora afirma que o termo tinha sido bastante discutido na produção acadêmica, ganhando novos usos e sentidos (Ibidem, 2013). Ainda, afirma a autora, sua utilização enquanto princípio norteador e propagação se deu principalmente por força das recomendações dos organismos internacionais e, também, por órgãos promotores de políticas de igualdade de gênero. Segundo a autora:

Se por um lado cada vez mais políticas específicas de “direito das minorias” têm conquistado amplo espaço na agenda política sendo conjugadas a outras políticas de caráter universal, por outro, o entendimento sobre como o entrelaçamento entre desigualdades múltiplas a partir do reconhecimento de diferentes marcadores sociais (gênero, raça, etnia, classe, geração, orientação sexual, identidade de gênero etc.) ainda aparece como um horizonte a ser mais explorado que se mostra cercado de desafios (ORTIZ, 2013, p. 01).

Segundo Flávio Santiago (2020), em seu trabalho sobre Intersecção e Infâncias, a interseccionalidade ganhou expressividade nos debates promovidos por feministas negras que a partir de suas preocupações em relação ao entrelaçamento entre as categorias raça, gênero, etc., construíram para uma luta articulada não somente “contra a opressão sexual das mulheres, mas também contra outras formas de dominação e desigualdade baseadas no racismo” (SANTIAGO, 2020, p. 2). O autor traz ainda em seu trabalho a fala de Nilma Lino Gomes<sup>68</sup> (2017) que, em mesa redonda intitulada “Mulheres Negras, resistências e interseccionalidades” explicita que:

A articulação da categoria interseccionalidade denuncia e anuncia algo mais profundo do que só saber lidar e articular as nossas diferenças de raça, classe, gênero, sexualidades, aflições, as formas como são hierarquizadas na sociedade. A interseccionalidade, na minha perspectiva, ela denuncia também o quanto esses sistemas perversos são estruturais e são estruturantes. Como eles são a raiz da opressão, do pensamento inferiorizante e violento, e retiram as negras e os negros do lugar de humanidade (SANTIAGO, 2020, p. 2).

A interseccionalidade no contexto da primeira infância se entrelaça nas categorias de classe social, de etnia etc., “que expressa aqui a importância de pensar a infância no âmbito das intersecções, gerando conflitos advindos do sistema patriarcal, racista, adultocêntrico, e produzindo múltiplas desigualdades e hierarquizações” (SANTIAGO, 2020, p. 3). Nesse contexto, como demonstram Flávio Santiago e Ana Faria (2018), é relevante trazer o tema interseccionalidade para uma discussão sobre o Marco Legal da Primeira Infância, uma vez que se entende que é urgente falar nesse assunto entre raça, classes sociais, gênero e idade, visto que:

A interseccionalidade, portanto, surge como forma de expressar questões que, até então, a teoria não compreendia. Diante da incapacidade desta e dos tribunais de apreender as sobreposições entre raça e gênero e seus efeitos discriminatórios reais, a teoria interseccional surge como forma de preencher a lacuna (MACIEL, 2019, p. 132).

---

<sup>68</sup> Nilma Lino Gomes, sancionou, junto com a presidenta Dilma Rousseff e outros, a Lei 13.257/2013 (BRASIL, 2016a).



Também, de acordo com Santiago (2019, p. 19) “sua popularidade se deu após a Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Formas Conexas de Intolerância em Durban, na África do Sul, em 2001”. O termo, para melhor compreensão, pode ser entendido como uma intersecção ou uma sobreposição de identidades sociais e sistemas relacionados de opressão, dominação ou discriminação, a partir de diversas categorias como gênero, casta, classe, entre outros.

Através dele é possível enxergar que em nossa sociedade existem vários sistemas de opressão – as de raça ou etnia, classe social, capacidade física, localização geográfica, entre outras, que relacionam-se entre si, se sobrepõem e demonstram que o racismo, o sexismo e as estruturas patriarcais são inseparáveis e tendem a discriminar e excluir indivíduos ou grupos de diferentes formas (IGNACIO, 2020, s/p).

Isto posto, percebe-se a importância de trazer o termo para um debate dentro do Marco Legal da Primeira Infância, uma vez que a aludida legislação está situada num contexto rico em diversidade cultural, que é o Brasil, e, com isso, seria imprescindível avançar na produção de conhecimento e no debate com o Sistema de Garantia de Direitos com vistas a garantir o respeito à pluralidade no tratamento das crianças e o reconhecimento das várias infâncias, presentes no Brasil (OLIVEIRA; MELO; MIRANDA, 2016).

No que toca ao MLPI, a interseccionalidade se apresenta no artigo 4º- III, quando cita que é preciso “respeitar a individualidade e os ritmos de desenvolvimento das crianças e valorizar a diversidade da infância brasileira, assim como as diferenças entre as crianças em seus contextos sociais e culturais” (BRASIL, 2016<sup>a</sup>). O debate sobre o termo se insere no desafio do atendimento interseccional da primeira infância a partir do preconizado no MLPI. Entretanto, infelizmente,

Ainda não temos no Brasil dados sistematizados sobre as interseccionalidades da infância e, por conseguinte, da primeira infância nesta interface. Tomando por exemplo a população indígena, um ponto de partida é o Censo de 2010, que contabilizou que a população indígena brasileira é de aproximadamente 900 mil pessoas, sendo mais de 300 povos, falantes de 274 línguas diferentes, dos quais cerca de 40% são indígenas crianças e jovens, e mais de 50% da população indígena vive na cidade, ainda sofrendo preconceito (LACERDA; LIMA, 2021, p. 04).

No Brasil, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), como uma importante legislação, trouxe dispositivos de proteção e garantias de direitos das crianças indígenas, juntamente com a Convenção dos Direitos da Criança (CDC), de 1989, e a Convenção nº 169, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que já previam que os estados signatários,

inclusive o Brasil, se comprometessem a garantir a proteção integral às crianças indígenas (LACERDA; LIMA, 2021).

Nesse caminho, o Conanda aprovou a Resolução nº 181/2016, que “dispõe sobre os parâmetros para interpretação dos direitos e adequação dos serviços relacionados ao atendimento de Crianças e Adolescente pertencentes a Povos e Comunidades Tradicionais no Brasil”, representando, dessa maneira, um começo da garantia desses direitos (GRUPO DE TRABALHO DA AMSK/BRASIL, 2021, p. 06).

A exemplo das crianças indígenas, no MLPI a questão da interseccionalidade vem representada no artigo 18º, parágrafo único, que estabelece que os direitos enunciados na lei se aplicam a todas as crianças, sem discriminação de situação família, etnia, raça, cor etc. Outro marcador da interseccionalidade são as crianças com deficiência que, além do amparo do artigo 18º, o MLPI ainda traz os artigos 14º- § 2º, 21º- § 1º, 41º como importante avanço legislativo no reconhecimento dessas crianças como titulares de direitos (LIMA, 2021). Em relação a esse marcador, Lisane Lima (2021, p. 10) aponta que houve:

Avanços legislativos, como a Lei nº 13. 146, de 6 de julho de 2015, contribuem para o reconhecimento das crianças com deficiência como titulares de direitos, indicando os responsáveis pelo desenvolvimento integral do cuidado e a promoção da qualidade de vida das crianças com deficiências e suas famílias (LIMA, 2021, p. 10).

Percebe-se que a abordagem interseccional já encontra amparo nas legislações e as variadas intersecções que podem acometer uma sociedade requerem um olhar mais apurado por parte dos operadores da garantia de direitos envolvidos com a primeira infância. Interpreta-se que essas realidades precisam ser analisadas em suas particularidades. Neste contexto, Lídia Lacerda e Rayanne Lima (2021) acrescentam que:

Estudar os marcadores sociais de diferença é compreender como, na primeira infância, uma mesma criança pode sofrer duas, três ou mais vezes com desigualdades e preconceitos pelo simples fato de ser menina, pertencer a um recorte étnico-racial específico (como ser do Povo Romani, os assim chamados ciganos) e pertencer a uma classe social marcada pela pobreza – como um exemplo do cotidiano de milhares de meninas no Brasil. Assim, para que a inclusão seja efetiva em qualquer Estado/Nação, é fundamental que os olhares sejam interseccionais, e as análises e estratégias de atendimento respeitem as diferenças (LIMA, 2021, p. 06).

Para essa discussão, o Plano Nacional pela Primeira Infância (PNPI) é outro documento que reforça a questão da interseccionalidade quando em seu texto discorre que “ao

elaborar e implementar políticas públicas pela primeira infância, é preciso focar o olhar nas crianças e em suas realidades concretas de vida” (RNPI, 2020<sup>a</sup>, p. 26), visto que é a própria criança o ponto de partida das políticas públicas pela primeira infância (RNPI, 2020<sup>a</sup>), ratificando o que a Lei 13.257/2016 trouxe ao consolidá-la como sujeito de direitos.

Compreende-se que a existência das múltiplas identidades que atravessam a cultura brasileira muitas vezes poderá desvendar as mais variadas interseccionalidades. Daí, portanto, a necessidade de uma visão mais integrada de todos os sujeitos que tratam com a primeira infância. Corroborando com esta afirmação, o PNPI (2020) menciona que “uma sociedade inclusiva abraça todos e cada um dos indivíduos, nas suas expressões próprias, segundo as quais cada um é si mesmo e diferente dos demais; abarca todos e cada um dos grupos étnico-raciais, sociais e culturais [...]” (RNPI, 2020<sup>a</sup>, p. 28).

### **2.3 Em foco o que deve ser priorizado pelas áreas prioritárias**

Reafirmo que, embora o Brasil tenha avançado muito, ainda estamos muito longe do atendimento ideal à infância, etapa da vida em que são construídas as bases cerebrais que permitirão ao ser humano, na idade adulta, desenvolver todo o seu potencial. Por isso, a Nação precisa voltar sua atenção para as crianças. É preciso lutar, sem pausa, para ampliar as políticas públicas em favor dos nossos pequenos (SIMON, 2012, p. 338-339).

Seguindo o fio da palavra de Pedro Simon (2012), infere-se que o Marco Legal da Primeira Infância (MLPI) veio como uma legislação que segue na trilha daquelas que se voltam para as crianças e adolescentes, sendo um avanço, no sentido que ratifica a Constituição Federal (1988) e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), de 1990, ao estabelecer princípios e diretrizes relativos às políticas públicas em cumprimento dos direitos da primeira infância, bem como determinar competências de quem deve fazer esse direito acontecer, e como esse direito pode acontecer.

Embora o texto de Simon tenha sido publicado anos antes da promulgação do MLPI, é pertinente ressaltar sua presença nesta legislação quando se pensa em uma mudança positiva no modo como a criança é percebida – sujeito de direitos e cidadã (BRASIL, 2016<sup>a</sup>). Tal percepção vai ao encontro do que referencia Simon (2012), que:

A mudança no modo de encarar as crianças caminhou paralelamente com outros avanços sociais significativos, como, por exemplo, a luta contra o racismo. Ou pela inclusão das mulheres no mercado de trabalho. Ou pelo apoio às pessoas de mais idade ou com algum tipo de deficiência. Esses progressos decorrem de uma discussão que surge no interior das sociedades.

Quando um novo ponto de vista se impõe, ele é confirmado pelas casas legislativas. A função dos homens públicos é perceber esses avanços sociais e dar efetividade a eles, na lei (SIMON, 2012, p. 336-337).

Com esse olhar orientado sobre as legislações e os direitos da criança, identifica-se que “o Brasil melhorou, e melhorou muito, nos últimos 24 anos, [...]. Isso se deve, em grande parte, à nossa Constituição promulgada em 1988. O avanço decorreu de uma ação política” (SIMON, 2012, p. 337). Nesta direção, e utilizando-se ainda das citações de Simon (2012), é possível inferir que “as crianças hoje são consideradas como verdadeiros cidadãos, amparados pela lei como os demais” (Ibidem, p. 337). E, referindo-se ao MLPI, é relevante destacar a constituição das áreas prioritárias de atuação das políticas públicas para o desenvolvimento humano na primeira infância, que se encontra no artigo 5º da lei:

Constituem áreas prioritárias para as políticas públicas para a primeira infância a saúde, a alimentação e a nutrição, a educação infantil, a convivência familiar e comunitária, a assistência social à família da criança, a cultura, o brincar e o lazer, o espaço e o meio ambiente, bem como a proteção contra toda forma de violência e de pressão consumista, a prevenção de acidentes e a adoção de medidas que evitem a exposição precoce à comunicação mercadológica (BRASIL, 2016<sup>a</sup>, Art. 5º).

A primeira área prioritária, a saúde, é predominante nas pesquisas<sup>69</sup> sobre a primeira infância, revelando uma ampla repercussão das questões relacionadas ao bem-estar físico, mental e social das crianças (OBSERVA, 2021<sup>a</sup>). Marcus Santos e Ione Melo (2021, p. 02) afirmam que a saúde “é condição para a própria vida” e foi definida pela Organização Mundial de Saúde como “o completo bem-estar físico, mental e social e não apenas a simples ausência de doença”. Ou seja, entende-se que saúde, que pode incluir a física e mental, é a condição inicial para o bem-estar humano, que permeia todas as outras áreas.

Esse cuidado, juntamente com a proteção à maternidade e à infância, já era vislumbrado na Constituição Federal de 1988 como um direito social de todos e dever do Estado, vindo a ser fortalecido com o MLPI (RNPI, 2020<sup>a</sup>). Nesta direção, Santos e Melo (2021) apontam que a atenção integral à saúde de criança deve ser iniciada ainda no período pré-concepcional, ou seja, uma fase anterior à gestação, uma vez que nesse momento é possível detectar e prevenir condições que possam afetar a saúde da mãe e do feto, futuro bebê.

---

<sup>69</sup> Estudo realizado pela ANDI- Comunicação e Direitos e da Rede Nacional Primeira Infância (RNPI), com patrocínio da Petrobras, que comportou a análise de 31 jornais e 4 revistas, no período de 1º/01/2018 a 31/2/2019 (OBSERVA, 2021b, s/p).

Ainda de acordo com os autores acima citados, a saúde na primeira infância tem como protagonistas a mulher, a criança e os familiares e se configura em um cuidado integral, desenvolvido em quatro grandes momentos como: 1. Planejamento familiar – aconselhamento e avaliação pré-concepcional; 2. Pré-natal – acompanhamento da gestação; 3. Parto e o Nascimento; e 4. Puericultura – acompanhamento do crescimento e desenvolvimento da criança. No que tange ao Marco Legal da Primeira Infância (MLPI), os autores discorrem ainda que, os grandes protagonistas deste processo são: a mulher, a criança e os familiares (SANTOS; MELO, 2021).

No entanto, quando se fala em áreas prioritárias com suas políticas públicas, é significativo citar a Rede Cegonha, criada em 2011 pelo Ministério da Saúde (MS), que tratava exatamente do atendimento das etapas acima descritas: pré-natal, parto, puerpério, e que, recentemente, em 2022, foi substituída pela Rede de Acolhimento Materno-Infantil (RAMI). Conforme Lucas Scatolini (2022, s/p), a Rede Cegonha tratava-se de uma política pública bem-sucedida para priorizar a humanização do parto na rede pública. Ao contrário, o novo programa “dá ênfase à atuação dos médicos obstetras, reduz serviços de atendimento a crianças e exclui a atuação das enfermeiras obstetras e parteiras” (SCATOLINI, 2022, s/p).

Como se evidencia, é possível localizar essa mudança de programa como mais uma ação do governo que traz o desmonte de políticas já validadas e que estavam dando certo. Nesse cenário, os Conselhos de Enfermagem, em nota pública, declaram a não observância do governo aos dispositivos legais, às evidências científicas e aos apelos ao diálogo, realizados por vários órgãos, a exemplo do Conselho Nacional de Saúde (CNS). Continuando, Scatolini (2022), ao citar o manifesto Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass), discorre que:

O governo agiu unilateralmente, ignorando as ponderações dos órgãos regionais, e que a normativa foi publicada de forma descolada da realidade dos territórios, das necessidades locais, portanto, tornando “inalcançáveis as mudanças desejadas”. Portanto, um risco à saúde pública (SCATOLINI, 2022, s/p).

Entendendo, portanto, a saúde como um direito fundamental e essencial para o desenvolvimento integral de todos os sujeitos, o que se percebe é que, ao mesmo tempo que se fala em avanço afluído pela instituição do MLPI, esta pasta vem passando por muitos desgastes nos últimos anos, como a exemplo do programa Rede Cegonha, atrelado à esta área. No que tange às áreas prioritárias do MLPI, identifica-se que esta legislação alterou o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e conforme observa-se no artigo 19:

Art. 19. O art. 8º da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 8º É assegurado a todas as mulheres o acesso aos programas e às políticas de saúde da mulher e de planejamento reprodutivo e, às gestantes, nutrição adequada, atenção humanizada à gravidez, ao parto e ao puerpério e atendimento pré-natal, perinatal e pós-natal integral no âmbito do Sistema Único de Saúde (BRASIL, 2016<sup>a</sup>).

A Lei 13.257/2016, ainda no mesmo dispositivo (Artigo 19, § 1º), introduziu que no tocante à promoção do atendimento pré-natal, que este deverá ser realizado por profissionais de atenção primária<sup>70</sup> e que esses profissionais de saúde têm como missão garantir sua vinculação ao estabelecimento onde será realizado o parto, com a opção da mulher (Artigo 19 - § 2º). Entretanto, ainda conforme Scatolini (2022), esses profissionais – a parteiras e enfermeiras – terão suas atuações reduzidas ou até mesmo excluídas, mesmo sabendo que estes profissionais contribuam de forma a evitar, identificar e até tratar precocemente possíveis complicações.

Percebe-se, portanto, a importância de manter uma política pública que tem funcionado positivamente com o foco na mulher e na garantia de seus direitos, pois compreende-se que a lei, ao prever esses serviços relacionados ao parto, assegurará às mulheres e aos seus filhos recém nascidos alta hospitalar responsável<sup>71</sup> e acesso a outros serviços necessários aos primeiros cuidados aos dois protagonistas deste momento, mãe e filho (SANTOS; MELO, 2021).

Outro ponto relevante é, com relação ao período após o parto, que a alta hospitalar responsável contribui com estratégias de apoio à mulher e ao recém-nascido, transitando neste contexto a Estratégia de Saúde da Família (ESF). Essa assistência da ESF poderá ser prestada no cenário em que, por exemplo, a mãe manifeste o interesse em entregar seu filho para adoção e se estende também às mães que se encontrem em situação de privação de liberdade (SANTOS; MELO, 2021).

Também na pasta da saúde, nos documentos alusivos ao MLPI, identifica-se que ela engloba um conjunto de ações estratégicas que se relacionam e se interligam desde o pré-concepcional e o pré-natal. No panorama atual, o cuidado com a gestação e nos primeiros meses de vida da criança podem também ser vislumbrados pelo prisma dos Objetivos de

---

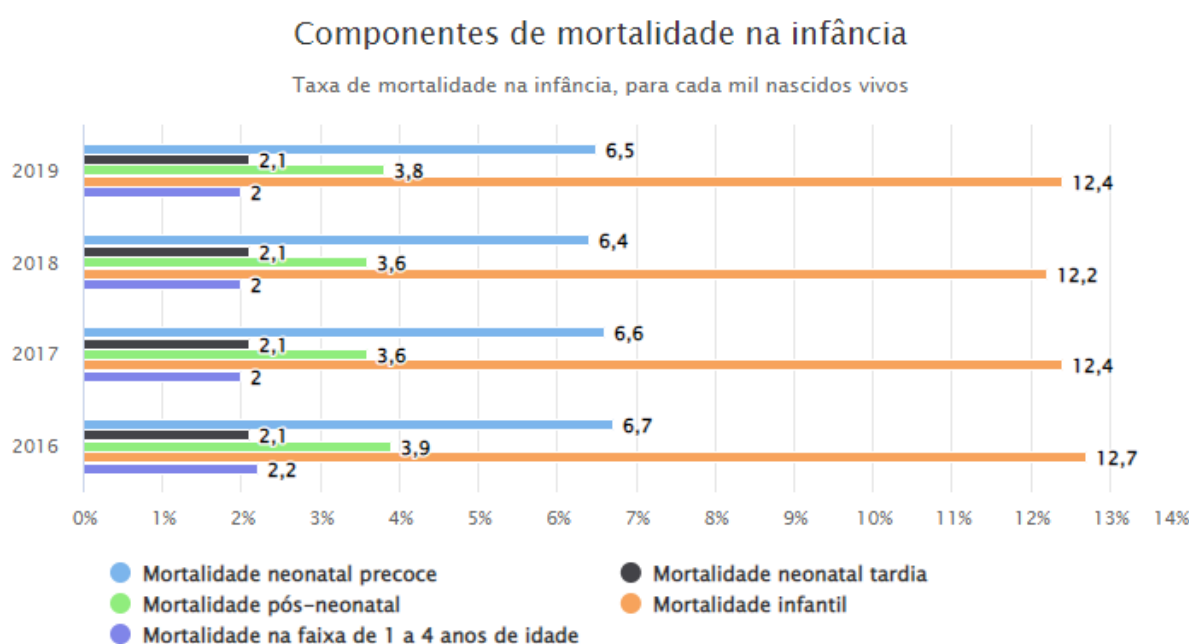
<sup>70</sup> A atenção primária à saúde (APS) é a forma de atendimento não hospitalar, com ações preventivas e curativos de pessoas em sua comunidade. Somente haverá vinculação com a maternidade no último trimestre de gestação (SANTOS; MELO, 2021).

<sup>71</sup> A alta hospitalar responsável significa que a mulher e os recém-nascidos deverão ter um lugar e uma rede de apoio no período pós-hospitalar, inclusive a Atenção Primária à Saúde (APS) (SANTOS; MELO, 2021).

Desenvolvimento Sustentável da ONU (ODS)<sup>72</sup>, que tem como foco, até 2030, alcançar o acesso universal à saúde.

E, quando se fala de crianças, embora no Brasil a mortalidade infantil tenha apresentado uma redução no período de 2016 a 2019 (OBSERVA, 2021b), isso não implica necessariamente melhora das condições de vida e de saúde de uma população, pois “apesar do incrível progresso, mais de seis milhões de crianças continuam morrendo, anualmente, antes de completarem o quinto aniversário” (PNUD, 2021, s/p).

**Gráfico 1:** Componentes de mortalidade na infância.



Fonte: Observatório do Marco Legal da Primeira Infância (2021).

O gráfico aponta um percentual ainda mínimo de redução, de 12,7% para 12,4%, entre 2016 e 2019. No entanto, passados esses três últimos anos, espera-se que essas taxas possam ter melhorado ou, dado ao contexto pandêmico, que permaneçam com a melhora do último dado colhido, que foi 2019.

Conclui-se dos documentos que, para o pleno desenvolvimento humano, a saúde é fator importante e engloba, além do atendimento pré-natal, o aleitamento materno, a

<sup>72</sup> Em 2015, os 193 países que compõem a ONU (incluindo o Brasil) se comprometeram a implementar um plano de ação global que inclui medidas como eliminar a pobreza extrema e a fome, promover a paz, dar uma educação de qualidade a meninas e meninos e proteger o planeta. Essa ambiciosa agenda é formada pelos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), cada um com suas metas próprias, que devem ser colocados em prática até 2030 (PNUD, 2021, s/p).

alimentação infantil saudável etc. Com efeito, alguns programas como a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Criança e a promoção do aleitamento materno<sup>73</sup>, de 2015; a Estratégia Saúde da Família<sup>74</sup>, a Estratégia Brasileirinhas e Brasileirinhos Saudáveis (EBBS)<sup>75</sup>, a Caderneta de Saúde da Criança<sup>76</sup> (RNPI, 2020<sup>a</sup>), mudada para *Caderneta da Criança*, entre outros, que, mesmo iniciados antes da aprovação do MLPI, precisam ser instrumentos de manutenção, ou melhoramento, não de ataques ou substituições<sup>77</sup>, visto que o Marco Legal da Primeira Infância (MLPI) preconiza, em seu artigo 21º, que “é assegurado acesso integral às linhas de cuidado voltadas à saúde da criança [...], por intermédio do Sistema Único de Saúde, observado o princípio da equidade no acesso a ações e serviços para promoção, proteção e recuperação da saúde” (BRASIL, 2016<sup>a</sup>, Art. 21º).

A alimentação e nutrição aparece no MLPI como a segunda área prioritária e, de acordo com Adriana Haak *et al.* (2018, p. 128), esta área “é um dos determinantes e condicionantes da saúde e um direito inerente a todas as pessoas”. Ou seja, assim como a da saúde, essa área perpassa a esfera da primeira infância, uma vez que abrange todos os indivíduos e sua promoção e garantia de forma adequada e saudável tem mobilizado ao longo da história diferentes setores do governo, entidades e movimentos da sociedade civil (HAAK *et al.*, 2018).

A Organização Mundial de Saúde (OMS) define nutrição como um “processo pelo qual os seres vivos recebem e utilizam esses nutrientes indispensáveis à manutenção da vida, do crescimento, funcionamento normal dos órgãos e à produção de energia” (SANTOS; MELO, 2021, p. 11). No Brasil, o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) sustenta que o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) está relacionado à efetivação dos direitos de todos a alimentos de qualidade e em quantidade suficiente, sem comprometimento

---

<sup>73</sup> Portaria nº 1.130, de 5 de agosto de 2015 - Institui a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Criança (PNAISC) no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) (BRASIL, 2015b).

<sup>74</sup> Estabelecida a partir da Portaria nº 2.488, de 21 de outubro de 2011. “Aprova a Política Nacional de Atenção Básica, estabelecendo a revisão de diretrizes e normas para a organização da atenção básica, para a Estratégia Saúde da Família (ESF) e o Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS)” (BRASIL, 2011, s/p).

<sup>75</sup> É uma iniciativa conjunta do Ministério da Saúde e da Fundação Oswaldo Cruz, de 2007, e tem o objetivo maior de contribuir para a formulação e para a implantação de uma política de cobertura nacional voltada à atenção integral à saúde da criança, considerando fundamentalmente o artigo 227 da Constituição Federal, que dedica à criança brasileira prioridade em todas as ações de cuidado. (EBBS, 2021).

<sup>76</sup> O documento traz orientações sobre cuidados com a criança para que ela cresça e se desenvolva de forma saudável; direitos e deveres das crianças e dos pais; aleitamento materno; alimentação complementar saudável; vacinas; saúde bucal; marcos do desenvolvimento; consumo; e ainda informa sobre o acesso aos equipamentos e programas sociais e de educação (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2020).

<sup>77</sup> A exemplo do Bolsa Família, da Rede Cegonha etc.

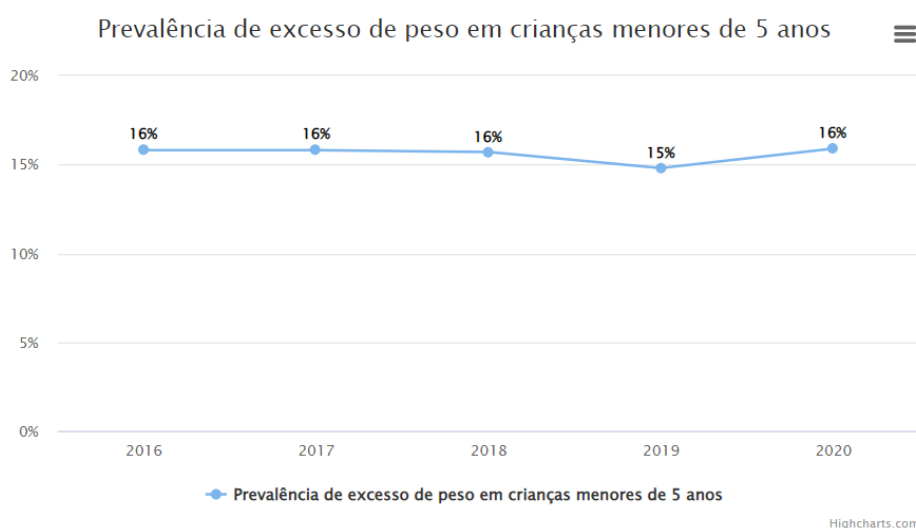


do acesso a outras necessidades essenciais e tem como base a Lei 11.346/2006<sup>78</sup> (BRASIL, 2006).

No panorama da saúde, compreende-se que a desnutrição vem a ser uma das formas mais inaceitáveis de violação dos direitos e que, conforme discorrido na área anterior, observa-se que ela ainda vem colocando em risco a vida de milhares de crianças.

Ainda com relação à alimentação, a RNPI (2020<sup>a</sup>) agrega que a questão da adesão precoce a alimentos ultraprocessados é outro gargalo que vem trazendo consequências nefastas à saúde das crianças e cedendo lugar a outro problema que é a obesidade devido à má nutrição e que, “nas últimas décadas, as diversas mudanças de comportamentos relacionadas à dieta e às atividades físicas agravaram a incidência da obesidade infantil” (RNPI, 2020<sup>a</sup>, s/p), conforme demonstra gráfico do Observatório do Marco Legal da Primeira Infância.

**Gráfico 2:** Comparativo de 2016 a 2020.



Fonte: Observatório do Marco Legal da Primeira Infância (2021).

Como demonstrado no gráfico, o excesso de peso em crianças é um problema quando se fala de alimentação e nutrição. E, de acordo com Samea Verga *et al.* (2022):

Um estudo de revisão sistemática sobre a situação da obesidade infantil no Brasil, no período de 2014 a 2019, apontou elevada incidência de sobrepeso e obesidade em crianças de 0 a 11 anos de idade, em ambos os sexos e independente do nível socioeconômico. Esses dados foram associados ao padrão alimentar inadequado das crianças, caracterizado pelo alto consumo de alimentos processados e comportamento sedentário (VERGA *et al.*, 2022,

<sup>78</sup> Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. (BRASIL, 2006).

p. 2).

Ou seja, percebe-se que é um dado preocupante e que possivelmente vem aumentando, principalmente passados esses dois anos de isolamento, período no qual muitas famílias foram acometidas pela falta de recursos financeiros, causando ainda um desequilíbrio maior na questão alimentar. E, mesmo que em seu trabalho Verga *et al.* (2022) não trate de uma relação com pandemia, a autora corrobora que “a literatura evidencia ainda a influência significativa do ambiente familiar nas escolhas alimentares e nas intervenções relacionadas à obesidade infantil” (VERGA *et al.*, 2022, p. 22).

Desse modo, e compreendendo a família como forte influenciadora desses comportamentos alimentares, Verga *et al.* (2022, p.2) corroboram “que a prática alimentar da família influencia diretamente no modo da criança se alimentar”. Ainda adicionam que a obesidade está associada ao inadequado padrão alimentar das crianças “caracterizado pelo alto consumo de alimentos processados e comportamento sedentário”. (Ibidem, p. 2). E, tendo a família esta interferência, o tratamento para esse problema necessita de mudanças a partir da família.

Reconhece-se que tanto o modelo de alimentação inadequada quanto o comportamento sedentário foram acentuados durante a pandemia do coronavírus e, desse modo, esses dados podem ser ainda mais aprofundados. Assim, “fazem-se necessárias novas abordagens de conscientização, visando à prevenção da obesidade infantil e à promoção de hábitos de vida saudáveis, tendo como estratégia o ambiente escolar, as creches e o convívio familiar, os quais têm grande impacto nessa faixa etária” (VERGA *et al.*, 2022, p. 2).

Ainda, relativo à alimentação e nutrição, o Marco Legal da primeira Infância (MLPI), em seu artigo 14º- § 3º, alude aos cuidados com a gestante, ao aleitamento materno e à alimentação complementar saudável que favoreça o crescimento e desenvolvimento infantil das famílias com criança na primeira infância; no artigo 19º-§ 7º, ratificando o anterior e acrescentando a questão dos vínculos afetivos; e o artigo 20º-§ 1º, que faz alusão aos profissionais de saúde e o desenvolvimento de suas ações para o alcance de ações voltadas à saúde (BRASIL, 2016<sup>a</sup>). Logo, no tocante à legislação, identifica-se que os ordenamentos jurídicos amparam esses direitos, no entanto, no que se refere à sua aplicabilidade ainda não é possível mensurar com precisão.

Nesse cenário, a temática alimentação e nutrição podem ser considerados assuntos de conscientização tanto do Estado quanto da sociedade e da família. Nesta direção Haak *et al.* (2018) afirmam que:

Um dos maiores estudiosos sobre o tema alimentação e nutrição, afirmava que a fome e a má nutrição não eram fenômenos naturais, mas, sim, fenômenos sociais. Sendo assim, só seria possível mudar a realidade do direito universal à alimentação por meio de ações sociais e coletivas (HAAK *et al.*, 2018, p. 128).

No que concerne à primeira infância, verifica-se que a temática alimentação e nutrição jogam um papel de suma importância para o desenvolvimento infantil. As autoras acima citadas demonstram ainda em seu trabalho que “a alimentação é um dos determinantes e condicionantes da saúde e um direito inerente a todas as pessoas” (HAAK *et al.*, 2018, p. 128) e essa promoção e garantia ao longo da história tem mobilizado esforços de diferentes setores do governo brasileiro e outros atores engajados nos mesmos objetivos (Ibidem, p. 128).

Em consonância com esse assunto, na esfera do governo, o Ministério da Saúde lançou, em 2014, o novo Guia Alimentar para a População Brasileira<sup>79</sup>, que se inseriu no conjunto de diversas ações intersetoriais e teve por objetivo melhorar os padrões de alimentação e nutrição da população brasileira, contribuindo para a promoção da saúde (BRASIL, 2014). De acordo com o documento, a elaboração desta nova edição do guia alimentar se deu, a partir do contexto intersetorial:

Em meio ao fortalecimento da institucionalização da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional desencadeada a partir da publicação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional e do reconhecimento e inclusão do direito à alimentação como um dos direitos sociais da Constituição Federal (BRASIL, 2014, p. 8).

Ainda no âmbito federal, a RNPI (2020<sup>a</sup>) demarca alguns programas, criados anteriores ao MLPI, que encontram eco no atendimento à área da alimentação e nutrição, a exemplo do Programa Brasil Carinhoso<sup>80</sup>, do II Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN)<sup>81</sup>- 2016-2019<sup>82</sup> e do Plano Nacional de Alimentação Escolar

---

<sup>79</sup> O primeiro Guia Alimentar para a População Brasileira, foi publicado em 2006, e apresentou as primeiras diretrizes alimentares oficiais para a nossa população (BRASIL, 2014).

<sup>80</sup> Lei nº 12.722, de 2012, trata da diretriz da intersetorialidade na articulação com o Ministério da Saúde, da Educação e da Assistência Social no planejamento e nas ações voltadas às crianças de 0 a 6 anos das famílias vulnerabilizadas pela pobreza (BRASIL, 2012).

<sup>81</sup> Foi elaborado pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), em conjunto com o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) (BRASIL, 2017).

<sup>82</sup> O III PLANSAN está em fase de elaboração pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentação e Nutricional (CAISAN). conforme noticiado em 09/06/2021 no Ministério da Cidadania (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2021b).

(PNAE).<sup>83</sup>

Portanto, observa-se que muitos programas, elaborados e implementados, complementam-se em atendimento à esta pasta Nutrição e Alimentação, envolvendo em alguns outros momentos outras áreas como a educação, como a exemplo do PNAE. Resume-se, portanto, que como todo programa, esses, já implementados e que já tenham resultados positivos, necessitam de recursos para sua manutenção em cada plano de governo, bem como a possibilidade de seu melhoramento.

A educação infantil (EI), outra prioritária, comparece dentro do Marco Legal da Primeira Infância (MLPI) em seu artigo 16º, e estabelece que sua expansão deverá ser efetivada conforme orientações do Ministério da Educação (MEC) e seguindo a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). A LDB, em seu artigo 89 institui que as creches e pré-escola existentes ou que venham a ser criadas deverão, no prazo de três anos, a contar de sua publicação, integrar-se ao respectivo sistema de ensino. Também, em seu artigo 29, afirma que a EI tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança de até cinco anos, englobando seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, em complemento à ação da família e da comunidade. Nesse viés, Manuel Sarmiento (2012, s/p) menciona que a educação infantil (EI):

É chamada a responder às necessidades decorrentes dos mundos complexos em que vivem as crianças, na sua diversidade e na sua alteridade. Trata-se, sem modelos pré-formatados, de atualizar a sua missão na mutável realidade social. Partir das crianças pode ser um bom caminho.

Compreende-se que a EI cumpre um papel essencial em resposta a essas necessidades e, nessa complexidade social em que vivem muitas crianças, a autonomia rege um papel fundamental, visto que ela “é a condição da afirmação do indivíduo perante si e perante os outros” (SARMENTO, 2012, p. 2), pois ela é pode ser entendida como um valor e “precisa ser declinada juntamente com a solidariedade, porque nenhuma criança — ninguém! — cresce sem os outros, contra os outros ou sem criar laços com os outros. Essa declinação é uma decisiva responsabilidade formativa dos professores da educação infantil” (Ibidem, p. 2).

Ainda nesse viés, considera-se a necessidade de olhar a EI como um “processo social de formação humana e o mais poderoso instrumento de desenvolvimento social e econômico.

---

<sup>83</sup> Que atende os alunos de toda a educação básica, e é um dos programas mais antigos do Brasil, pois sua origem teve articulações no início na década de 40, mas, somente em 1979 passou a denominar-se PNAE. O programa resiste até os dias de hoje, sendo considerado um dos maiores programas na área de alimentação escolar no mundo. (FNDE, 2021, s/p).

No plano social, dependem o progresso das ciências [...]; e, no individual, a ampliação das possibilidades de realização humana” (RNPI, 2020<sup>a</sup>, p. 57). É nesse caminho que se admite que a educação infantil (EI), como área prioritária do MLPI, precisa ser alcançada a partir da qualidade de sua oferta, que inclui adequações de espaços, profissionais qualificados etc. para o atendimento a esse público.

De acordo com a RNPI (2020<sup>a</sup>, p. 57), a “Educação Infantil conquistou e consolidou seu espaço na representação social, no discurso político, na legislação e no planejamento da educação: o status de direito irrevogável e irrenunciável[...] e dever do Estado[...]”. No entanto, é possível que a EI ainda enfrente alguns desafios, como, por exemplo, com relação ao entendimento de sua finalidade por parte da população.

Consoante afirmativa, o site Primeira Infância em Pauta.Org (2021) aponta que 57% da população brasileira considerou que a casa é o lugar mais apropriado para o desenvolvimento da criança de até 3 anos; 24% acreditavam que a creche é uma boa alternativa; e 19% se posicionou no meio do caminho, não opinando nem creche, nem casa. Ou seja, muitos ainda veem a creche como apenas espaços para os pais deixarem seus filhos enquanto trabalham, levando a considerá-la, ainda e infelizmente, com um enfoque assistencialista<sup>84</sup> (Ibidem).

Entende-se, portanto, que esse foco assistencialista já não era para existir no panorama atual, pois, de acordo com Luciana Nascimento, Maria Pires e Marcos Santos (2021), a Emenda Constitucional nº 59<sup>85</sup>, de 2009, ao determinar a obrigatoriedade da matrícula na pré-escola a partir dos quatro anos de idade, traz o rompimento da história de atendimento à infância configurada no amparo, filantropia ou assistência social, conferindo assim uma nova identidade à educação infantil (EI).

Dois pontos relevantes dialogam entre os documentos do MLPI e a EI. O primeiro é com relação à sua aplicabilidade que deve ser efetuada sem distinção de origem geográfica, de fenótipo, de etnia, nacionalidade, deficiência física ou mental, etc., como também não poderá estar atrelada à situação trabalhista, grau de instrução, religião, entre outras, dos responsáveis.

---

<sup>84</sup> A criança e a infância fazem parte de configurações sociais que, ao longo da história, vêm sofrendo modificações econômicas, políticas e sociais. Assim, percebe-se a formação de concepções educativas ao longo dos tempos, marcadas pelo cuidado e assistência que culminam, no final da década de 1980, com reivindicações em defesa da educação infantil (FERREIRA; SARAT, 2013, p. 248).

<sup>85</sup> Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a **prever a obrigatoriedade do ensino de quatro** a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao **caput** do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI (BRASIL, 2009).

Suscita nesse viés a questão da interseccionalidade falada anteriormente, que propõe uma análise das desigualdades a partir das variáveis acima citadas.

O segundo, faz referência à intersectorialidade, também falada anteriormente, que, de acordo com a RNPI (2020<sup>a</sup>, p. 57), “é óbvio, no entanto, que a educação infantil não é capaz de proteger, promover e desenvolver a criança de forma independente ou separada das outras áreas. Precisa estar integrada às ações de outros setores como a saúde, alimentação [...]”.

Outra pontuação sobre a EI na Lei nº 13.257, ainda no artigo 16º, é o estabelecimento de que sua expansão tenha em seu escopo profissionais qualificados, conforme LDB 9.394/96, e que a EI para as crianças de zero a três anos deverá ser feita em cumprimento da meta do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2016<sup>a</sup>).

Na contramão dessas prerrogativas e dos avanços até então conquistados nas últimas décadas, como a LDB, como o PNE, entre outras legislações, percebe-se que o Marco Legal da Primeira Infância, mesmo estabelecendo a educação infantil como uma de suas áreas prioritárias, transfere para outras legislações a responsabilidade de sua promoção tal como se almeja, que é qualidade a partir de investimento. Nesse sentido, Márcia Soczek e Soeli Pereira (2020) discorrem que:

É importante evidenciar também a descontinuidade da formulação das políticas por parte da atividade legislativa ao aprovar uma emenda constitucional para aumentar o tempo de educação formal obrigatória (EC 59/2009) e em seguida aprovar, nos anos subsequentes, uma emenda constitucional (EC 95/2016) para limitar o investimento em educação. Ou seja: a segunda emenda inviabiliza a primeira, e ou, a primeira emenda, se efetivada, ocorrerá precariamente e, portanto, sem a garantia do padrão de qualidade previsto pelo PNE (SOCZEK; PEREIRA, 2020, p. 16).

Alude-se, portanto, que os interesses embutidos nas decisões, no apoio e nos recursos destinados às políticas públicas, e neste caso à pasta da EI, falam mais alto nos momentos de decisões políticas. Desse quadro, vê-se que:

Programas e ações importantes para o estímulo da expansão da oferta em educação infantil nos municípios e DF, como o Brasil Carinhoso e o Proinfância, numa conjuntura de restrição orçamentária dos recursos do executivo federal, também sofrem redução. No caso dos municípios com fragilidade fiscal e que dependem de complementação orçamentária, o desafio de expansão desse atendimento com recursos além dos provenientes do FUNDEB, dentre outras fontes de receitas, significará a opção destes por estratégias que precarizam o atendimento, como a parcialização e privatização da oferta, nas suas variadas modalidades, dentre elas, a implementação de programas de vouchers e a gestão de Instituições públicas por organizações privadas, conforme se anuncia

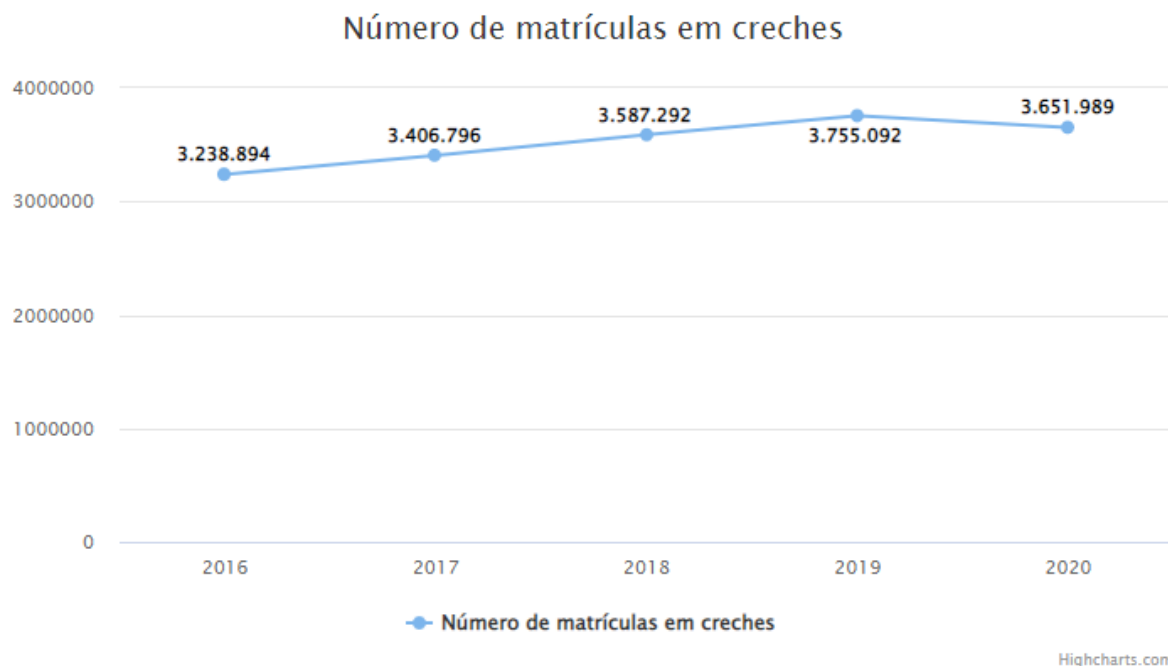
tanto pelo governo federal, como já se materializa em alguns municípios (SOCZEK; PEREIRA, 2020, p. 17).

Percebe-se que, entre tantos avanços, a exemplo do Brasil Carinhoso e o Proinfância, muitos retrocessos têm vivenciado a EI, com as mudanças e reorganização da estrutura política dos últimos 06 anos. Pode-se dizer que o panorama político dessa conjuntura atual tem colocado a educação infantil (EI) “numa posição de estagnação e retrocesso frente às conquistas já alcançadas ao longo de pelo menos duas décadas” (Ibidem, p. 17). Um exemplo mais recente é a proposta do Projeto Auxílio Criança Cidadã, que tem por objetivo permitir “o acesso de crianças de até 48 meses em creches regulamentadas ou autorizadas, em tempo integral ou parcial, que não obtenha vaga na rede pública ou conveniada próxima de sua residência ou do trabalho de seus pais ou responsáveis” (RNPI, 2021b, s/p).

Em Nota conjunta, a Rede Nacional Primeira Infância (RNPI), juntamente com a ANDI – Comunicação e Direitos e outros parceiros, fizeram algumas proposições e recomendações visando que o citado projeto fosse elaborado em consonância com as disposições constitucionais e legais relativas à educação. E, finalizam a Nota alertando aos gestores das políticas públicas sobre o risco de ruptura da unidade política relativa à creche caso não fossem seguidas as condições legais de sua implementação (ANDI, 2022b).

Assim, evidencia-se que não é somente pensar no acesso a EI como necessária e importante, outros fatores devem ser considerados, como a qualidade dessa oferta na primeira etapa, ou seja, “acesso e qualidade são duas faces da mesma educação infantil. Acesso sem qualidade de nada serve; em vez disso, pode ser prejudicial. Qualidade para poucos é privilégio e fator de injustiça, o que agrava a desigualdade social” (RNPI, 2020<sup>a</sup>, p. 60). Com esse foco, as políticas públicas voltadas para a EI devem, além de garantir o acesso, garantir também a qualidade.

Inclinando-se ainda na pasta da EI, no contexto atual, os indicadores do Observatório do Marco Legal da Primeira Infância apontam que de 2016 a 2020 houve uma queda no número de matrículas em creches. No entanto, é sabido que o ano de 2020 foi um ano atípico, considerando a pandemia do Covid-19 que afetou o mundo todo, restringindo o atendimento presencial que, embora tenham sido consideradas medidas coerentes frente ao contexto sanitário, terminaram por criar novas barreiras para os estratos mais necessitados da população (RNPI, 2020<sup>a</sup>).

**Gráfico 3:** Número de matrículas em creches.

Fonte: Observatório do Marco Legal da Primeira Infância (2021).

O gráfico acima, extraído do Observatório do MLPI, ao apontar o crescimento de matrículas em creches em 2020, não aponta com precisão o mês de sua conclusão. Mas, como é sabido, em março de 2020, o Brasil entrou em isolamento devido à pandemia (PORTALCOVID19, 2020) e, por este fato, presume-se que esse percentual não tenha sido de crescimento. Observa-se que a implementação de políticas públicas além de um direito das crianças na primeira infância passa a ser também uma necessidade no momento atual. No quadro de programas federais direcionados para educação infantil (EI), que são suportados pelo orçamento do MEC, Beatriz Abuchaim (2018) aponta:

- a) Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância)
- b) Programa Brasil Carinhoso
- c) Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae)
- d) Programa Nacional de Transporte Escolar (Pnate)
- e) Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE) e PNBE/Professor
- f) Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)
- g) Política Nacional de Formação Continuada de Professores (Educação Infantil) (ABUCHAIM, 2018, p. 37).

Nesse escopo de programas, tem-se, como exemplo mais recente, o Programa Tempo de Aprender, atrelado à Política Nacional de Alfabetização, instituída pelo Decreto nº



9.765/2019. O referido programa, conforme uma das especialistas entrevistadas para este trabalho, representa um retrocesso no que se refere à concepção de EI, visto que está subordinado a uma perspectiva preparatória. Seguindo essa linha de pensamento Nogueira e Lapuente (2021) argumentam que:

O programa deixa bastante claro que, se o professor seguir os passos, a aprendizagem estará garantida. Nesse sentido, não há necessidade de reflexão sobre a prática nem preocupação com o contexto das crianças, pois elas são vistas como aprendizes que, se tiverem uma boa discriminação auditiva, memória, capacidade de repetição e obediência ao comando, alfabetizar-se-ão (NOGUEIRA; LAPUENTE, 2021, p. 15).

Reconhece-se que alguns novos programas, como a exemplo do Tempo de Aprender e do Programa Criança Feliz<sup>86</sup> (PCF), explicitado também neste trabalho, muitas vezes apresentam propostas de reformas que vêm na contramão do que se conquistou ao longo de décadas. Portanto, o artigo 1º do Marco Legal da Primeira Infância (MLPI), que tem em seu texto o estabelecimento de princípios e diretrizes para *formulação e implementação* de políticas públicas para primeira infância, carece de questionamentos quanto às políticas já implantadas, dado que estas já contemplam seus objetivos, que é de assegurar os direitos da criança na primeira infância, com a devida prioridade absoluta.

Nesse viés, Ana Marcílio (2021, s/p) discorre que o MLPI corrobora com diversas ações que já estavam em andamento, em diferentes áreas das políticas públicas. Ainda, “ele inspira novas propostas e estratégias de garantias de direito na primeira infância. Estimula a ampliação da oferta de serviços para a faixa etária e articula diversos setores da sociedade para ações de curto, médio e longo prazo” (MARCÍLIO, 2021, s/p).

Dentre esses distintos campos das políticas públicas, a Convivência familiar e comunitária aparece como outra área prioritária dentro do MLPI. Nesse caminho, admite-se que a família assume um papel relevante no desenvolvimento integral da criança. Nesse viés, uma pesquisa feita pelo site Primeira Infância em Pauta aponta que “para 57% dos brasileiros, o melhor lugar para a criança de até 3 anos se desenvolver é em casa, e 65% afirmam que os

---

<sup>86</sup> “O Programa Criança Feliz representa sobreposição em relação a programas e ações das áreas de assistência social e saúde já em desenvolvimento em territórios de vulnerabilidade. Ao prever “o desenvolvimento de conteúdo e material de apoio para o atendimento intersetorial às crianças na primeira infância”, assim como avaliação, sem ampla discussão dos envolvidos nas áreas, desrespeita o Marco Legal da Primeira Infância [...]. O MIEIB manifesta-se contrário às concepções que fundamentam o Programa Criança Feliz e reafirma a concepção de criança como sujeito histórico e de direitos; de educação infantil - creche e pré-escola – como dever do Estado e primeira etapa da educação básica, direito garantido constitucionalmente a todas as crianças. Portanto, rejeita a adoção de programas e ações nacionais compensatórios, implementados via parcerias com órgãos e entidades 2 privadas, na contramão de toda a construção histórica e social do direito à educação infantil pública, laica, gratuita e de qualidade social” (MIEIB, 2018, p. 1).

pais são responsáveis por atender a todas as necessidades da criança” (PRIMEIRA INFÂNCIA EM PAUTA.ORG, 2021, s/p).

Nesse viés, a RNPI (2020<sup>a</sup>) destaca que a família é como um grupo primário que aporta acolhimento, apoio e acompanhamento da criança em seu lar, satisfazendo suas necessidades de saúde, afeto, segurança, aprendizagem, entre outros, assim como a inscreve legalmente em um sistema de identidade social. E, no contexto apresentado, Maricondi e Marcos Santos (2021, p. 18) argumentam que “é de senso comum em nossa sociedade a concepção de família como sendo a base de tudo, um lugar privilegiado para o desenvolvimento da criança”. Dentro do Plano Nacional pela Primeira Infância, a RNPI (2020<sup>a</sup>) discorre que:

Família diz respeito às percepções, aos sentimentos e aos vínculos instituídos que as pessoas têm e emergem das formas particulares de se relacionarem entre si. A noção de família vincula-se, pois, a algo que pertence ao mundo social, das relações humanas, em suas diferentes formas de organização, relações de parentesco e contexto comunitário. São relações de afeto, familiaridade, legalidade, solidariedade e comprometimento entre os seus membros (RNPI, 2020<sup>a</sup>, p. 69).

Em um mundo de transformações, identifica-se que a sociedade atual se encontra imersa em diferentes arranjos familiares. Esses arranjos que vêm se consolidando nas últimas décadas “devem ser reconhecidos e protegidos pelo Estado. Além disso, por ser um fenômeno que emerge e pertence ao mundo das relações humanas, ele é histórico e cultural” (RNPI, 2020<sup>a</sup>, p. 69). Nesse caminho, a família vem mudando em sua concepção, nas suas funções e nas suas formas de se organizar (RNPI, 2020<sup>a</sup>). Complementando essa ideia, no que se refere à Convivência comunitária, Maricondi e Santos (2021), ao citarem Dalva Gueiros (2010), reverenciam que:

As famílias das camadas populares que estão mais comumente organizadas em rede (com participação de outros parentes e vizinhos no convívio e em prol da sobrevivência) e que tem como foco o sistema de obrigações e ajuda diferenciam-se das famílias das camadas sociais médias que se organizam em núcleos centrados nos parentescos. Trata-se, portanto, de uma estratégia de sobrevivência e materialidade histórica (distante do modelo romântico ou idealizado) (MARICONDI; SANTOS, 2021, p. 18).

Observa-se, no trecho acima, dois modelos de convivência comunitária. Uma que faz alusão às famílias das camadas populares e que se organizam, de modo a garantir apoio para sua sobrevivência a partir das interações de sujeitos que não são necessariamente parentes. O outro, faz alusão às famílias das camadas sociais médias, que se organizam a partir das

interações entre parentes.

Compreende-se, portanto, que, a Convivência familiar e comunitária, se cruzam e cumprem papéis importantes na qualidade de vida das crianças. As “famílias e espaços comunitários e institucionais são potencialmente ou efetivamente capazes de promover desenvolvimento infantil e proteção social, e que o contrário também é igualmente verdadeiro” (MARICONDI; SANTOS, 2021, p. 19). Desse modo, a unidade família-e-comunidade pode ser considerada um ponto de partida das práticas sociais de proteção, cuidado e educação das crianças e o fortalecimento das bases familiares e comunitárias significa fortalecer a própria família que conseqüentemente se estende à criança que nela está inserida (RNPI, 2020<sup>a</sup>).

No que tange à legislação o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em seu artigo 19º, alterado pelo MLPI em seu artigo 25º, expressa que “é direito da criança e do adolescente ser criado e educado no seio de sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente que garanta seu desenvolvimento integral”, ratificando mais uma vez a Constituição Federal de 88, que em seu artigo 226º preconiza a família, como base da sociedade (MARICONDI; SANTOS, 2021).

Também no artigo 227º da CF de 88 especifica-se “os direitos fundamentais da criança, dentre os quais o direito às diferentes formas de convívio familiar e coletivo” (RNPI, 2020<sup>a</sup>, p. 70). Ainda, o Marco Legal da Primeira Infância (MLPI) traz como destaque a importância da comunidade e de suas redes de proteção e cuidado, ao determinar que:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios apoiem a participação das famílias nessas redes, visando, entre outros objetivos, à formação e ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, com prioridade nos contextos que apresentam riscos ao desenvolvimento das crianças (RNPI, 2020<sup>a</sup>, p. 69).

Outro destaque extraído do MLPI vem de seu artigo 12º, que estabelece a participação solidária da sociedade e do Estado junto à família com o intuito de criar, apoiar e participar de redes de proteção e cuidado à criança nas comunidades, a partir de formulação de políticas, integração de conselhos, execução de ações etc. (RNPI, 2020<sup>a</sup>, p. 71). Interpreta-se aqui que a família e os espaços comunitários podem potencialmente ser capazes de promover o desenvolvimento infantil e a proteção social.

Percebe-se que, em termos de ordenamentos jurídicos, muitos avanços podem ser vislumbrados a partir da CF de 88, do ECA, do MLPI, dentre outras legislações. E, no que se

refere a planos e programas, o Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC) detalha a capacidade da família, a partir de sua diversidade de arranjos, na execução de funções de proteção e socialização de crianças e adolescentes. Essas ações abarcam o papel das políticas públicas no apoio às famílias para a prevenção do afastamento do convívio familiar (MARICONDI; SANTOS, 2021).

Um ponto relevante a destacar é que nem sempre a criança pode estar protegida dentro do convívio familiar. É importante observar que muitas das violências contra crianças pequenas ocorrem na esfera familiar. Desse modo,

O reconhecimento da importância da família não pode ser confundido com o desconhecimento de que é também no seu próprio meio que ocorre a maior parte das violações dos direitos fundamentais da criança e do adolescente. A depender da gravidade da violação, o afastamento do núcleo familiar se faz necessário para a proteção da integridade física e psicológica da criança e do adolescente (MARICONDI; SANTOS, 2021, p. 17).

Os autores também expuseram que:

[...] o direito às convivências familiar e comunitária se alicerçam na interface entre a Doutrina da Proteção Integral trazida pela Constituição Federal e o ECA [...] com especial articulação entre os órgãos que integram o Sistema de Justiça e a rede das diversas políticas públicas, como de Assistência Social, Direitos Humanos, Educação e Saúde, entre outras (Ibidem, p. 17).

Nesse sentido, ao falar de violência familiar e criança, outro ponto de relevo se apresenta. Trata-se do cenário em que estão imersas muitas dessas famílias. Coadunando com esse diálogo, Furtado, Moraes e Canini (2016) agregam que:

As famílias também podem estar particularmente expostas às tensões externas que fragilizam seus vínculos, tornando-as mais vulneráveis. A violência, a discriminação, o consumismo veiculado na mídia, a intolerância e a falta de acesso às políticas sociais básicas – aspectos, relacionados à própria estruturação da sociedade brasileira – acabam repercutindo sobre a possibilidade de uma convivência familiar e comunitária saudável (FURTADO; MORAIS; CANINI, p. 2016, p. 140).

A partir dessa realidade, entende-se que muitos casos de violência podem ser reflexos das condições de vida que passam essas famílias, repercutindo diretamente no trato com a criança. De posse dessas informações, evidencia-se que:

Que os vínculos familiares e comunitários possuem uma dimensão política, na medida em que tanto a construção quanto o fortalecimento dos mesmos

dependem também, dentre outros fatores, de investimento do Estado em políticas públicas voltadas à família, à comunidade e ao espaço coletivo – habitação, saúde, trabalho, segurança, educação, assistência social, desenvolvimento urbano, combate à violência, ao abuso e à exploração de crianças e adolescentes, distribuição de renda e diminuição da desigualdade social, meio ambiente, esporte e cultura, dentre outros (FURTADO; MORAIS; CANINI, 2016, p. 140).

Registra-se, então, que além do Estado, a sociedade e a família têm responsabilidades compartilhadas na proteção e garantia dos direitos da criança. E, no que se refere à família, Silva *et al.* (2009, s/p), ao discorrer sobre o Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC), menciona que o “Plano reconhece a família como um ambiente de excelência para o desenvolvimento da criança e do adolescente” e busca o fortalecimento e o resgate dos vínculos familiares e comunitários de origem. Também é pertinente referenciar os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) vistos como portas de entrada da Política de Assistência Social (OBSERVA, 2021c).

O CRAS faz parte da política de Assistência Social, que é uma das áreas prioritárias dentro do Marco Legal da Primeira Infância (MLPI). De acordo com o RNPI (2020a), esta pasta:

É política pública de Seguridade Social não contributiva, instituída na Constituição Federal (CF) de 1988 e na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), Lei nº 8.742, de 1993, voltada ao atendimento a famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade social, de risco pessoal e social e de violação de direitos, por meio de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública estatal e não estatal (RNPI, 2020a, p. 76).

Nesse âmbito, Maricondi e Santos (2021, p. 20) afirmam que “em nosso país, as circunstâncias sociais, culturais e econômicas das famílias para cuidarem dos filhos são marcadas por desigualdades e desafios históricos”. Essas desigualdades, em que vive uma grande maioria da população, repercutem diretamente no exercício da parentalidade (MARICONDI; SANTOS, 2021), o que requer, por vias de políticas públicas, uma atenção especial a essas famílias como meio de modificar ou melhorar as condições para o seu melhor desenvolvimento, e assim de suas crianças. O Marco Legal da Primeira Infância (MLPI) ao fazer alusão à Assistência Social destaca também que:

As famílias identificadas nas redes de saúde, educação, assistência social e demais órgãos do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança que se encontram em situação de vulnerabilidade e de risco ou com direitos violados para exercer seu papel protetivo, de cuidado e educação à criança na primeira infância, bem como as que têm crianças com indicadores de

risco ou deficiência, terão prioridade nas políticas sociais públicas (BRASIL, 2016a, Artigo. 14, § 2º).

O MLPI ainda estabelece que:

§ 2º Os serviços de saúde em suas diferentes portas de entrada, os serviços de assistência social em seu componente especializado, o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAs) e os demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente deverão conferir máxima prioridade ao atendimento das crianças na faixa etária da primeira infância com suspeita ou confirmação de violência de qualquer natureza, formulando projeto terapêutico singular que inclua intervenção em rede e, se necessário, acompanhamento domiciliar (BRASIL, 2016a, Artigo 23, § 2º).

Como é possível verificar, no que tange a esta pasta, faz-se relevante entender que sua intervenção é indispensável para evitar maiores dificuldades no que concerne à sobrevivência das famílias em situações de vulnerabilidade. Considera-se que essas intervenções são realizadas a partir de ações e planos que visem o fortalecimento e a prevenção de outros problemas, tais como falta de alimento, de moradia etc., que podem surgir em cadeias, ou seja, da família para a criança. Desse modo, compreende-se que tanto os Centros de Referências como o Sistema de Garantia de Direitos da Criança devem caminhar em sintonia, de modo a prevenir ou solucionar problemas que atravessam muitas dessas populações.

No que se refere a esta pasta, o Auxílio Brasil<sup>87</sup> (que veio substituir o Bolsa Família) e o Auxílio Emergencial<sup>88</sup> são dois exemplos de políticas públicas articuladas pelo Governo Federal. No que se refere ao Auxílio Brasil, ele é dividido em categorias<sup>89</sup>, tais como: Bolsa Iniciação Científica Júnior; Bolsa Esporte Escolar; Bolsa Inclusão Produtiva Rural; Bolsa Inclusão Produtiva Urbana; e Benefício Compensatório de Transição (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2022a). Interpreta-se que esses benefícios se configuram em ferramentas em que o governo regula e, de certa forma, favorece, além de renda a essas categorias, a circulação e manutenção do mercado.

Fazendo um recuo ao Bolsa Família, percebe-se que foram muitas discussões com

---

<sup>87</sup> O Auxílio Brasil integra em um só programa várias políticas públicas de assistência social, saúde, educação, emprego e renda. O novo programa social de transferência direta e indireta de renda é destinado às famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o país. O programa tem o intuito de garantir uma renda básica a essas famílias e busca simplificar a cesta de benefícios e estimular a emancipação dessas famílias para que alcancem autonomia e superem situações de vulnerabilidade social (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2022a).

<sup>88</sup> É um benefício financeiro concedido pelo Governo Federal e tem por objetivo fornecer proteção emergencial no enfrentamento à crise causada pela pandemia do Coronavírus - COVID 19, em conformidade com a Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020 (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2022b).

<sup>89</sup> Saiba mais sobre cada uma das categorias em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/auxilio-brasil> (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2022a).

relação a esse benefício. Neste cenário, o trabalho Henrique Castro *et al.* (2009) enfatizam que:

A sociedade, entretanto, recebeu a implantação dessas políticas com muitas reservas e, nos meios de comunicação de massa, as críticas, que classificavam as políticas como assistencialistas e eleitoreiras, foram frequentes. No senso comum, a principal restrição refere-se à transferência de recursos em si, que teria efeitos deletérios sobre a inserção no mercado de trabalho, de acomodação e toda sorte de subterfúgios para manter o benefício, até mesmo gerar mais filhos. Além disso, as repetidas notícias sobre fraudes na inclusão de pessoas fora dos critérios confirmariam uma impressão, também do senso comum, de que as pessoas encontrarão meios de fraudar o Programa para desviar os recursos (CASTRO *et al.*, 2009, p. 351).

Tal constatação adverte que há, também, um jogo político camuflado nessas políticas sociais, uma vez que elas não são permanentes e mudam de governo a governo, como é o caso da mudança do Programa Bolsa Família (PBF) para o Programa Auxílio Brasil (PAB). Castro *et al.* (2009) revelam em seu trabalho que, colocando de lado o jogo político, o PBF contou com o apoio popular e foi reconhecido pelos seus beneficiários como um programa que contribuiu para proporcionar melhorias de vida das pessoas, das famílias e das comunidades. Ou seja, mesmo diante das matérias jornalísticas divulgadas nos diversos meios de comunicação sobre os casos de fraudes e desvios do programa, não culminaram em efeitos tão negativos na imagem do PBF, visto que os dados, contrapondo essas matérias, indicaram a predominância de aprovação ao programa por parte da população (CASTRO *et al.*, 2009)<sup>90</sup>.

A cultura, o brincar e o lazer também comparecem como área prioritária no Marco Legal da Primeira Infância (MLPI), e tem-se de seus documentos que:

Da cultura depende o avanço da sociedade a patamares superiores de civilização, recolhendo os frutos do cultivo das expressões que impulsionaram a humanidade ao longo da História. É o mais poderoso elemento de coesão social, de criação de identidade e de vínculos, de melhora nos índices de qualidade de vida, de conexão entre a ancestralidade e a contemporaneidade e de transmissão dos elementos evolutivos de uma sociedade. A cultura é essencial para o desenvolvimento da capacidade

---

<sup>90</sup> Relativo ao Auxílio Emergencial, que teve como objetivo mitigar os impactos econômicos causados pela pandemia de COVID-19 no Brasil, o governo apresentou “três grandes grupos de beneficiários: as famílias cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais; os beneficiários do Bolsa Família; e os trabalhadores autônomos” (MARINS *et al.*, 2021, p. 682). Houve alguns problemas operacionais e relacionados à comprovação dos documentos que geraram a exclusão de alguns grupos vulneráveis e ao mesmo tempo incluiu alguns grupos, como empresários, militares e figuras públicas (Ibidem, 2021). Estes grupos supostamente não necessitavam deste auxílio destinado a essas três categorias. Por fim, o dilema do Auxílio emergencial é extenso, e reconhece-se que a área da Assistência Social percorre as volatilidades dos governos que exercem o poder de decidir como irá executá-la ou se irá executá-la.

crítica, do discernimento, da escuta profunda, da expressividade e da criatividade artísticas, da sensibilidade, da saúde e da capacidade de resiliência individual e coletiva, bem como é um potente recurso da expressividade afetiva e emocional nos primeiros anos de vida. Ela tem um papel único e insubstituível na conexão e na coesão das políticas intersetoriais que visam a articular, sem hierarquias, os direitos da criança, a partir de uma visão holística (RNPI, 2020a, p. 174).

De acordo com Janine Dodge *et al.* (2021), a cultura é vista como fundadora das ações e dos pensamentos dos indivíduos e que é desde a primeira infância que se vê nela o reflexo do modo de vida de cada um de nós e da sociedade.

Coadunando com esta afirmativa, a Rede Nacional Primeira Infância (2020) menciona que “entre as raízes mais profundas das culturas antepassadas e a contemporaneidade, a primeira infância se situa como o principal meio de conexão entre o passado e o que está por vir, na transmissão dos novos brotos culturais” (RNPI, 2020a, p. 174). Reconhece-se, assim, que a cultura é essencial para o sentir-se pertencente a uma história, a uma memória, a um povo, etc. Nesse viés, deduz-se que todas as atividades humanas estão configuradas no arcabouço de uma cultura. Outrossim, é na cultura, que se interligam o brincar e o lazer. Essa interação é explicitada pela RNPI (2020a) quando observa que:

É na primeira infância que se constituem as forças emancipadoras do que chamamos de inteligência: desafiar a natureza e conviver com ela, inventar e desenvolver infinitas formas de linguagem, de comunicação e expressão, relacionar-se com os outros, vivendo em sociedade, adaptar-se ao entorno e ser capaz de modificá-lo, resolver problemas, imaginar, traçar e seguir o destino que criou para si. É na primeira infância – neste momento de dependência vital, de cuidados e proteção – que se estruturam os vínculos primordiais da sociedade (RNPI, 2020a, p. 174).

Na opinião de Karin Villapouca (2019, p. 21-22), “o Marco Legal da Primeira Infância (MLPI) estimula a adoção de diretrizes de gestão, tais como a criação de comitês intersetoriais de políticas públicas para a primeira infância; a assinatura de pactos interfederativos etc.”. Nota-se que a ideia em torno do que o MLPI estabelece agrega o que a RNPI (2020a, p. ) expressa, que a citada legislação “dá tanto valor ao direito de toda a criança” que coloca o brincar e o lazer como área prioritária para as políticas públicas (art. 5º), e ainda determina “que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizem e estimulem a criação de espaços lúdicos que propiciem o bem-estar, o brincar e o exercício da criatividade [...]” (RNPI, 2020a, p. 92).

Como demonstrado, e utilizando as palavras de Dodge *et al.* (2021, p. 2), “apenas a



partir da garantia do direito à cultura, ao brincar e ao lazer, a plenitude do desenvolvimento humano terá seu fluxo contínuo e a criança despertará para a realidade cultural em que está inserida, não apenas como receptora, mas como produtora de cultura”. Manifestação semelhante encontramos em Villapouca (2019) quando sustenta que:

O brincar ajuda no desenvolvimento infantil, mas é importante em qualquer fase da vida. O brincar reproduz também a beleza por meio dos movimentos de quem brinca, nos produtos ou nas possibilidades de brinquedos que são construídos pelas crianças ao brincar, principalmente quando oferecemos aos meninos e meninas objetos não estruturados (VILLAPOUCA, 2019, p. 33).

Na mesma direção, Regina Pedroza (2005) considera que é através da brincadeira que a criança experimenta, exercita e coloca em prática sua criatividade, reproduzindo momentos e interações importantes de sua vida. As brincadeiras, ainda conforme a autora, “representam uma fonte de conhecimento sobre o mundo e sobre si mesmo, contribuindo para o desenvolvimento de recursos cognitivos e afetivos que favorecem o raciocínio [...]” (PEDROSA, 2005, p. 62). Nesse panorama, conforma-se que a criança ao brincar participa ativamente do mundo que a rodeia e é estimulada a utilizar suas habilidades e criatividade, contribuindo dessa maneira para o seu desenvolvimento.

A RNPI (2020a), ao mapear alguns documentos normativos, traz a Convenção dos Direitos da Criança e seu art. 31 ratificando “o direito de toda a criança ao descanso, ao lazer, às atividades recreativas e a livre e plena participação na vida cultural e artística” (RNPI, 2020a, p. 96). Reforça também que, “no entanto, o Comitê dos Direitos da Criança está preocupado com o pouco reconhecimento dado pelos governos a esses direitos” (Ibidem, p. 96). Observa-se, para tanto, que há uma certa preocupação no que tange à esta área e sua contemplação dentro do escopo das políticas públicas. No tocante ao pouco reconhecimento, Villapouca (2019) discorre que:

Ao falar de infância e brincadeira não se pode deixar de falar do tempo. Numa sociedade que proclama que ‘tempo é dinheiro’, o tempo para brincar pode ser facilmente suprimido uma vez que o brincar não necessariamente produz qualquer coisa e ainda exige tempo alargado. Ignorantemente, a brincadeira pode ser vista como perda de tempo por muitas pessoas influenciadas pela mentalidade ocidental capitalista e neoliberal (VILLAPOUCA, 2019, p. 36).

Outro documento citado pela RNPI (2020<sup>a</sup>) são as Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Infantil (DCNEI), que demarcam as interações e o brincar como dois eixos estruturantes das práticas pedagógicas que contribuem para o desenvolvimento da criança.

Ratificam ainda as DCNEI que tais interações e brincadeiras não são atividades apenas da EI formal, elas se identificam com o ‘fazer’ cotidiano das crianças desde seu nascimento. Esse cenário é presente tanto no cotidiano das crianças como no seu ambiente familiar e seu entorno, visto que as interações e as brincadeiras são formas de ser crianças (RNPI, 2020a).

A Base Nacional Comum Curricular da Educação Básica/Educação Infantil (BNCC/EI) é outro documento normativo que a RNPI (2020a) agrega em seu texto. Nele, se postula o brincar ocupando a segunda posição entre os cinco objetivos considerados centrais para aprendizagem. A RNPI (2020a), ao citar a BNCC/EI, informa que “a interação durante o brincar caracteriza o cotidiano da infância, trazendo consigo muitas aprendizagens e potenciais para o desenvolvimento integral das crianças” (RNPI, 2020a, p. 96). Com base nessa citação, entende-se que as interações entre pares, por exemplo, promovem a construção das mais diversas práticas pedagógicas numa perspectiva de troca de experiências e do imaginário criativo entre as crianças.

Nesse caminho, passados um pouco mais de 04 (quatro) anos de aprovação da Lei nº 13.257/2016, a RNPI (2020a) traçou algumas metas com o objetivo de acionar esta área, tais como: fazer um levantamento de espaços públicos disponíveis; aumentar a oferta de espaços públicos para o lazer, a recreação e as brincadeiras das crianças nas cidades; planejar e construir, junto com a comunidade, os espaços do brincar; elaborar diretrizes que orientem a construção de espaços formais com a existência de áreas externas, visando favorecer a atividade lúdica da criança de até seis anos; criar espaços de baixo poder aquisitivo, projetos de cultura, trabalhos em arte e atividades lúdicas para as crianças etc. (RNPI, 2020a).

Nota-se que a importância do brincar dialoga com esses documentos (CDC, DCNEI, BNCC e RNPI) e vem encontrar reforço no Marco Legal da Primeira Infância (MLPI) que, de acordo com Villapouca (2019), vem a contemplar “o brincar, o lazer, o espaço físico apropriado e adaptado às necessidades de descoberta, criatividade e desenvolvimento de cada faixa etária, assim como, o acesso ao meio ambiente natural, que proporcione liberdade de movimento e segurança às crianças[...]” (VILLAPOUCA, 2019, p. 33).

O acesso ao meio ambiente natural orienta para mais uma área prioritária estabelecida com o MLPI, que é o espaço e o meio ambiente. E nesse viés, a RNPI (2020a) postula que:

O espaço que as pessoas ocupam no mundo de hoje não é mais o natural; ele é modelado socialmente e distribuído politicamente. As famílias e as pessoas individualmente pouca possibilidade tem de fazer suas escolhas e moldar o espaço que habitam segundo os seus gostos e as suas necessidades (RNPI, 2020a, p. 106).

Identifica-se do enunciado que há uma carência do espaço genuinamente natural, ou seja, hoje este espaço é moldado conforme as necessidades e de acordo com as possibilidades e regras estabelecidas por uma comunidade ou sociedade. Nesta direção, o RNPI (2020<sup>a</sup>) também acrescenta que:

Nas cidades, há uma forte correlação entre a vulnerabilidade das crianças mais desfavorecidas e o ambiente construído. Espaços produzidos de modo insustentável e precário tem retornos decrescentes da prestação de serviços para crianças ou, pior ainda, torna-os impossíveis, inviáveis. (RNPI, 2020a, p. 106).

Essa desigualdade espacial é confrontada especialmente por famílias desfavorecidas, uma vez que o alto custo de vida dificulta a distribuição geoespacial de maneira igualitária, colaborando com as más características do ambiente e acarretando em ameaça ao desenvolvimento saudável da criança (RNPI, 2020a). Corroborando com esse dado, a RPNI entende que “o ambiente não é apenas um dado: ele é um complexo de significados que entram na formação da pessoa que nele vive e com ele interage. O espaço não é neutro: fala pela forma como está disposto e organizado, pelas suas cores e pelos seus cheiros, pelos seus barulhos [...]” (RNPI, 2020a, p. 107).

No entanto, o que se constata é que todas essas disposições que o meio ambiente oferece ao longo dos tempos vem sendo comprometida. O que se percebe é que a maioria das crianças, hoje, passam a maior parte do seu tempo em ambientes fechados, confinando assim sua infância e muitas vezes sendo privadas do contato com a natureza e da sua condição social, fatores essenciais para o seu desenvolvimento (RNPI, 2020a). O que se identifica é que ou estão em ambientes privados, moldados por adultos, ou estão em instituições de ensino, também delimitando seus espaços e suas interações, e também moldados por adultos. Daniel Becker *et al.* (2019), com o trabalho intitulado *Benefícios da Natureza no Desenvolvimento de Crianças e Adolescentes*, mencionam que:

Não podemos deixar de considerar que os efeitos da urbanização, entre eles o distanciamento da natureza, a redução das áreas naturais, a poluição ambiental e a falta de segurança e qualidade dos espaços públicos ao ar livre nos levam – adultos, jovens e crianças – a passar a maior parte do tempo em ambientes fechados e isolados. Esse cenário traz um ônus muito alto para o desenvolvimento saudável das crianças e adolescentes e, conseqüentemente, para a saúde do planeta, pois – já é tempo de reconhecer – o bem-estar das crianças e jovens e a saúde da Terra são interdependentes (BECKER *et al.*, 2019, p. 2).

O distanciamento da natureza e os espaços privados ou institucionalizados muitas vezes restringem suas possibilidades lúdicas e imaginativas, e, a depender do seu formato, podem contribuir negativamente para a liberdade criativa da criança. No entanto, acredita-se que, “as crianças extrapolam os limites destes espaços que lhes são concedidos, brincando com os equipamentos urbanos, por meio de sua inerente ludicidade, fazendo da cidade seu próprio brinquedo” (RNPI, 2020a, p. 110).

Coadunando com esta proposição sobre o meio ambiente e a criança, Ester Santos (2019) destaca que a cultura ao estar “imbricada na natureza expressa e expõe os sentidos constituídos pelas diferentes civilizações através da história que partem da natureza. A cultura de cada lugar tem em sua essência os princípios na natureza [...]” (SANTOS, 2019, p. 15). A autora ainda complementa que “as experiências da criança com a natureza são fundamentais para a constituição de relações. Essas relações em que se aprende a sentir, se aprendem os modos de pensar, participar e sentir o mundo. É onde todo o ser sensível se constitui” (SANTOS, 2019, p. 15).

Com base nas pontuações da autora, compreende-se que o meio ambiente é parte significativa para habilitar o convívio social, para fazer fluir a imaginação e para colaborar com o melhor desenvolvimento da criança. De acordo com Santos (2019), a “criança e natureza existem de forma interligada, se complementam, estabelecem vínculos e inventam cultura. [...]. A natureza de cores, [...], longe de ser utilitária, possibilita experiências [...]” (SANTOS, 2019, p. 18). Com relação ao Marco Legal da Primeira Infância (MLPI) tem-se que:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão organizar e estimular a criação de espaços lúdicos que propiciem o bem-estar, o brincar e o exercício da criatividade em locais públicos e privados onde haja circulação de crianças, bem como a fruição de ambientes livres e seguros em suas comunidades (BRASIL, 2016a, Artigo 17).

Com base no extrato do MLPI, vale ressaltar que, nos últimos dois anos (2020 e 2021), a fruição de ambientes livres foi imensamente comprometida devido à pandemia do Covid-19<sup>91</sup>. Reconhece-se que o contexto do confinamento mudou a dinâmica familiar, bem como os planejamentos urbanos com medidas de segurança necessárias para o bem-estar de

---

<sup>91</sup> “O novo coronavírus recebeu a denominação SARS-CoV-2 pela Organização Mundial da Saúde (OMS). A doença que ele provoca tem a denominação COVID-19, que significa Coronavírus Disease (doença do coronavírus), enquanto “19” se refere ao ano em que apareceram os primeiros casos em Wuhan, na China” (PORTALCOVID19, 2020, s/p).

toda a sociedade. E, mesmo antes da pandemia, Becker *et al.* (2019) já apontavam que dinâmicas familiares, com as pressões do dia a dia, já estavam deixando pouco tempo para o convívio, o lazer e as atividades a céu aberto. Dada essas mudanças, as crianças estavam perdendo oportunidades valiosas de correr e brincar ao ar livre (BECKER *et al.*, 2019). Passados esses dois anos, e trazendo o enunciado de Becker *et al.* (2019) para o momento atual, tem-se que:

Os impactos do confinamento e da falta de contato com natureza e ambientes saudáveis são mais agudos e presentes nas cidades e bairros densamente habitados e de alta vulnerabilidade social, onde as condições para uma vida saudável e plena estão ameaçadas. Esse cenário vem se agravando nos últimos anos e é particularmente crítico quando se trata da infância e da adolescência, com indicadores que se destacam em diversos setores (BECKER *et al.*, 2019, p. 2).

Apreende-se dos autores que, faz-se pertinente refletir sobre o modo de vida e o ambiente de integração que está sendo oferecido às crianças na primeira infância. Desse contexto, evidencia-se que “a questão ambiental é um dos assuntos mais urgentes da nossa sociedade, uma vez que a frequência com que ocorrem as novas formas de agressão à natureza é cada vez maior” (RNPI, 2020<sup>a</sup>, p. 112).

Com o intuito de estreitar a relação criança, cidade e meio ambiente, a Rede Nacional Primeira Infância (RNPI), junto com o Centro de Criação e Imagem Popular (CECIP), criou o projeto ‘A Criança e o Espaço’, com os eixos: participação infantil na cidade; espaço para brincar, educação e cultura; interação das crianças com a natureza; mobilidade e circulação; e moradia e saneamento. O projeto conta com a parceria de associações, clubes, movimentos, institutos, etc. que reúne ações e informações voltadas para primeira infância, a cidade e o meio ambiente, que podem inspirar gestores públicos na elaboração do Planos Municipais pela Primeira Infância (PRIMEIRA INFÂNCIA.ORG, 2022).

Também, no que diz respeito aos objetivos para esta área, o RNPI (2020a) estabelece que as políticas deem atenção aos espaços urbanos; prevejam espaços públicos para as crianças, atendendo suas necessidades; que os projetos de loteamento reservem espaços próprios para equipamentos sociais; incentivem a realização de atividades abertas, ao ar livre; etc., garantindo, dessa forma, o determinado nas legislações (CF 88, ECA, LDB, CDC, MLPI etc.) (BECKER *et al.*, 2019, p. 4).

Outra área prioritária do Marco Legal da Primeira Infância (MLP) é a proteção contra toda forma de violência e de pressão consumista. Nesse contexto, o RNPI (2020a, p. 18)

revela que “a violência contra a criança é outra realidade cruel, que afeta as vidas de milhares de crianças e adolescentes em nosso País”. Somente no período de 2011 a 2017 o Ministério da Saúde registrou o elevado número de 219.717 atos de violência, além de 58.037 atos de violência sexual contra a criança, que se entende como ‘abuso sexual’ (RNPI, 2020a). Ainda, os dados registram que houve um aumento de mais de 60% nesse período, 2011 a 2017, e que esses dados são somente aqueles computados mediante denúncia do Disque 100<sup>92</sup>, ou seja, presume-se que esses números podem ainda ser maiores, uma vez que muitos outros casos não foram denunciados e, portanto, não foram registrados. O preocupante panorama encontra sustentação nas palavras de Davi Macedo *et al.* (2019) ao ratificarem que a:

Violência contra crianças e adolescentes é reconhecida internacionalmente como um grave problema de Saúde Pública e de Direitos Humanos. Consiste em toda forma de maus tratos que ocorra em uma relação de responsabilidade ou poder e que resulte em dano à dignidade, saúde e desenvolvimento de crianças e adolescentes. As implicações da violência podem estender-se desde gastos em programas de proteção e sistema prisional até prejuízos nas esferas da saúde e qualidade de vida, além de óbito (MACEDO *et al.*, 2019, p. 488).

No que se refere ao tema, Macedo *et al.* (2019) completam ainda que, a partir do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), ao reconhecer-se a infância e a adolescência como fases de desenvolvimento peculiares, fora estabelecida a necessidade de proteção integral para esses públicos com o intuito de lhes garantir o seu melhor desenvolvimento. Diante dessa realidade, “notificações de suspeitas ou confirmações da violência foram estabelecidas como compulsórias e devem ser reportadas ao Conselho Tutelar, conforme o artigo nº 13 do ECA”. (MACEDO *et al.*, 2019, p. 488). No que tange à Lei nº 13.257/2016, o Art. 23 trouxe alterações no ECA acrescentando o § 2º que preconiza:

§ 1º [...]

§ 2º Os serviços de saúde em suas diferentes portas de entrada, os serviços de assistência social em seu componente especializado, o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas) e os demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente deverão conferir *máxima prioridade ao atendimento das crianças na faixa etária da primeira infância com suspeita ou confirmação de violência de qualquer natureza*, formulando projeto terapêutico singular que inclua intervenção em

---

<sup>92</sup> Disque 100 - Disque Direitos Humanos - “é um serviço de disseminação de informações sobre o direito de grupos vulneráveis e de denúncias de violações de direitos humanos. O serviço pode ser considerado como ‘pronto socorro’ dos direitos humanos e atende a graves situações de violações que acabaram de ocorrer ou que ainda estão em curso, acionando os órgãos competentes e possibilitando flagrante” (GOV.BR, 2022, s/p).

rede e, se necessário, acompanhamento domiciliar.(NR) (BRASIL, 2016a, Art. 23, grifos nossos).

Supõe-se que essa máxima proteção se constitui um desafio ainda presente no momento atual, uma vez que “a criança está entre os segmentos sociais mais vulneráveis à violência. A assimetria de poderes existente nas relações entre adultos e crianças permite que, muitas vezes, aqueles abusem do poder que possuem, [...]” (RNPI, 2020a, p. 129). Essas violências ocorrem de diferentes formas<sup>93</sup>, tais como: violência física; violência psicológica; violência sexual; negligência, etc. No entanto, a violência doméstica aparece neste triste cenário como a maior parte dos registros de violência em que são acometidas muitas crianças (RNPI, 2020a).

Seguindo esse viés, Antonio Nunes e Magda Vitorino (2016) destacam que “mais do que qualquer outro tipo de violência, a cometida contra a criança não se justifica, pois, as condições peculiares de desenvolvimento desses cidadãos os colocam em extrema dependência de pais, cuidadores, etc.” (NUNES; VITORINO, 2016, p. 872). Contrapondo em parte os autores, é significativo afirmar que nenhuma forma de violência se justifica, principalmente contra esse grupo social, não por tratar-se de cidadãos em *extrema dependência* dos pais, cuidadores e governo, como cita os autores, mas por tratar-se de uma categoria estrutural de direitos e que também requer respeito e proteção como qualquer outra categoria.

Outra demarcação dos autores que é relevante pontuar é que “a violência é um fenômeno social e de saúde pública, com maior exacerbação quando acontece na infância, provocando impacto no desenvolvimento e uma catastrófica repercussão no comportamento da vida adulta” (NUNES; VITORINO, 2016, p. 871). Por isso, deduz-se que o tratamento por parte da família, da sociedade e do governo é fator de grande importância para a prevenção ou diminuição de todas as formas de violência contra a criança. Nesta esfera, percebe-se que entram também os profissionais de justiça que são incumbidos do cumprimento de medidas protetivas, garantindo a execução das políticas públicas destinadas às crianças na primeira infância.

---

<sup>93</sup> A violência física é qualquer ação, “única ou repetida, não acidental capaz de provocar danos físicos, psicológicos, emocionais ou intelectuais na criança” (RNPI, 2020a, p. 131). A violência psicológica “é toda ação que causa ou pode causar dano à autoestima, à identidade ou ao desenvolvimento da pessoa” (RNPI, 2020a, p. 132). A violência sexual, é entendida como o abuso sexual, que muitas vezes ocorre nas modalidades intrafamiliar e extrafamiliar, onde a criança é abusada por meio de força, engano, suborno, violência psicológica ou moral. (RNPI, 2020a). E a negligência, trata-se da “omissão de responsabilidade de um ou mais membro da família em relação às crianças, quando deixam de prover as necessidades básicas para o seu desenvolvimento físico, emocional, social ou cognitivo” (RNPI, 2020a, p. 132).

Um exemplo mais recente de legislação que traz sustentação às políticas públicas de combate à violência contra crianças é a Lei Henry Borel, que em 22/03/2022 foi aprovada por unanimidade no Senado Federal, como Projeto de Lei (PL) nº 1.360/2021. O PL tem como proposta o aumento de penas para crimes contra crianças e adolescentes, além de uma lista de medidas protetivas e alterações no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) com “a intenção de evitar casos como o do menino Henry, de apenas 4 anos, assassinado em 2021. A mãe e o padrasto de Henry são apontados como responsáveis pelo crime” (AGÊNCIA SENADO, 2022, s/p).

Esse exemplo corrobora com o que Nunes e Vitorino (2016) mencionam em seu trabalho, que “[...] torna-se evidente que os pais são os maiores perpetradores da violência contra crianças, principalmente entre aquelas com faixa etária menor ou igual a 5 anos, destacando-se a mãe como a maior agressora” (NUNES; VITORINO, 2016, p. 879).

No tocante ao ordenamento jurídico voltado para essa temática, violência contra crianças, o Decreto nº 10.701<sup>94</sup>, aprovado em 17 de maio de 2021, pauta objetivos específicos para enfrentamento da violência a essas categorias, tais como: possibilitar a formação continuada de operadores do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente Víctima ou Testemunha de Violência; colaborar com o fortalecimento e com o desenvolvimento das competências familiares em relação à proteção integral; promover a integração e a eficiência no funcionamento dos serviços de denúncia e notificação de violações dos direitos da criança e do adolescentes; produzir materiais, realizar campanhas e ofertar formação em proteção da criança e do adolescente no espaço doméstico e nos espaços sociais, como a escola, etc. (SENADO FEDERAL, 2021b). Todas essas ações serão executadas em conjunto com a União e, de forma facultativa, com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, além de entidades públicas e privadas (Ibidem).

Outro ponto relevante nessa temática sobre violência contra crianças é que muitas vezes a exposição livre nas mídias digitais coloca esse público a situações ainda mais vulneráveis, tanto no que concerne ao bombardeio de informações a que são expostas quanto ao estímulo ao consumismo, que é outro fator agregado a essa área prioritária dentro do Marco Legal da Primeira Infância (MLPI). “O consumismo é uma das características marcantes da sociedade atual” (RNPI, 2020<sup>a</sup>, p. 146). Nessa direção, o MLPI prescreve que sejam elaboradas políticas públicas que tenham como objetivo “a proteção contra toda forma

---

<sup>94</sup> Art. 2º O Programa Nacional de Enfrentamento da Violência contra a Crianças e Adolescentes visa a articular, consolidar e desenvolver políticas públicas voltadas para a garantia dos direitos humanos da criança e do adolescente, a fim de protegê-los de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, abuso, crueldade e opressão (SENADO FEDERAL, 2021b).



de pressão consumista e a adoção de medidas que evitem a exposição precoce à comunicação mercadológica [...]” (RNPI, 2020<sup>a</sup>, p. 146).

Estas postulações, também trazidos pelo RNPI (2020<sup>a</sup>), ratifica o que Paulo Oliveira e Ana Andreucci (2018, p. 29) afirmam: “resta enfatizar que a publicidade dirigida à criança colabora na formação de conceitos e em protagonismos voltados ao consumo, englobando a crença de uma sociedade alicerçada no ‘ter’ e na exclusão daqueles que não possuem bens materiais [...]”. Acrescentam ainda os autores, ao citarem Camurra (2010), que o consumo apresenta outra face, que é a exclusão, que culmina na violência por não pertencer, ou por buscar meio de pertencer, originando como consequência a discriminação e hierarquização de grupos sociais, com “maior influência e manipulação em crianças da primeira infância” (OLIVEIRA; ANDREUCCI, 2018, p. 30).

Ou seja, reutilizando as palavras dos autores acima, “o consumismo se torna uma economia do engano, em que a felicidade está associada a um volume e intensidade de desejos sempre crescentes, gerando assim uma constante insatisfação” (OLIVEIRA; ANDREUCCI, 2018, p. 29).

Semelhante ideologia, o site Criança e Consumo<sup>95</sup>, voltado inteiramente para a temática consumismo infantil, sustenta que, infelizmente, as crianças “sofrem cada vez mais cedo com as graves consequências relacionadas ao excesso de consumismo” (CRIANÇA E CONSUMO.ORG., 2022, s/p). No entanto, o que se percebe é que tanto as crianças como os pais ou responsáveis são atores sociais que também podem ser manipulados pela publicidade do consumismo. Ou seja, todos, de igual tamanho, estão imersos na cultura do país em que vivem. Mas, compreende-se que “ninguém nasce consumista” e o consumismo pode ser uma ideologia ou um hábito mental forjado que alcança qualquer gênero, faixa etária, etc. Nesse sentido, a mídia tem forte impacto nos estímulos de um comportamento consumidor (Ibidem).

Ainda segundo Oliveira e Andreucci (2018), ao citarem Zygmunt Bauman, “na chamada sociedade pós-moderna, consumismo, felicidade e angústia se confundem e se consomem na medida em que a celeridade na aquisição, a felicidade instantânea e a angústia sequencial são elementos correlatos [...]” (OLIVEIRA; ANDREUCCI, 2018, p. 29). Nesse contexto:

As crianças são um alvo importante, não apenas porque escolhem o que seus pais compram e são tratadas como consumidores mirins, mas também porque impactadas desde muito jovens tendem a ser mais fiéis a marcas e ao

---

<sup>95</sup> Link de acesso: <https://criancaeconsumo.org.br/consumismo-infantil/>

próprio hábito consumista que lhes é praticamente imposto (CRIANÇA E CONSUMO.ORG, 2022, s/p).

Sobre o mesmo assunto, Cláudia Almeida (2018, p. 8) conceitua que “o consumo cerca o homem o tempo todo. Consumir é inerente ao ser humano, consome-se alimentos, roupas, energia elétrica, água, vários produtos e serviços”. Já no que se refere ao consumismo, a autora sustenta que o termo “foge do mero ato de consumir para a subsistência. O consumismo leva o indivíduo a comprar compulsivamente produtos e adquirir serviços desnecessários na tentativa de preencher algo impreenchível” (ALMEIDA, 2018, p. 8).

Neste sentido, entende-se o quão nocivo pode ser a estimulação a este tipo de comportamento à criança, uma vez que, ainda conforme a autora, “o consumismo é um passo largo na direção de uma patologia denominada onomania ou transtorno compulsivo por comprar” (ALMEIDA, 2018 p. 9). Ao contrário do que cita a autora, pode-se afirmar que o consumismo não é um passo considerado ‘largo’, ele pode ser ‘curto’ a depender dos estímulos e dos apelos de consumo a que estão submetidas muitas crianças.

Alude-se, que é um grande desafio tratar dessa temática em nossa sociedade, uma vez que as crianças são atingidas a todo momento pelos atores envolvidos diretamente com o seu mundo, bem como a ambientes virtuais que dialogam diretamente com elas. Com o propósito de sensibilizar a sociedade e garantir a proteção das crianças diante de tanta publicidade, alguns objetivos e metas foram traçados com o RNPI (2020a), como, por exemplo, “incluir, por meio de legislação ou de norma do Conselho Nacional de Educação, nos currículos e nas propostas pedagógicas das escolas, como conteúdo transversal, junto com a educação ambiental, o tema do consumo responsável e consciente” (RNPI, 2020a, p. 148), entre outras ações que promovam a sensibilização da família, da sociedade e sobretudo da criança. Tais objetivos e metas encontram amparo no Marco Legal da Primeira Infância (MLPI) quando vem a legitimar em seu artigo 5º a proteção contra toda forma de violência e de pressão consumista.

Registra-se que a adoção de medidas que evitem a exposição precoce à comunicação mercadológica é uma área prioritária no interior do MLPI que se mescla com a *pressão consumista*, uma vez que estão atreladas a mídias digitais. Percebe-se que o apelo mercadológico se funde com o apelo consumista. De tal maneira, compreende-se que muitas vezes o perigo reside no conhecimento exacerbado dessa nova geração digital ao desconhecimento das atuais gerações de pais. Ou seja, atualmente a “grande parte dos pais não possui domínio das redes sociais, dos aplicativos ou dos jogos eletrônicos” (RNPI, 2020a,

p. 150).

Ainda, “muitos pais não sabem como lidar com o acesso dos filhos à tecnologia ou se queixam da falta de autoridade para reduzir ou controlar seu uso, [...] [e ainda,] a grande maioria das famílias desconhece o que os filhos acessam na internet [...]” (RNPI, 2020a, p. 150). Dessa maneira, o que se nota é que há um perigo eminente dessas crianças sofrerem algum tipo de prejuízo, como, por exemplo, o aumento dos índices de miopia e obesidade, por passarem muito tempo sentados e se alimentarem mal devido ao excesso de uso de dispositivos digitais.

As crianças são indivíduos vulneráveis nessas relações de consumo, por estarem vivendo um momento peculiar (RNPI, 2020a). E, conforme Oliveira e Andreucci (2018, p. 28), “entre as grandes conquistas trazidas pelo Marco Legal da Primeira Infância, nosso olhar reflexivo está voltado à análise do direito à não exposição precoce de natureza mercadológica, considerada aqui na novel legislação como uma espécie de violência”. Dentro desse quadro, essa exposição mercadológica por via da exposição tecnológica provoca muitos impactos sociais negativos, como “[...], adultização e erotização precoces, estresse familiar, competição entre pares, incorporação de valores materialistas, consumo precoce de tabaco e álcool, banalização da agressividade, [...], diminuição de brincadeiras livres [...]” (RNPI, 2020a, p. 146).

Elizabeth Williams (2021) aponta que “a influência da tecnologia na vida das crianças tomou uma proporção tão grande que este assunto já se tornou alvo de estudos nacionais e internacionais” (WILLIAMS, 2021, p. 73837). A autora ainda enfatiza que “segundo a Sociedade Brasileira de Pediatria – SBP (2016), o atraso no desenvolvimento da fala e linguagem é frequente em bebês que ficam passivamente expostos às telas, por longos períodos e recomenda que se evite a exposição de crianças menores de 2 anos às telas, [...]” (WILLIAMS, 2021, p. 73837).

Semelhante afirmativa agrega o RNPI (2020a) que, ao citar a SBP e a Organização Mundial de Saúde (OMS), discorre sobre os prejuízos causados pelo uso excessivo das telas e dos dispositivos digitais, que muitas vezes estas atividades “substituem o tempo de atividades essenciais, como o sono, o movimento, as brincadeiras, a exposição ao ar livre, a alimentação e a interação interpessoal” (RNPI, 2020a, p. 151). Isto significa que, além da fala, outros transtornos podem surgir com esta exposição excessiva.

De acordo com Igor Costa (2021), o fato de as crianças estarem cada vez mais cedo conectadas às novas tecnologias é com o objetivo de mantê-las quietas para que os responsáveis possam realizar seus compromissos diários. Outro fator, que acarretou esse

aumento do uso das tecnologias foi o contexto da pandemia do COVID-19, que devido ao isolamento social foi a maneira que muitos pais encontraram de entreter as crianças (COSTA, 2021). Em síntese, ainda que se veja muita publicidade dirigida ao público infantil de forma habitual, “ela é ilegal pelo ordenamento jurídico brasileiro” (RNPI, 2020a, p. 147), mesmo que muitas empresas ainda não tenham como prática o compromisso de se pensar nos impactos dessa prática na vida das crianças, elas muito menos atendem ao que é autenticado na legislação já legitimada, como a exemplo do Marco Legal da Primeira Infância (MLPI).

Fazendo um recuo ao mencionado anteriormente sobre as diferentes formas de violência, supõe-se que a negligência caminha pela via da inobservância e aos descuidados com a criança. Desse modo, a área prioritária *prevenção de acidentes*, presente no Marco Legal da Primeira Infância (MLPI) como uma área prioritária, tem chamado a atenção nos documentos de sustentação do MLPI, como é o caso do Plano Nacional Primeira Infância (PNPI), de 2020. Informa o documento que esta área vem recebendo precária atenção desde o primeiro dia de vida do bebê. Muitos dos acidentes podem ser letais ou até mesmo causar lesões irreversíveis (RNPI, 2020<sup>a</sup>). O documento relata que as lesões não intencionais (LNI) “são uma das maiores vilãs na primeira infância no Brasil” (RNPI, 2020a, p. 164), e acrescenta ainda que:

Mais do que fatalidades ou tragédias do destino, os acidentes são consequências de causas multifacetadas. Questões relacionadas à moradia, à falta de espaços de lazer, à precariedade dos nossos sistemas de saúde e de educação compõem fatores decisivos nos altos índices de acidentes (RNPI, 2020a, p. 164).

Coadunando com este tema, Luiza Souza e Maria Barroso (1999), mesmo com um trabalho datado da década de 90, trazem uma afirmação bem atual quando discorrem que “culturalmente, os acidentes são percebidos como situações inevitáveis, não desejadas pelas pessoas e até acreditamos que nunca acontecerão conosco. Porém, quando enfrentamos um acidente e refletimos como aconteceu, podemos descobrir que poderia ter sido evitado” (SOUZA; BARROSO, 1999, p. 107).

Outro ponto levantado pelas autoras à época, é que, “atualmente, os pesquisadores sociais vem colocando em discussão a ‘acidentalidade’ dessas ocorrências, pois os acidentes não são tão inevitáveis como possam parecer e nem tão acidentais, sendo, portanto, na sua grande maioria, passíveis de serem Prevenidos” (SOUZA; BARROSO, 1999, p. 108). Vê-se nos enunciados uma questão de não observância ao que pode ser evitável, quando se tem como protagonistas destas situações as crianças pequenas.

Nesse viés, o Marco Legal da Primeira Infância (MLPI), em seu artigo 14, quando trata das políticas e programas governamentais, determina que “as famílias com crianças na primeira infância deverão receber orientação e formação sobre a maternidade e paternidade responsáveis, [...], prevenção de acidentes e educação sem uso de castigos físicos, [...]” (BRASIL, 2016a, Artigo 14, § 3º ). Semelhante entendimento tem-se no Plano Nacional Primeira Infância (PNPI), de 2020, que ratifica que as decisões e ações para prevenir acidentes na primeira infância devem pautar-se pelos princípios e pelas diretrizes do citado Plano com o olhar voltado para a criança, contemplando as especificidades de cada fase do desenvolvimento infantil, bem como as condições econômicas e sociais dos responsáveis. Corroborando ainda que são as crianças em situações mais vulneráveis que terão prioridades de atenção e de recursos (RNPI, 2020a).

Pertinente à matéria em questão, Tahoane Reis *et al* (2021) argumentam que a vulnerabilidade de risco de acidentes da criança se dá “em função do nível de coordenação do sistema nervoso, aptidão motora, senso de percepção de risco e proteção dispensada à criança pela mãe e demais familiares” (Ibidem, p. 1078). E, no que se refere a ambiente externo, Reis *et al.* (2021) demarcam que “a escola é o espaço ideal para abordagem da prevenção de acidentes e de primeiros socorros ainda na infância. Estudo nacional mostrou que a realização de atividades educativas é suficiente para ampliação de conhecimentos sobre os riscos para acidentes infantis [...]” (REIS *et al.*, 2021, p. 1078).

Conforme enunciados, é possível identificar que articular ações direcionadas para percebimento de possíveis riscos podem funcionar de maneira a evitar muitos desses acidentes, principalmente os domésticos “como quedas e queimaduras, que representam, respectivamente, a primeira e a segunda causa de hospitalização nessa faixa etária” (RNPI, 2020a, p. 165).

Fazendo um recuo ao Plano Nacional Primeira Infância (PNPI), nele foi sugerido alguns objetivos e metas para esta área, que inclui a pasta da saúde utilizando de instrumentos como a Caderneta da Criança, campanhas de televisão, folhetos etc.; a pasta da educação infantil, com a atenção aos padrões de construção, infraestrutura e funcionamento dos espaços físicos das instituições e dos espaços públicos e privados; no âmbito da família e da comunidade, com orientações para evitar afogamentos, queimaduras, quedas etc.; na área do brincar, do trânsito, do meio ambiente (RNPI, 2020a). Constata-se mais uma vez que a família, a sociedade e o governo, em conjunto, desempenham papéis importantes na prevenção de acidentes na primeira infância.

Conclui-se que discutir sobre as 10 (dez) áreas prioritárias estabelecidas com a

instituição do Marco Legal da Primeira Infância (MLPI) não é tarefa fácil. O que se vê é que muitos avanços conquistados por lutas de grupos e de especialistas ao longo de décadas vêm sofrendo com os retrocessos do cenário político atual, mesmo após a instituição da Lei nº 13.257/2016. Conforme apresentam Andressa Pellanda e Marcele Frossard (2022):

O Brasil vem sofrendo, nos últimos anos, um apagão intencional de dados. Há, de forma deliberada, um sucateamento dos órgãos responsáveis por produzir dados, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, o IBGE. O ápice dessa situação se reflete na não realização do Censo 2020. Estamos caminhando no escuro quando falamos de planejamento e, principalmente, quando delineamos políticas públicas (PELLANDA; FROSSARD, 2022, p. 11).

Evidencia-se, portanto, que o cenário não é dos melhores, e que falar em política pública atrelada à qualidade torna-se um grande desafio, tanto para os que executam quanto para aqueles que a recebem. A criança, por tanto tempo considerada invisível aos olhos das agendas políticas, tornou-se objeto de estudos de muitas áreas, a exemplo da Sociologia da Infância (SI), que vem contribuindo com sua visibilidade. No entanto, o que se percebe é uma previsível confusão entre sua visibilidade e sua invisibilidade ainda presente.

Ou, possivelmente, os enunciados de Pellanda e Frossard (2022, p. 12, grifos nossos) fazem certo sentido quando afirmam que o “o conceito de *Infâncias Invisibilizadas* foi uma escolha política e histórica diante da agenda da criança e adolescente no país, pois a invisibilidade revela um projeto de país que não prioriza grupos e segmentos de diversas infâncias”, mesmo sendo elas sujeitos de direitos e tendo prioridade absoluta, conforme corrobora o Marco Legal da Primeira Infância (MLPI).

### 3. A QUEM INTERESSA O MARCO LEGAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA? OLHARES, DEBATES E APONTAMENTOS

Um mês antes do golpe que mudaria o rumo do país, destituindo a presidenta Dilma Rousseff do cargo, ela assina a Lei nº 13.257/2016, que é conhecida como Marco Legal da Primeira Infância, pois, conforme delimitado em seu primeiro artigo, tal lei agrega legislações nacionais importantes<sup>96</sup>, alterando artigos, acrescentando incisos e parágrafos, estabelecendo “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” do Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 2016a).

Vencemos os seis anos da primeira década de instituição de uma lei que, entre os seus quarenta e três artigos, demarca com qual faixa etária se relaciona quando trata de primeira infância – os primeiros 6 anos completos ou 72 meses de vida da criança (Art. 2º); enfatiza a prioridade absoluta em assegurar os direitos da criança, do adolescente e dos jovens, garantindo o desenvolvimento integral da primeira infância e o dever do Estado nas políticas (art. 3º); enaltece, entre as formas como as políticas públicas voltadas para o atendimento das crianças na primeira infância devem ser elaboradas e executadas, a participação das crianças na formulação dessas políticas, para que assim possa ser promovida e garantida a sua inclusão social cidadã (art. 4º); delimita quais são as áreas prioritárias para as políticas para a primeira infância – saúde, alimentação, nutrição, educação infantil, convivência familiar e comunitária, assistência social à família, assim como à cultura, ao brincar e ao lazer, ao espaço e meio ambiente, proteção contra toda forma de violência e de pressão consumista, a prevenção de acidentes e a adoção de medidas que evitem a exposição precoce à comunicação mercadológica (Art. 5º) (BRASIL, 2016a).

O acompanhamento do texto legal informa ao leitor, ainda, que será uma Política Nacional Integrada em prol da primeira infância no país, com abordagem e coordenação intersetorial (art. 6º), atentando-se para que as políticas sejam articuladas com as instituições de formação profissional, com adequação às características e às necessidades das crianças,

---

<sup>96</sup> Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente); Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal); Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008; Lei nº 12.662, de 5 de junho de 2012; Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) (BRASIL, 2016a).

qualificando os profissionais que com elas lidam e, com isso, possibilitem a ampliação da qualidade dos diversos serviços prestados à essa categoria (art. 9º) (BRASIL, 2016a).

Todas essas ações prescritas, conforme o texto do Marco Legal da Primeira Infância (MLPI), deverão ser implementadas com monitoramento das políticas públicas, com informação à sociedade (art. 11º), que deve participar, junto com a família e o Estado, da proteção e da promoção da criança na primeira infância (art. 12º), sendo a família apoiada pela União, Estados, Municípios e Distrito Federal em “redes de proteção e cuidado da criança” (art. 13º), para o atendimento ao desenvolvimento integral da criança a partir da articulação entre as áreas prioritárias definidas no MLPI (art. 14º) (BRASIL, 2016a).

Considerando as políticas públicas criadas a partir de todo o direcionamento dado, elas devem possibilitar condições e meios para que a criança tenha acesso à cultura e seja reconhecida como produtora de cultura (art. 15º), o que se relaciona, diretamente, também, à expansão da educação infantil com oferta de qualidade e profissionais qualificados (art. 16º)<sup>97</sup>, perpassando a questão do brincar em todos os espaços, sejam os oficiais de educação ou outros urbanos (art. 17º) (BRASIL, 2016a).

Identifica-se ainda no Marco Legal da Primeira Infância (MLPI), percorrendo do artigo 18º ao 42º, que a lei demarca que os direitos da criança, da mãe e dos responsáveis sejam assegurados a partir de programas e políticas de saúde intermediado pelo Sistema Único de Saúde (SUS), observando o princípio da equidade etc.; a partir de programas de assistência social, a exemplo do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS); a partir de programas de acolhimento, a exemplo do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA), assegurando a convivência familiar e comunitária que garanta seu desenvolvimento integral etc. (BRASIL, 2016a).

Também, atravessando encontra-se que “os profissionais que atuam no cuidado diário ou frequente de crianças na primeira infância receberão formação específica e permanente” (BRASIL, 2016ª, Art. 21º-§ 3º), para que possam identificar sinais de risco psíquico na criança, bem como o desenvolvimento de ações sistemáticas, individuais ou coletivas que visem o seu desenvolvimento integral.

O resumo do texto da lei até aqui construído é um exercício para localizar o Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016) na sua relação com os direitos da criança de 0 a 6 anos, considerando todos os aspectos que garantam a qualidade do atendimento, ampliando o olhar também para as outras áreas prioritárias naquilo que se relaciona

---

<sup>97</sup> De encontro ao que está posto na Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional). (BRASIL, 1996).



diretamente com as políticas voltadas para essa categoria estrutural, considerando-as diante do conceito de intersetorialidade que deveria pautar toda sua articulação e proposição.

Dessa forma, neste capítulo trabalha-se com a fala de especialistas que têm se voltado para uma discussão sobre políticas públicas para a primeira infância nas diferentes áreas consideradas prioritárias, além de analisar como essas prioridades para com as crianças comparecem em cursos de formação sobre o MLPI. O capítulo se subdivide em três momentos discursivos de debate. O primeiro, apresentação de alguns cursos de formação oficiais sobre e a partir da Lei nº 13.257/2016; o segundo tem como foco a circulação de um debate sobre o Marco Legal da Primeira Infância logo após a sua promulgação; e, no terceiro, analisa-se as narrativas que pesquisadoras, professoras e especialistas atuantes em algumas das áreas indicadas na legislação forneceram na entrevista semiestruturada construída a partir do perfil de cada uma das entrevistadas.

### **3.1 Formação sobre e a partir do Marco Legal da Primeira Infância**

Eu fui visitar em 1993 uma comunidade quilombola [em São Paulo] e vi crianças indo de barco para a escola num rio muito caudaloso. O Mário Covas era o governador e eu fui até ele pedir que construísse uma ponte, uma pinguela, qualquer coisa, para que as crianças não tivessem mais que atravessar o rio para ir à escola. Em 2003, eu assumi a Presidência e a ponte ainda não existia. E aí eu falei: “Eu quero uma ponte”. Então, contratamos o exército para ficar mais barato, mas ainda assim essa ponte levou oito anos para ser construída. Agora está pronta (SADER; GENTILI, 2013, p. 26).

Na mesma direção que descreveu os autores sobre a história da ponte, trazendo para o contexto do Marco Legal da Primeira Infância (MLPI), entende-se que uma legislação por si só não muda uma realidade, é preciso construir uma ponte entre o ordenamento jurídico e sua implementação. E, tratando-se de uma lei relativamente recente, que é o MLPI, compreende-se a imprescindibilidade de uma maior publicidade e engajamento dos muitos atores envolvidos com a primeira infância.

Nesse sentido, a Lei nº 13.257/2016, ao estabelecer a “especialização e formação continuada dos profissionais que trabalham nas diferentes áreas da atenção à primeira infância, incluindo os conhecimentos sobre direitos da criança e sobre desenvolvimento infantil” (BRASIL, 2016a, Art. 30º), inventaria ações que envolvem os mais diversos atores estatais e não estatais, governo e sociedade. *A priori*, o citado ordenamento jurídico que deve ser aplicado pelo Estado divide estas responsabilidades também com os poderes Legislativo (cria a lei), Executivo (executa a lei) e Judiciário (regula a lei) (PÁGIO, 2019).

Neste caminho, como um órgão do Poder Judiciário, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) levantou que a maioria das crianças brasileiras em situação de risco e vulnerabilidade e suas famílias foram (e são) atendidas pelo Sistema de Justiça, em suas variadas instâncias<sup>98</sup>. E, ainda, muitas dessas intervenções realizadas no contexto da primeira infância não estavam de acordo com o preconizado nas legislações, principalmente no que tange à regra da prioridade absoluta, devido à falta de conhecimento de seus operadores e servidores públicos no que tange às estratégias dispostas no Marco Legal da Primeira Infância (MLPI) (CNJ, 2021a).

Entende-se que a estratégia da intersetorialidade comparece, portanto, para fazer esse elo entre as mais diversas pastas, com o objetivo de ampliar a visão, antes isolada, do atendimento de um determinado sujeito (a criança) a uma pasta específica. Tal abordagem, dessa forma, poderia ser entendida como um novo modelo de agir de determinados programas, buscando uma perspectiva de um cuidado com o todo que carece o indivíduo: saúde, educação, assistência social e direitos humanos.

O MLPI, ao trazer a abordagem intersetorial em vários de seus dispositivos<sup>99</sup>, determina que a Política Nacional Integrada para a primeira infância será formulada e implementada mediante abordagem e coordenação intersetorial, em articulações com as outras políticas públicas, com a finalidade de assegurar ações voltadas à proteção e promoção dos direitos da criança (BRASIL, 2016a). Dessa maneira, permite articulações dos diversos atores, instâncias e instituições que atuam na aplicação da Lei 13.257/2016, como é o caso do CNJ, que coordena o projeto<sup>100</sup> *Justiça começa na Infância: Fortalecendo a atuação do Sistema de Justiça na promoção de direitos para o desenvolvimento humano integral*.

O projeto tem como objetivo promover um conjunto de ações alinhadas ao Pacto Nacional pela Primeira Infância<sup>101</sup>, firmado em 2019, entre o CNJ e diversos integrantes da rede de proteção à infância no Brasil (CNJ, 2021a). Também conta com a adesão de vários outros órgãos das cinco regiões do país e “dispõe sobre cooperação técnica e operacional com

---

<sup>98</sup> Varas de Infância e Juventude, Varas de Família, Varas de Violência contra a Mulher, Varas de Execução Criminal, Justiça do Trabalho, Promotorias de Justiça, Defensorias Públicas, Equipes Psicossociais Jurídicas e demais instâncias do sistema de garantia de direitos (CNJ, 2021a).

<sup>99</sup> artigo 6º, artigo 7º, artigo 7º- § 1º, artigo 8º- parágrafo único, artigo 10º, artigo 24º e 30º. (BRASIL, 2016a).

<sup>100</sup> Financiado pelo Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos (CFDD) do Ministério da Justiça e Segurança Pública (CNJ, 2021a).

<sup>101</sup> Celebrado entre o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), a Câmara dos Deputados, o Senado Federal, o Conselho Nacional do Ministério Público, o Tribunal de Contas da União, o Ministério da Cidadania, o Ministério da Educação, o Ministério da Saúde, o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, a Controladoria-Geral da União, o Ministério da Justiça e Segurança Pública, a Ordem dos Advogados do Brasil e o Colégio Nacional dos Defensores Públicos (CNJ, 2021a).

vistas ao aprimoramento da infraestrutura necessária à proteção do interesse da criança e à prevenção da improbidade administrativa dos servidores públicos e demais atores da rede de proteção” (CNJ, 2021a, s/p).

Entre as várias ações<sup>102</sup> contempladas pelo projeto, tem-se a capacitação de 1.500 operadores do direito e 22.000 profissionais da rede de serviços. De acordo com site do CNJ, a capacitação parte da prerrogativa de que era preciso que a equipe técnica e os operadores do direito conhecessem os procedimentos humanísticos e cientificamente definidos como mais eficientes e menos danosos à primeira infância. Informa ainda que a qualidade na atenção à primeira infância somente seria alcançada com a capacitação de profissionais atuantes na área, para atuarem com eficácia, eficiência e efetividade no atendimento às crianças na primeira infância, de modo a atenderem suas necessidades (CNJ, 2021a).

Compreende-se que todas essas articulações em torno das ações convencionadas com o Pacto Nacional pela Primeira Infância remetem-se ao desafio da intersetorialidade. Sobre essa questão, Junqueira (2005) demarca que:

A dicotomia que se observa na gestão das políticas sociais e, conseqüentemente, na gestão dos serviços públicos, só pode ser superada através de uma ação integrada, pois mesmo aquelas de caráter universal, isoladamente, têm dificuldade em promover a equidade e a integralidade do atendimento (JUNQUEIRA, 2005, p. 3).

No entanto, em uma análise mais recente, como já citado em outros momentos deste trabalho, a Corregedoria Geral da União (CGU) apontou que, após verificação, os ministérios implementam sua agenda isoladamente, e que essa abordagem integrada do governo ainda não é visualizada para que ocorra a promoção dos direitos da criança (CGU, 2021). Por outro lado, é relevante ressaltar que estas ações integradas são interessantes para compreender e contribuir com o desenvolvimento integral da criança, daí a importância de considerar esse modelo.

Ainda sobre a abordagem intersetorial, no documento da CGU (2021) encontra-se o argumento de que “a sincronização das ações traz assim a oportunidade de uma atenção integral, que envolva todas as necessidades da criança em conjunto, tornando-se mais efetiva que o tratamento isolado de cada aspecto” (CGU, 2021, s/p).

---

<sup>102</sup> O projeto contempla as seguintes ações: a) diagnóstico da situação de atenção à primeira infância no Sistema de Justiça, em 120 municípios brasileiros; b) realização de um seminário em cada uma das cinco regiões do país; c) capacitação de 1.500 operadores do direito e 22.000 profissionais da rede de serviços; d) seleção e disseminação de 12 boas práticas de atenção à primeira infância (CNJ, 2021a).

Para esse formato, entende-se as ações executadas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), ao ofertar os cursos à distância (EaD) e presenciais sobre princípios, diretrizes e estratégias apresentadas pelo Marco Legal da Primeira Infância (MLPI), em atendimento ao Pacto Nacional pela Primeira Infância, dão início a uma tentativa de inclusão dos atores de todas as pastas e de todas as regiões para que, em conjunto, possam conhecer a legislação e implementar políticas públicas de maneira articulada.

**Quadro 1:** Previsão de cursos ofertados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

<b>Número de turmas</b>	<b>Modalidade</b>	<b>Carga-horária</b>	<b>Quantidade de vagas</b>	<b>Público</b>
100	EaD	60h/a	10.000	Servidores públicos
60	EaD	60h/a	6.000	Psicólogos
60	EaD	60h/a	6.000	Assistentes sociais
30	Semipresenciais	46h/a	1.500	Operadores de Direito
A definir	EaD autoinstrucional	A definir	A definir	A serem desenvolvidos por órgãos públicos

Fonte: elaborado pela autora, a partir de dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2021h).

O quadro acima traz a compilação dos dados organizados pelo CNJ para oferta de capacitações. Pode-se aventar que, por ser o Conselho Nacional de Justiça o fornecedor da formação, estas formações estariam mais direcionadas para os envolvidos diretamente com a Rede de Proteção à criança e ao adolescente. Essa rede envolve os sujeitos que estão inclusos na esfera dos operadores da proteção integral para garantia dos direitos da criança, portanto, os profissionais que trabalham no Conselho Tutelar, no Centro de Referência de Assistência Social – CRAS, no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), no sistema judiciário, etc.

De acordo com Ana Lúcia Ferreira (2010), as redes de defesa e de proteção devem estar articuladas, o que exige organização do sistema de atendimento, bem como pensar em ações de prevenção e responsabilização. O argumento de Ferreira (2010) inclui também a participação das escolas ao discorrer que “é necessário que as escolas tenham um mapeamento de programas e projetos públicos (do governo) e privados (ONGs) existentes na sua área de atuação” (FERREIRA, 2010, p. 204). Ao refletir sobre essa necessidade, enfatiza-se a importância da presença dos profissionais da educação nessas formações, para que

possam ser multiplicadores do conhecimento do funcionamento da Rede de Proteção e também dos programas existentes para a primeira infância.

Observa-se que a oportunidade de aprender sobre o Marco Legal da Primeira Infância, tanto para os operadores de direitos quanto extensivo aos profissionais universitários e de educação básica, pode ser significativo, seja para o conhecimento das premissas do ordenamento jurídico, seja para possuir conhecimento e poder questionar sua implementação e sua qualidade. E, no que tange à oferta, o CNJ ofertou o primeiro curso em atendimento ao Pacto Nacional pela Primeira Infância, intitulado *Marco Legal da Primeira Infância para Tod@s*<sup>103</sup>, em 2020. O curso que teve por objetivo “alcançar melhores resultados na realização de atividades voltadas à primeira infância, com profissionais conscientes de suas responsabilidades e aptos a prestar um atendimento humanizado, com qualidade e rigor [...]” (CNJ, 2021b, s/p).

**Figura 4:** Banner do curso ofertado pelo CNJ – Out a Dez de 2020.



Fonte: Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2020).

Identifica-se na imagem acima a criança com um brinquedo, sorrindo e aparentemente saudável, uma representatividade do que tanto se tem buscado com os marcos regulatórios

<sup>103</sup> O curso gratuito foi ofertado pelo Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Servidores do Poder Judiciário (CEAJud) do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), ocorreu na modalidade on-line pelo Moodle, com o formato auto instrucional com tutoria, e teve carga-horária de 60 h/a, realizado de outubro a dezembro de 2020. Ao final de cada módulo, o participante realizava uma avaliação com o critério de aproveitamento mínimo de 75% para aprovação e emissão de certificado de 60h. Para esta capacitação foram oferecidas 11 mil vagas destinadas a operadores do direito, bem como a psicólogos, assistentes sociais, pedagogos, profissionais da saúde, cuidadores, conselheiros tutelares, agentes de segurança pública e demais profissionais dos setores público e privado envolvidos. Em sua programação o curso comportou apostilas em PDF, *lives*, vídeos e fóruns obrigatórios com as temáticas dos módulos, onde os participantes apresentavam suas impressões e compartilhavam como os outros participantes (CNJ, 2021b). Como já mencionado na introdução, o curso foi dividido em 6 (seis) módulos com as seguintes temáticas: Avanços e desafios do princípio da prioridade absoluta no contexto da primeira infância; Desafios e perspectivas na participação do Poder Judiciário, da Defensoria Pública e Ministério Público na Rede de Proteção à Primeira Infância; Medidas de proteção matizadas pelo Marco Legal da Primeira Infância; A adoção no contexto do direito à convivência familiar e comunitária; Liderança adaptativa, comunicação e negociação; Formação de multiplicadores.

voltados para a primeira infância, que é a promoção do “interesse superior da criança e à sua condição de sujeito de direitos e cidadã” (BRASIL, 2016a, Artigo 4º-I) irrestrito à toda e qualquer criança. No entanto, enquanto algumas se encontram em melhores condições, visto que em várias regiões do Brasil constata-se índices de desenvolvimento humano (IDH) elevados, “outras vivem em contextos de vulnerabilidade e risco social, com difícil acesso a serviços e políticas públicas. Contudo, mesmo crianças que se encontram em situação economicamente favorecida podem vivenciar contextos de risco, por outros fatores” (MOTI; CIFALI, 2021, p. 2). Ainda nesse cenário,

A vulnerabilidade social pode ser definida através de parâmetros de inserção econômica e social, e se caracteriza pela inserção precária no mundo do trabalho e acesso à renda por meios informais, destituição da seguridade social e pela fragilidade das relações sociais e vínculos familiares, sociais ou comunitários, que se configuram como fonte de suporte (CASTEL, 2005). Em um contexto de extrema desigualdade social, as famílias têm encontrado dificuldades para cumprir tarefas básicas de proteção e suporte social aos seus membros mais frágeis e dependentes: a vulnerabilidade social, que se traduz pelo acesso precário ao trabalho, renda e escolarização, afeta a trajetória das famílias, e de forma direta o cuidado com suas crianças e adolescentes (SOUZA, PANÚNCIO-PINTO, FIORATI, 2019, p. 253).

Essa relação com a vulnerabilidade não se interpreta com o código imagético acima, onde a criança parece bem atendida, bem vestida e feliz com seus brinquedos. Nesse viés, segundo Elisa Neta (2010, p. 83), “a junção dos códigos verbais e imagéticos permite, [...], deixar claro e inteligível o discurso a fim de que o público consumidor possa ter uma fácil compreensão do que está sendo ofertado no enunciado”. Ou seja, nesse caso, uma oferta de uma realidade que ainda não alcança a todas as crianças, pois, como demarcam Marisa Demarzo, Danyelen Lima e Gabriela Tebet (2018):

Em um panorama de extrema desigualdade, persistência de concentração de renda e fomento do neoliberalismo, o Brasil vai se enquadrando na perspectiva de produção de infâncias diferenciadas na estrutura social, consolidando a ideia das “não-crianças” e as tornando produtos construídos socialmente por uma visão que compreende a infância de forma passível e a partir de recortes econômicos e raciais. Deste modo, a infância no Brasil, explicitamente, possui classe e cor (DEMARZO; LIMA; TEBET, 2018, p. 100).

As autoras acima, com seu trabalho logo posterior à instituição do Marco Legal da Primeira Infância (MLPI), já apontavam que direitos humanos e cidadania eram elementos considerados frágeis, que revelavam seus processos constitutivos a partir de interesses das

elites nacionais, de forma que não foram pensados nem articulados para as classes menos abastadas, o povo (DEMARZO; LIMA; TEBET, 2018). Ou seja, uma coisa é o verdadeiro interesse articulado, outra coisa é o que se deseja mostrar para a sociedade. Desse entendimento, é possível traduzir que a imagem pode ser uma tentativa de convencer a um determinado público diante de um discurso, neste caso relativo ao Marco Legal da Primeira Infância (MLPI).

Como ainda afirmam Demarzo, Lima e Tebet (2018, p. 84), “a publicidade que tem o seu discurso voltado para a massa consegue atingir um volume considerável de indivíduo que escuta o apelo proferido na mensagem e resolve atender ao chamado aderindo ao objeto proposto no enunciado”. Compreende-se que esse chamado, no caso do curso acima mencionado, faça alusão a um público específico que são os operadores do direito, conselheiros tutelares, agentes de segurança pública e demais profissionais dos setores público e privado que trabalham diretamente com a primeira infância (CNJ, 2021b).

Em síntese, observa-se que o Marco Legal da Primeira Infância (MLPI) comparece nessas formações cumprindo as articulações “com as instituições de formação profissional, visando adequação dos cursos às características e necessidades das crianças e à formação de profissionais qualificados” (Artigo 9º); a oferta de “formação específica e permanente para detecção de sinais de risco para o desenvolvimento psíquico, bem como para o acompanhamento que se fizer necessário” (Artigo 21-§ 3º); a agenda de “especialização e formação continuada dos profissionais que trabalham nas diferentes áreas da atenção à primeira infância, incluindo os conhecimentos sobre direitos da criança e sobre desenvolvimento infantil” (Artigo 30-VIII ); e também o compromisso de “formação profissional com abrangência dos diversos direitos da criança e do adolescente que favoreça a intersectorialidade no atendimento da criança e do adolescente e seu desenvolvimento integral” (Artigo 30- IX) (BRASIL, 2016a).

No entanto, é oportuno apontar que somente a oferta dessas formações não caracteriza o cumprimento de uma agenda de política pública, pois, como escrevem Claudia Antonello e Arilda Godoy (2010), “o conceito de participação lança luzes no fato de que a aprendizagem não ocorre somente na mente dos indivíduos, mas origina-se e sustenta-se na participação deles em atividades sociais” (ANTONELLO; GODOY, 2010, p. 316).

Ou seja, recomenda-se que esses operadores de direitos e envolvidos com a primeira infância participem ativamente na implementação das políticas públicas, colocando em prática todos esses conhecimentos adquiridos com essas formações. Ainda nesse âmbito, “a

reflexividade<sup>104</sup>, em contraste, relata o momento particular da separação entre o conteúdo do conhecimento e o seu objeto do conhecimento”, que pode significar o conhecimento da Lei nº 13.267/2016 e de seu principal sujeito, que é a criança na primeira infância (CNJ, 2021a).

Relativo à oferta dessas capacitações, elas tinham (e têm) como propósito a prevenção da improbidade administrativa dos servidores públicos e demais atores da rede de proteção à primeira infância (CNJ, 2021a). Assim, presume-se que essa prevenção pode despontar a partir da disseminação do conhecimento sobre o MLPI atrelada a outras legislações, visto que ele não caminha sozinho. Nesse viés, compreende-se que o conhecimento por meio de trocas de experiências (englobando profissionais de diversas áreas) pode ser um processo eficiente. Nessa direção, faz-se pertinente o enunciado por Sueli Alexandre (2010, p. 57) de que “a aprendizagem é um processo cognitivo, mas também um processo bastante complexo que envolve o ser humano na sua totalidade, emocionalmente, intelectualmente e fisicamente, sendo sempre um processo individual e subjetivo inerente a cada indivíduo”.

Em consonância com o Marco Legal da Primeira Infância (MLPI) e o Pacto Nacional pela Primeira Infância, os cursos ofertados pelo CNJ comportam quatro grandes eixos que integram as 10 (dez) áreas prioritárias preconizadas pela citada legislação. O curso traz um panorama geral das infâncias e adolescências no Brasil; um panorama geral dos direitos da criança e do adolescente em sua Condição Peculiar de Desenvolvimento, passando do Menorismo à Proteção Integral; a era dos direitos positivos (explicitado no quadro abaixo); um movimento pelas 10 (dez) áreas prioritárias; as teorias do desenvolvimento e neurociências; a parentalidade brincante; a questão do investimento; o financiamento das políticas nacionais; o fundo da Infância e da Adolescência; o desafio da intersetorialidade e da interseccionalidade.

Constata-se que todas essas temáticas trazem como foco a criança como prioridade e fazem um movimento entre o passado e o presente, lançando mão dos estudos da neurociência, a intersetorialidade e a interseccionalidade como abordagens que podem ser consideradas recentes dentro de uma legislação para a primeira infância.

---

<sup>104</sup> O conceito de reflexividade está proximamente vinculado à participação; a reflexividade ocorre quando o fluxo da experiência é interrompido e os conteúdos refletem sobre o conhecimento. Refere-se às maneiras de ver as ações anteriores e refletir sobre a existência de outras formas de vê-las. A reflexividade dá origem à institucionalização do conhecimento (ANTONELLO; GODOY, 2010, p. 316).



**Tabela 1:** Comparativo de direitos e ações negativos e positivos.

Direitos e ações	Direitos Negativos	Direitos Positivos
Exemplos de Direitos	Não morrer prematuramente	Brincar
	Não passar fome	Ser estimulada
	Não ser vítima de maus tratos ou negligência	Desenvolver seu potencial cognitivo
Tipos de ações	Proteger	Oportunidades para se desenvolver
	Defender	Condições para poder efetivamente utilizar e se beneficiar das oportunidades oferecidas
	Prevenir	Estímulo e incentivos para aproveitar plenamente as oportunidades disponíveis

Fonte: Ricardo Paes de Barros (2018).

Com relação ao quadro comparativo, de 2019 a 2020 houve uma baixa no índice da taxa de mortalidade infantil (para cada mil nascidos vivos), de 14,4% para 13,2%; no índice de crianças menores de cinco anos abaixo do peso ideal, de 3,34% para 2,91%; de notificações de violência física contra crianças e adolescentes, de 62.537 para 43.618, conforme dados da Fundação Abrinq (2022). Porém, não é possível afirmar que essas baixas se mantiveram no ano de 2021 e que ainda se mantém até o presente momento, em razão da não disponibilização desses dados nas plataformas de monitoramento da Fundação Abrinq, como também do Observatório do Marco Legal da Primeira Infância (OBSERVA). Mas, de qualquer forma, convém admitir que houve, mesmo não informando como isto se deu, uma representatividade no chamado *direito positivo*, como consequência dos citados percentuais.

Concernente aos direitos positivos, é significativo informar que no documento *Avanços do Marco Legal*, de 2016, faz-se menção ao Programa Primeira Infância Melhor (PIM)<sup>105</sup>. O documento informa que essa transição de direitos negativos para a garantia de direitos positivos, ao longo da trajetória do PIM, “vem possibilitando transformações significativas na vida das famílias atendidas. Através de suas ações, sempre implicadas e somadas às redes de serviços, de modo a viabilizar o acesso a direitos e a participação efetiva dos indivíduos no viver da comunidade” (CEDE, 2016, p. 406). Ainda, diz o documento,

<sup>105</sup> O PIM foi mencionado no item configuração do capítulo I, deste trabalho.

O PIM baliza sua atuação, partindo da proteção dos direitos negativos à promoção dos direitos positivos. [...] e fortalece as competências familiares para cuidar e zelar do desenvolvimento integral de suas crianças, impactando positivamente em todo o ciclo de vida, ou seja, no presente e no futuro desses indivíduos, além de prevenir e minimizar dificuldades de aprendizagem, violência, drogadição, evasão escolar, entre outros (CEDE, 2016, p. 406).

Ao contrário do que afirma o extrato, Sposati (2017) expressa que o PIM representa um retrocesso, um retorno ao século XIX, quando faz referência à vertente higienista, função esta também transferida para o Programa Criança Feliz (PCF), atrelado ao Marco Legal da Primeira Infância (MLPI). Nesse quadro de direitos negativos, quando se fala em defender, proteger e prevenir, Demarzo, Lima e Tebet (2018, p. 88) também escrevem que:

Os interesses e a participação das crianças na vida e na política nacional inexistem e, deste modo, é meramente formal o conceito de cidadania, mesmo com os avanços dos últimos anos em relação ao tema. Por outro lado, tais políticas são ineficientes e insuficientes para, de fato, modificar estruturalmente os modos de vida, incluindo os das crianças (DEMARZO; LIMA; TEBET, 2018, p. 88).

A abordagem das autoras reforça a presumir que a defesa, a proteção e a prevenção ainda são ações que não estão totalmente asseguradas pelo direito positivo. Nesse viés, a “participação das crianças, direito alcançado nas últimas duas décadas tanto internacionalmente quanto no âmbito nacional traz grandes debates e tensões, pois esse direito entra em conflito com o direito à proteção” (DEMARZO; LIMA; TEBET, 2018, p. 88).

Fazendo um recuo no primeiro curso ofertado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), os Módulos seguintes<sup>106</sup> discorreram sobre as redes de proteção à primeira infância; o acesso à justiça às crianças na primeira infância, entre outras abordagens que incluem o papel do Ministério Público, da Defensoria Pública, dos Conselhos Tutelares etc. na efetivação dos direitos assegurados às crianças. Nessa perspectiva, alude-se que o Marco Legal da Primeira Infância (MLPI) foi instituído para contemplar todas as crianças e para subsidiar

A definição de políticas públicas duráveis que respeitem os direitos por elas conquistados ao longo dos últimos anos, sem perder de vista o estabelecimento de ações que elevem a qualidade de vida de todas, independentemente da classe social a que pertencem (CEDE, 2016, p. 139).

---

<sup>106</sup> Módulos II, III e IV com 86, 89 e 52 páginas, respectivamente.

Entretanto, de maneira geral, existem alguns gargalos que a lei por si só não alcança mudança, tais como resistir aos inúmeros ataques de conjunturas políticas que são contrárias ao melhoramento de boas políticas que já existiam, a exemplo do Proinfância, desativando assim ações e programas que possam sustentar a rede de proteção. No que tange à citada rede, Ana Sani (2013), em seu trabalho, aponta que:

Esperar-se-ia que a categoria ‘infância’ uma vez construída levasse a que a criança pudesse gozar do estatuto que teoricamente lhe vem sendo atribuído. Todavia, continua a existir alguma resistência e é no domínio jurídico que encontramos as maiores discrepâncias, entre o que se ratifica (e.g. Convenção dos Direitos da Criança) e o que de facto se pratica. A busca de visibilidade para as crianças acaba por ser conseguida à custa do assumir da sua vulnerabilidade e necessidade de proteção, perpetuando-se o risco de vitimização, pessoal e social (SANI, 2013, p. 84).

Embora a autora faça referência a um contexto de 2013, identifica-se que a nova legislação mais uma vez vem a ratificar a necessidade de participação da criança na definição das ações que lhe digam respeito, incluindo-as em conformidade com suas características etárias e de desenvolvimento (BRASIL, 2016<sup>a</sup>). “O conceito de ‘criança’ é relativamente novo, pelo que até se compreende que a ideia de a ouvir, de perceber o seu ponto de vista seja, ainda, acolhida com alguma resistência” (SANI, 2013, p. 85).

E, nesse ponto, percebe que não basta somente uma legislação que estabeleça a participação da criança, entende-se que mesmo no momento atual ela precisa alcançar mais que essa suposta participação, visto que ainda há um distanciamento quando se trata de interiorizar suas falas, pois, segundo escreve Sani (2013, p. 85), “as crianças apenas são vistas, não ouvidas, pois escutar a criança é interiorizar o seu feedback”.

Por fim, neste primeiro curso foram tratados temas como: liderança adaptativa; comunicação e negociação; formação de multiplicadores, para a efetivação de políticas públicas; a gestão de equipes multidisciplinares; a escuta ativa e comunicação não violenta; a mobilização de pessoas e formação de redes etc., abarcando os princípios da andragogia<sup>107</sup>. Conforme Janaína Leal (2020), o intuito destes módulos foi de que os participantes, implicados pelo conhecimento do Marco Legal da Primeira Infância (MLPI), divulgassem a lei e suas implicações para que ações efetivas nascessem dessa iniciativa.

---

<sup>107</sup> “Andragogia, sucintamente falando, é o nome dado ao ensino para adultos, que se difere da pedagogia em alguns pontos, mas que de comum acordo tem como objetivo desenvolver a aprendizagem do aluno” (LEAL, 2020, p. 03).

De acordo com Leal (2020, p. 5), “a inquietação gera movimento, e essa é uma das principais formas de fazer com que o adulto vá atrás do conhecimento”. Compreende-se que no tange aos conhecimentos, os princípios fundamentais da andragogia abordam os fatores que motivam e favorecem a aprendizagem do aluno adulto. E, “quando um adulto se conscientiza da necessidade de saber sobre qualquer coisa, ele se empenha, aplica força e dedicação nesse processo” (LEAL, 2020, p. 05). Interpreta-se aqui que, no caso do MLPI, alguns adultos que trazem consigo suas experiências profissionais podem agregar a esse conhecimento novas formas de atuar em seu meio e no que se refere à primeira infância e seus direitos.

Outro curso ofertado e coordenado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e a Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM)<sup>108</sup> foi o *Marco Legal da Primeira Infância e suas implicações jurídicas*<sup>109</sup>.

---

<sup>108</sup> Em 2019 e 2020, o curso foi realizado na modalidade semipresencial e a partir de 2021 passou a ser lançado na modalidade on-line, e tal qual o primeiro, teve o formato auto instrucional com tutoria. O curso foi realizado de setembro a novembro de 2021, com 750 vagas e teve carga-horária de 40 horas/aula, sendo 36 horas/aula de conteúdo e atividades, mais 4 horas/aula dedicadas à elaboração de um plano de ação. Ao final, o participante teria que atingir uma pontuação final mínima de 75% pontos. Cada turma contou com três tutores – profissionais com doutorado, gestores de políticas públicas e membros da magistratura, do Ministério Público e da Defensoria Pública (CNJ, 2021c).

<sup>109</sup> Este curso teve por objetivo: as pessoas participantes deverão ser capazes de interpretar as normas que garantem o desenvolvimento integral de crianças de 0 a 6 anos, integrando os âmbitos psicológico, social, legal, administrativo e processual, à luz dos critérios, regras e princípios previstos na Constituição Federal, no Estatuto da Criança e do Adolescente e no Marco Legal da Primeira Infância. Busca-se promover a compreensão da importância desse período da vida e as estratégias para atuação intersetorial. (CNJ, 2021c). Tanto o primeiro curso como este, fizeram parte do conjunto de ações do Pacto Nacional pela Primeira Infância, conforme falado inicialmente. E, para esta segunda capacitação o público-alvo aparece um pouco mais afinado, pois esteve direcionado aos operadores da garantia de direitos como Magistrados(as), Promotores(as) de Justiça, Defensores(as) Públicos, Advogados(as), Delegados(as) de Polícia, Policiais Cíveis e servidores(as) públicos que atuam nas equipes psicossociais do Sistema de Justiça e Segurança Pública (CNJ, 2021c). O curso foi exibido em 6 (seis) Módulos distribuídos nas temáticas: Desenvolvimento integral como direito na Primeira Infância – contribuições interdisciplinares e sociopolíticas; Integração do atendimento como Direito – peculiaridades na Primeira Infância; O papel do Sistema de Justiça na Rede de Proteção à Primeira Infância – desafios de uma abordagem pautada em Direitos Humanos; Acolhimento Institucional e Familiar, Intersetorialidade e Proteção Integral da Criança na Primeira Infância; A proteção integral da criança na primeira infância no contexto da privação de liberdade de seus pais; e por último, um Plano de Ação (CNJ, 2021c). Ao longo do curso, alunos e alunas elaboraram um plano de ação individualmente. Os 5 melhores planos de ação, escolhidos por uma comissão de tutores, foram premiados com um certificado do Conselho e seriam divulgados nas redes sociais do CNJ (CNJ, 2021c).

**Figura 5:** Banner do curso Marco Legal da Primeira Infância e suas implicações jurídicas.



Fonte: Conselho Nacional de Justiça – CNJ (2021c).

Constata-se que uma imagem, carregada de valor, tanto pode representar uma realidade como também pode forjar representações experienciadas por grupos minoritários. E no que concerne linguagem da imagem, José Lencastre e José Chaves (2007, p. 1172) pontuam que “utilizar a imagem como linguagem é importante na medida em que marca o reconhecimento da imagem já não apenas como um auxiliar que pode servir outras linguagens, mas enquanto linguagem específica, com valor próprio”.

Percebe-se na imagem publicitária do curso, um momento no qual a criança não aparece mais sozinha como na apresentação do curso anterior. A mãe com o bebê remete a importância do direito à convivência familiar, que é uma das áreas prioritárias estabelecidas pelo Marco Legal da Primeira Infância (MLPI) em seu artigo 5º. Também, pode-se dizer que remete aos outros marcos regulatórios que evidenciam a importância da convivência familiar e comunitária onde as “crianças e adolescentes têm o direito de serem criados e educados no seio de sua família (ECA, art. 19), que é reconhecida pela Lei Magna como a base da sociedade (CF, art. 226)” (MARICONDI; SANTOS, 2021, p. 17).

A convivência familiar com destaque nesses ordenamentos jurídicos também é detalhada no Plano de Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC) que, de acordo com Maricondi e Santos (2021, p. 17), “ênfatisa a capacidade da família, em sua diversidade de arranjos exerce as funções de proteção e socialização de crianças e adolescentes [...]”. Os autores escrevem que:

O PNCFC destaca que é no ambiente familiar que as crianças constroem seus primeiros vínculos afetivos, experimentam emoções, formam sua identidade, desenvolvem autonomia, aprendem a tomar decisões, exercem cuidados mútuos, vivenciam conflitos e aprendem a controlar seus impulsos e tolerar frustrações. Assim como é a partir da família que a criança se insere em uma comunidade, ampliando sucessivamente seu pertencimento social e cultural (MARICONDI; SANTOS, 2021, p. 17).

No entanto, Maricondi e Santos (2021), ao citarem Shonkoff (2016), relatam que muitas vezes “os pais não estão disponíveis para interagirem com os filhos devido a uma série de circunstâncias desfavoráveis em sua vida, como a pobreza, o desemprego, o uso abusivo de drogas, a violência, entre outros desafios e fontes de estresse cotidiano” (MARICONDI; SANTOS, 2021, p. 20). Reconhece-se, então, que a partir desse cenário os atores do judiciário entram em cena<sup>110</sup>:

Como busca de direito e garantia fundamental à procura de soluções efetivas em casos de ameaça ou violação ou tratamento arbitrário, com implicações relativas ao estatuto jurídico de crianças e adolescentes, sua capacidade jurídica, direito à representação e à assistência jurídica. De outro, começa-se a construir novas alternativas para disponibilização de procedimentos adaptados ou sensíveis às crianças (MELO, 2021, p. 02).

No que diz respeito ao curso, presume-se que seu direcionamento está alinhado ao desenvolvimento integral (Módulo 1), às suas peculiaridades (Módulo 2) e ao papel do Sistema de Justiça face à proteção da criança na primeira infância (Módulo 3), transitando ainda pelo acolhimento institucional e familiar, pela intersectorialidade, etc. (Módulo 4) e pela proteção integral da criança no contexto da privação de liberdade de seus pais (Módulo 4) (CNJ, 2021c). O que se percebe então é que, fundamentado na legislação, o curso busca sensibilizar os integrantes do judiciário no cumprimento do que foi previsto nas legislações que atendem aos interesses da criança, inclusive do Marco Legal da Primeira Infância (MLPI).

Ao considerar o contexto da primeira infância, é permitido admitir que os marcos regulatórios voltados para a garantia dos direitos da criança são um avanço mas, no entanto, como pontuam Antonia Furtado, Klenia Morais e Raffaella Canini (2016, p. 151):

[...] apenas marcos normativos não são suficientes para efetivação de um direito”, como também apenas a formação desse público-alvo também não assegura o cumprimento da lei. “É necessário a ação do Estado por meio de políticas públicas que deem às famílias a proteção necessária para que elas cuidem de seus membros (FURTADO; MORAIS; CANINI, 2016, p. 151).

Outro curso sobre o Marco Legal da Primeira Infância, foi ofertado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), coordenado pelo Centro de Formação e Aperfeiçoamento de

---

<sup>110</sup> O sentido da frase *entrar em cena* aqui aludido não corresponde à exibição desse atores, e sim com intuito de mostrar a atuação dos operadores do judiciário a partir de ações atreladas ao Marco Legal da Primeira Infância (MLPI) a partir do convencionado com o Pacto Nacional pela Primeira Infância.

Servidores do Judiciário (CEAJud), também em atendimento ao projeto *Justiça Começa na Infância*. Percebe-se que diferente dos outros dois cursos, este contém a logomarca do Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD) e do Pacto Nacional Pela Primeira Infância (PNPPI). O FDD é vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública e à Secretaria Nacional do Consumidor.

A FDD em seu eixo V – Outros Direitos Difusos e Coletivos – trata da igualdade racial, acessibilidade e inclusão de pessoas com deficiências, proteção e inclusão de vulneráveis (como crianças, adolescentes, idosos e pessoas com deficiências), igualdade de gênero, entre outros. Nesse viés, vê-se a questão da abordagem interseccional<sup>111</sup> já mencionada em outros momentos deste trabalho. O banner de publicidade do curso traz a imagem dos pezinhos de uma criança contornados pelas linhas do que pode representar o poder judiciário.

**Figura 6:** Banner do curso ofertado pelo CNJ – Out a Dez de 2021.



Fonte: Conselho Nacional de Justiça – CNJ (2021d).

Identifica-se que a imagem acima orienta a participação da justiça com foco nos primeiros seis anos de vida. E, de acordo com o Plano Nacional pela Primeira Infância (PNPPI), esse período traz um relevante significado “no conjunto da vida humana e é a forma de assegurar os direitos da criança com a necessária especificidade e com a prioridade que lhe atribui a Constituição Federal (art. 227)” (RNPI, 2020<sup>a</sup>, p. 10).

<sup>111</sup> “Interseccionalidade é um conceito que nos permite discutir as consequências estruturais e dinâmicas da interação entre dois ou mais eixos, e suas implicações na vida dos sujeitos, na construção da identidade e nas formas de tratamento pela sociedade, pelas políticas públicas e pelo sistema de justiça e de garantia de direitos” (OLIVEIRA; MELO; MIRANDA, 2021, p. 2).

O curso trouxe como público-alvo, além dos operadores de direito, psicólogos, assistentes sociais, também pedagogos, profissionais da saúde, cuidadores, conselheiros tutelares, agentes de segurança pública e demais profissionais dos setores público e privado que trabalham diretamente com a primeira infância (CNJ, 2021d). A inclusão dos pedagogos pode ser considerada um fato relevante, uma vez que a esses profissionais o conhecimento da legislação voltada para sua área de atuação, tratando-se aqui da primeira infância, torna-se necessária para subsidiar decisões no que se refere a esta pasta, considerada prioritária dentro do Marco Legal da Primeira Infância (MLPI). De acordo com Susana Araújo e Washington Andrade (2016, p. 33):

O pedagogo é o profissional apto a intervir e viabilizar a educação atuando nas várias instâncias da prática educativa, em que ocorrem os processos de desenvolvimento das capacidades físicas, intelectuais e morais dos seres humanos, com o objetivo de contribuir para a formação do indivíduo (ARAÚJO; ANDRADE, 2016, p. 33).

Conclui-se que a pluralidade de atuação do pedagogo alcança não somente as salas de aula do Ensino Fundamental ou as salas de convivência na educação infantil, ou seja, ela se amplia “por vários setores da sociedade, como em hospitais, empresas, Tribunais de Justiça (TJ)” (ARAÚJO; ANDRADE, 2016, p. 33). Ainda, “a atuação do pedagogo no campo jurídico é uma forma de contribuir para formação e ressocialização dos indivíduos, pois como explicitado no ECA seu trabalho envolve aconselhamento e orientação” (Ibidem, p. 37). Segundo Daiane Firino (2020):

A maior parte das pesquisas apontou a necessidade de formação inicial e continuada específica para esse campo de atuação, ressaltando que a formação inicial fornece alguns subsídios para essa prática não escolar. Também pontuou o reconhecimento da importância da/o profissional de Pedagogia no âmbito Judiciário, embora esse saber ainda não seja tão valorizado e reconhecido nesse campo de atuação (FIRINO, 2020, p. 5).

Estender essas formações ao público que atua profissionalmente com a primeira infância, como é o caso do pedagogo, é “observar que as contribuições desse profissional em ambientes extraescolares são de extrema relevância, pois a formação do cidadão não ocorre somente na escola [...]” (ARAÚJO; ANDRADE, 2016, p. 40). Portanto, compreende-se que o grupo tem muito a oferecer considerando sua prática e seus conhecimentos.

Voltando ao curso, em visita às informações disponibilizadas no site do CNJ relativas à formação em questão, não foi possível precisar como se deu a participação dos pedagogos e



nem qual o foi o quantitativo dessa participação. É pertinente identificar que a presença desses profissionais nessas formações atende ao preconizado no Marco Legal da Primeira Infância (MLPI) ao prever que deve existir “[...] a formação continuada dos profissionais que trabalham nas diferentes áreas da atenção à primeira infância, incluindo os conhecimentos sobre direitos da criança e sobre desenvolvimento infantil” (BRASIL, 2016a, Artigo 30-VIII).

Dos três cursos aqui apresentados, somente de 2 (dois) foi possível ter acesso ao material de estudo (apostilas), que foram do primeiro e do terceiro curso. Este material foi utilizado para consulta e contém extratos em várias partes deste trabalho, a exemplo do item que fala das áreas prioritárias. Registra-se ainda que o acesso aos materiais se deu pela participação da autora deste trabalho, nas citadas capacitações.

Da leitura do material em formato de apostilas, foram identificadas nos dois cursos algumas políticas públicas nacionais destacadas em 04 (quatro) eixos: Políticas Nacionais de Saúde; de Assistência Sociais e Cidadania; de Educação; e de Direitos Humanos. E dentro de cada eixo estão contempladas as áreas prioritárias estabelecidas com o Marco Legal da Primeira Infância (MLPI).

Para o primeiro eixo – Políticas Nacionais de Saúde – que comparece no Marco Legal da Primeira Infância (MLPI), nos artigos 8º, 14º-§ 2º e 24-§ 2º e 3º, tem-se que a partir da promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988 foi instituído no país o Sistema Único de Saúde (SUS) que passou a oferecer a todo cidadão brasileiro, acesso integral e gratuito a serviços de saúde (CNJ, 2021e). Também, aponta-se que esse sistema é considerado um dos maiores e melhores sistemas de saúde do mundo, embora agrega-se que existem muitos desafios que cabem ao Governo e à Sociedade civil a atenção para estratégias de solução de problemas diversos, tais como a gestão do sistema e o subfinanciamento da saúde, devido à falta de recursos (Ibidem, 2021e).

No que se refere à pasta da saúde, evidencia-se que “o País conquistou grande diminuição nas taxas de mortalidade infantil (menores de 1 ano) e de mortalidade na infância (menores de 5 anos), tendo com isso cumprido o Objetivo de Desenvolvimento do Milênio (ODM)” (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2018, p. 7). Tem-se somado a essas melhorias o controle da morbimortalidade por doenças imunopreveníveis e, ainda, uma grande diminuição dos índices de desnutrição e melhora nos indicadores de aleitamento materno (Ibidem, p. 7).

Entretanto outros desafios surgiram no caminho, como a “identificação de novos agentes infecciosos e o ressurgimento de doenças, até então consideradas sob controle, ao lado dos efeitos do envelhecimento populacional e da violência urbana” (Ibidem, p. 7). Além dos desafios apontados, nos dois últimos anos, a pandemia do Covid-19 comparece, também,

como um agravante desse cenário de imbróglis, impactando fortemente na vida de muitas crianças e adolescentes. Nesse contexto, a implementação de políticas públicas efetivas e eficazes entram como garantia da saúde das crianças, adolescentes, seus pais e responsáveis (CIFALI *et al.*, 2022).

Contudo, não foi o que se verificou no período. Pelo contrário: recomendação de medicamentos sem eficácia comprovada, propagação de notícias falsas sobre as vacinas e má gestão orçamentária são alguns exemplos do que, na contramão da ciência, foi e ainda vem sendo propagado pelo governo federal [...] (CIFALI *et al.*, 2022, p. 9).

No que se refere às crianças, observa-se que seus direitos, estagnados ou eliminados, não foram atendidos de forma a enfrentar algumas disparidades já existentes mesmo antes da pandemia. “Ao contrário, foram tomadas medidas que colocaram esses direitos em ricos” (CIFALI *et al.*, 2022, p. 9).

Com relação ao segundo eixo – Assistência Social e Cidadania – registra-se que a Assistência Social foi reconhecida pela CF de 88 e regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei nº 8.742, de 1993. O Cadastro Único aparece como o principal instrumento de acesso às políticas, programas e ações do Governo Federal, como a exemplo do Benefício de Prestação Continuada (BPC), o Programa Minha Casa Minha Vida, entre outros (CNJ, 2021e). Este eixo pode ser contemplado no MLPI no artigo 14 que estabelece:

Art. 14. As políticas e programas governamentais de apoio às famílias, incluindo as visitas domiciliares e os programas de promoção da paternidade e maternidade responsáveis, buscarão a articulação das áreas de saúde, nutrição, educação, assistência social, cultura, trabalho, habitação, meio ambiente e direitos humanos, entre outras, com vistas ao desenvolvimento integral da criança.

§ 1º Os programas que se destinam ao fortalecimento da família no exercício de sua função de cuidado e educação de seus filhos na primeira infância promoverão atividades centradas na criança, focadas na família e baseadas na comunidade.

§ 2º As famílias identificadas nas redes de saúde, educação e assistência social e nos órgãos do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente que se encontrem em situação de vulnerabilidade e de risco ou com direitos violados para exercer seu papel protetivo de cuidado e educação da criança na primeira infância, bem como as que têm crianças com indicadores de risco ou deficiência, terão prioridade nas políticas sociais públicas.

§ 3º As gestantes e as famílias com crianças na primeira infância deverão receber orientação e formação sobre maternidade e paternidade responsáveis, aleitamento materno, alimentação complementar saudável, crescimento e desenvolvimento infantil integral, prevenção de acidentes e educação sem uso de castigos físicos, nos termos da Lei nº 13.010, de 26 de junho de 2014, com o intuito de favorecer a formação e a consolidação de vínculos afetivos e estimular o desenvolvimento integral na primeira infância.

§ 4º A oferta de programas e de ações de visita domiciliar e de outras modalidades que estimulem o desenvolvimento integral na primeira infância será considerada estratégia de atuação sempre que respaldada pelas políticas públicas sociais e avaliada pela equipe profissional responsável.

§ 5º Os programas de visita domiciliar voltados ao cuidado e educação na primeira infância deverão contar com profissionais qualificados, apoiados por medidas que assegurem sua permanência e formação continuada (BRASIL, 2016a).

A assistência social, tal como observado na pasta da educação infantil, também enfrentou (ao longo dos dois últimos anos) e enfrenta alguns problemas que alcançam principalmente crianças (e adolescentes) em vulnerabilidade social, como a exemplo dos chamados órfãos da Covid-19, que:

Em razão da pandemia, são um novo problema social não só no Brasil, mas no mundo todo, o que exige dos governos uma solução adequada. Ainda, a pandemia acentuou o quadro de crianças e adolescentes que já viviam em situação de vulnerabilidade social e, com o falecimento de pais, avós e responsáveis, a situação tende a se agravar (CIFALI *et al.*, 2022, p. 7).

Acredita-se que, com a perda dos pais ou responsáveis, as vidas de muitas crianças tenham sido impactadas financeiramente, além de outros agravantes como “o aumento da incidência de crianças em situação de rua e orfandade; aumento de transtornos de saúde mental, por exemplo, depressão e ansiedade; redução do desempenho escolar [...] (Ibidem, p. 7).

Ainda de acordo com Cifali *et al.* (2022), “o isolamento social, a redução dos serviços de assistência social, as escolas sem aulas presenciais, e a diminuição do contato com demais familiares e amigos tornam esse momento ainda mais difícil para as crianças [...]”. De todo esse cenário, fica evidente que para o enfrentamento desses problemas são necessárias políticas públicas que garantam o direito dessas crianças e famílias e que possam contribuir para uma melhor qualidade de vida desses sujeitos.

A educação infantil (EI) figura como o terceiro eixo. Evidencia-se, nos documentos do curso, a questão da atenção à interseccionalidade quando discorre que a EI é um direito humano e social de todas as crianças de até cinco de idade, sem distinção decorrente de

origem geográfica, caracteres de fenótipo (cor da pele, traços de rosto e cabelo), da etnia, nacionalidade, sexo, de deficiência física ou mental, nível socioeconômico ou classe social (CNJ, 2021e). Ainda que é dever do Estado garantir a oferta da educação infantil pública, gratuita e de alta qualidade sem requisito de seleção, e no MLPI citado eixo comparece no artigo 16 (Ibidem, 2021e).

No entanto, como as outras pastas, a EI também foi afetada pela pandemia do Covid-19 e teve suas atividades presenciais suspensas parcialmente ou totalmente no primeiro semestre de 2020 e, desse “prolongado período longe do ambiente escolar, gerou uma série de fragilidades físicas, emocionais e nos processos de aprendizagem [...] [e] o Brasil foi o país que manteve as escolas fechadas para alunos mais novos por mais tempo [...]” (CIFALI *et al.*, 2022, p. 83).

Esses dois anos, com a adoção do ensino remoto, evidencia-se um agravamento das desigualdades. Segundo Cifali *et al.* (2022, p. 82), “a falta de estrutura de acesso à internet e a equipamentos adequados, a redução do aprendizado, a evasão escolar” trouxe impactos tantos nos alunos como nos profissionais da educação, fragilizando os vínculos e comprometendo o aprendizado e a socialização, considerados elementos importantes no desenvolvimento humano. Relativo à interseccionalidade, Cifali *et al.* (2022) apontam que,

Com o fechamento das escolas, ocorrerá o aumento das desigualdades de gênero e raça/cor, além da continuidade da falta de acesso à educação em uma mesma família, uma vez que os grupos populacionais mais prejudicados para os anos finais dos ensinos fundamental e o ensino médio, em ambos os componentes, são os do sexo masculino, autodeclarados pardos, negros e indígenas, com mães que não finalizaram o ensino fundamental. Já os menos prejudicados são, na maioria dos casos, do sexo feminino, que se declararam brancas, com mães com pelo menos ensino médio completo (CIFALI *et al.*, 2022, p. 85-86).

Registra-se como um dos pontos de relevo dessas desigualdades, ocasionadas pelo fechamento das escolas, a falta de acesso de conexão à internet por muitos grupos economicamente vulneráveis, que não podiam pagar um pacote de internet e até mesmo possuir um aparelho, celular ou computador, para que muitas crianças e adolescentes pudessem participar desses encontros on-line.

Relativo à política de conectividade que auxiliariam essas famílias economicamente vulneráveis, identifica-se que “o presidente vetou, em dezembro de 2020, um artigo do novo marco regulatório do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust)” (CIFALI *et al.*, 2022, p. 87), que previa a conexão de internet de alta velocidade a todas as escolas, até 2024 (Ibidem). Ainda, outra tentativa foi o Projeto de Lei nº 3477, de 2020, que

igualmente deliberava sobre o acesso à internet, com fins educacionais a alunos e professores e que também foi vetado integralmente pelo Presidente da República, em 2021 (Ibidem).

Para o breve contexto, Cifali *et al.* (2022, p. 92) apresentam que “o Brasil encerrou 2020 com grandes prejuízos à implementação de políticas públicas centrais que visam à melhoria da Educação Básica e que já estavam em curso antes da pandemia”. Assim, é permitido concluir que, nos anos subsequentes 2021 (ainda em isolamento) e já caminhando para o primeiro semestre de 2022, esse panorama de retrocessos não tenha melhorado. Isso se dá, entre tantos outros fatores, também pela “ausência de liderança e as dificuldades de gestão do MEC, já observadas em 2019, e que se agravaram em 2020” (Ibidem, p. 82), e que, presume-se, continuam presentes na conjuntura atual.

O quarto eixo – Políticas de Direitos Humanos – tem como órgão regulador o Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos (Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, Secretaria Nacional da Família, Secretaria Nacional da Mulher, Secretaria Nacional de Proteção Global) (CNJ, 2021e). O eixo também comparece na Meta 16.9 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que estipula para até 2030 o fornecimento de identidade legal para todos, incluindo o registro de nascimento, e no Marco Legal da Primeira Infância (MLPI) no artigo 33- § 5º e § 6º (Ibidem).

Novamente o cenário pandêmico desponta com uma das grandes dificuldades enfrentadas pelas crianças e pelas famílias dessas crianças. De acordo com Cifali *et al.* (2022), aproximadamente 85 milhões de crianças e adolescentes, entre 2 e 17 anos, foram vítimas de diversos tipos de violência, notificando, assim, um número elevado de violação de direitos humanos.

Ainda de acordo com Cifali *et al.* (2022, p. 44), “grande parte das violências sofridas por crianças e adolescentes permanecem ocultas”, visto que a ausência de contato com atores externos à sua convivência familiar dificulta a possibilidade de denúncia, levando a um aumento de subnotificação. Dessa maneira, identifica-se uma possível realidade muito além dos dados, muito além do que se apresenta à sociedade.

Outro fator de risco foi identificado a partir de uma pesquisa da Fundação Maria Cecília Souto Vidigal (FMCSV), que apontou que “67% dos pais e mães entrevistados declararam ter incidido em práticas parentais negativas, recorrendo, ao menos uma vez, a gritos, chacoalhões ou palmadas, por exemplo, um significativo aumento em relação a dados anteriores à pandemia” (CIFALI *et al.*, 2022, p. 44).

Compreende-se que, essas práticas parentais, somadas a outros déficits das pastas como educação e a saúde, afetaram as relações entre pais e filhos, bem como entre pares

adultos que possivelmente, a um elevado nível de estresse, não souberam lidar com a sobrecarga do isolamento. Até mesmo, presume-se que os serviços de políticas públicas atreladas aos direitos humanos muitas vezes foram ausentes ou tiveram um funcionamento parcial. E, baseando-se nesse entendimento, Cifali *et al.* (2022, p. 45) agregam que “já no primeiro semestre de 2021 houve um aumento no número de denúncias de violações de direitos humanos de crianças e adolescentes em comparação ao semestre anterior [...]”.

Dessa forma, entende-se que o eixo de direitos humanos, assim como as outras diversas áreas, foram prejudicadas ainda mais no cenário da pandemia, acarretando uma lacuna maior de desigualdade. Mani Marins *et al.* (2021) ao citarem a Organização das Nações Unidas (ONU) evidenciam que possivelmente a pandemia teve mais de 265 milhões de pessoas em situação de miséria e fome. Compreende-se desse quadro um efeito direto na vida de muitas crianças. Ainda sobre o assunto Cifali *et al.* (2022) demarcam que:

Na pandemia, o acesso à ajuda e aos serviços tornou-se ainda mais difícil devido a bloqueios ou redução do atendimento de serviços de assistência social e entidades da sociedade civil, ocasionando também a ruptura de vínculos com os profissionais de tais serviços e, muitas vezes, levando ao retorno para o trabalho infantil (CIFALI *et al.*, 2022, p. 113).

Nesse viés, é importante destacar que é dever do Estado, em conjunto com a sociedade e a família, a implementação de políticas públicas que cumpram a garantia de direitos às diversas categorias estruturais, a contar pela primeira infância. A aprovação de uma legislação ratifica e delibera essas iniciativas. No entanto, cabe aos órgãos competentes do governo, e considerando a perspectiva dos direitos humanos, decidir e aprovar políticas que atendam às necessidades e interesses da sociedade.

Recuando aos cursos outorgados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), os documentos das capacitações apresentam um quadro de políticas nacionais, por eixos.

**Quadro 2:** Políticas Nacionais de Saúde por eixos.

Eixos	Políticas Públicas/Programas/Ações
	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Sistema Único de Saúde (SUS);</li> <li>● Atenção Primária à Saúde (APS);</li> <li>● Estratégia de Saúde da Família (ESF);</li> <li>● Política Nacional de Atenção Integrada à Saúde da Criança; (PNAISC)</li> <li>● Pré-Natal /Caderneta da Gestante;</li> <li>● Estratégia Pré-Natal do Parceiro;</li> <li>● Política Nacional de Humanização do Parto e do Nascimento (PNHPN);</li> <li>● Iniciativa Hospital Amigo da Criança – IHAC;</li> </ul>

<p>Políticas Nacionais de Saúde</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Política Nacional de Aleitamento Materno;</li> <li>● Método Canguru;</li> <li>● QualiNEO;</li> <li>● Estratégia Amamenta e Alimenta Brasil (EAAB) (2012);</li> <li>● Mulher Trabalhadora que Amamenta (MTA);</li> <li>● Atenção integrada às doenças prevalentes na infância (AIDPI) (OPAS,2005);</li> <li>● NUTRISUS – Fortificação da Alimentação Infantil com Micronutrientes em pó (2015);</li> <li>● Exames de Triagem NeoNatal – teste do pezinho, teste do olhinho, teste da orelhinha, teste do coraçãozinho e avaliação do frênulo lingual;</li> <li>● Rede Cegonha;</li> <li>● Caderneta da Criança;</li> <li>● Plano Nacional de Imunização;</li> <li>● Programa Saúde na Escola (2007);</li> <li>● Rede de Atenção Psicossocial (RAPS) e seu equipamento – Centro de Atenção Psicossocial (CAPS)</li> <li>● Linha de Cuidado para Atenção Integral à Saúde de Crianças, Adolescentes e suas Famílias em Situação de Violências;</li> <li>● Programa Brasil Sorridente.</li> </ul>
<p>Políticas Nacionais de Assistência Social</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Sistema Único de Assistência Social (SUAS) – 2005 Compreende: Proteção Social Básica (PSB); Proteção Social Especial de Média Complexidade (PSEMC); e Proteção Social Especial de Alta Complexidade (PSEAC).</li> <li>● Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) – PSB;</li> <li>● Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) do CRAS;</li> <li>● Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) do PSB;</li> <li>● Benefícios Assistenciais (BA) – duas modalidades: Benefício de Prestação Continuada (BPC) e Benefícios Eventuais (BE);</li> <li>● Programa BPC na Escola;</li> <li>● Proteção Social Especial (PSE);</li> <li>● Centro de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS) da PSEMC;</li> <li>● Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) da PSEMC;</li> <li>● Serviço Especializado em Abordagem Social (SEAS) da PSEMC;</li> <li>● Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua da PSEMC;</li> <li>● Centro-Dia de Referência para Pessoa com Deficiência e suas Famílias da PSEMC;</li> <li>● Centro-Dia Infantil (prioridade para crianças e adolescentes com Microcefalia) da PSEMC;</li> <li>● Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI);</li> <li>● Serviço de Acolhimento – Crianças e Adolescentes da PSEAC;</li> <li>● Acolhimento Institucional – Crianças e Adolescentes da PSEAC;</li> <li>● Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora da PSEAC;</li> <li>● Serviço de Acolhimento – Adultos e Famílias da PSEAC;</li> <li>● Situação de Emergência Social da PSEAC;</li> <li>● Serviço de Proteção em Situação de Calamidades Públicas e de Emergências da PSEAC;</li> <li>● Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – Cadastro Único;</li> <li>● Programa Bolsa Família (PBF);</li> <li>● Programa Criança Feliz (PCF) / Primeira Infância no SUAS;</li> </ul>

<p>Políticas Nacionais de Educação</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Pública de Educação Infantil (PROINFÂNCIA);</li> <li>● Programa de Apoio à Manutenção e Desenvolvimento da Educação Infantil – Novas Turmas do Brasil Carinhoso e novos Estabelecimentos (Proinfância);</li> <li>● Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE);</li> <li>● Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD);</li> <li>● Programa Conta Pra Mim;</li> <li>● Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE);</li> <li>● Educação de Jovens e Adultos (EJA);</li> </ul>
<p>Políticas Nacionais de Direitos Humanos, Família e Mulheres</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Programa de Fomento à Implantação de Unidades Interligadas de Registro Civil;</li> <li>● Disque 100: Ouvidoria Nacional dos Direitos Humanos;</li> <li>● Política Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos de Criança e Adolescentes;</li> <li>● Programa Criança Protegida;</li> <li>● Programa Família Fortes;</li> <li>● Programa Reconecte: o desafio do uso benéfico da tecnologia;</li> <li>● Campanha Acolhe a vida;</li> <li>● Programa Mães Unidas;</li> <li>● Conselhos Tutelares;</li> <li>● Fóruns Nacionais para a Proteção de Crianças e Adolescentes;</li> <li>● Observatório Nacional da Família- nove eixos: conciliação família-trabalho e projeção social e econômica; saúde, demografia e família; direitos humanos, sistema de proteção social e políticas familiares; a família no contexto da educação; desenvolvimento e fortalecimento de vínculos familiares e parentalidade contemporânea.</li> </ul>

Fonte: elaborado pelo autor, a partir de dados do curso ofertado pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ (2021c).

Dos programas identificados no quadro acima, alguns já foram substituídos, a exemplo do Bolsa Família e da Rede Cegonha (agora Auxílio Brasil e Rede Materno Infantil – RAMI, respectivamente); outros tiveram sua agenda estagnada devido à redução de recursos, a exemplo do Proinfância e do Brasil Carinhoso; e outros tiveram sua agenda afetada e desvalorizada, a exemplo do Programa Criança Feliz (PCF), que vem sobrepor programas que já funcionavam com a mesma função como o programa Estratégia de Saúde da Família (ESF), a Política Nacional de Atenção Integrada à Saúde da Criança (PNAISC) e Centro de Referência de Assistência Social (CRAS).

Dos cursos, suas especificidades e as políticas, programas e ações apresentadas no seu escopo, foi percebido que a questão da intersetorialidade e a intersetorialidade comparecem nas entrelinhas de quase todo o material, e muitas vezes é feita alusão direta a essas duas abordagens.

Considerando a necessidade de inter-relações entre instituições, alude-se aqui refletir sobre as capacitações ofertadas pelo governo, a partir dessas ações coordenadas pelo



Conselho Nacional de Justiça, atreladas ao Marco Legal da Primeira Infância. Registra-se, também, que além dos 03 (três) cursos ofertados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), tantos outros eventos foram realizados no decorrer dos anos 2019 e 2021, tais como seminários nas cinco regiões do país, com o objetivo de capacitar e fortalecer a atuação do sistema de justiça e de todos os envolvidos com a primeira infância (CNJ, 2021f) e, recentemente, no mês de maio de 2022, foram abertas as inscrições para a nova oferta de capacitação sobre o Marco Legal da Primeira Infância, voltada “para profissionais, voluntários e interessados na promoção dos direitos das crianças” (CNJ, 2022, s/p).

Considera-se, portanto, que essa agenda implementa o que demarca o Marco Legal da Primeira Infância (MLPI) quando destaca, em seu texto, a intersetorialidade como estratégia na promoção do desenvolvimento integral da criança (art. 10º), visando à adequação dos cursos às características e necessidades das crianças e à formação de profissionais qualificados, para possibilitar a expansão com qualidade dos diversos serviços (Art. 9º).

Para concluir, a ideia de política que o governo forma a partir da oferta de capacitações dirigidas por seus órgãos, como é o caso do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), parecem indicar que, certamente, tais formações podem influenciar na adesão de gestores e outros atores implicados com a elaboração e implementação de políticas públicas para a primeira infância.

Acredita-se, também, que essas formações são influenciadas pelo modelo de legitimação que espera ser concedido ao público-alvo dessas ofertas e que possivelmente se refletirá na sociedade. A lei, como é possível verificar nos relatos dos especialistas, pode ser considerada como um avanço no sentido de ratificar direitos e prioridades às políticas para primeira infância. Outrossim, compreende-se que a necessidade de formar, conscientizar e sensibilizar os profissionais que atuam diretamente com a primeira infância coaduna com as deliberações da Lei nº 13.257, mas, dada a complexidade do contexto dos últimos seis anos, e dadas “as perspectivas anunciadas no plano de governo do grupo que assumiu o poder em 2019 no âmbito federal, apontaram para um agravamento de retrocessos [...] que tem gerado efeitos demais entes subnacionais” (SOCZEK; PEREIRA, 2020, p. 15).

### **3.2 A circulação de um debate sobre o Marco Legal da Primeira Infância**

Atentando-se para a educação da primeira infância, o movimento aqui é localizar o que os especialistas brasileiros das mais diversas áreas preconizadas no Marco Legal da Primeira Infância têm demarcado sobre a referida legislação, no âmbito de sua publicização e

agora, passados seis anos. Nesse sentido, é pertinente apontar a entrevista realizada com a pesquisadora Rosânia Campos (2016), oito meses depois da publicação da Lei nº 13.257/2016, quando aponta que o Marco Legal da Primeira Infância “foi comemorado por vários pesquisadores/as da área de educação infantil que reconheceram nessa lei um avanço na construção de uma lei que oportuniza a articulação intersetorial” (CAMPOS, 2016, s/p).

Todavia, a autora demarca a importância de definição de quais procedimentos serão criados para o acompanhamento da efetivação das normatizações que o nosso país já possui e que garantem os direitos e a proteção das crianças, bem como o das políticas públicas elaboradas e implementadas. As inquietações que Campos (2016) sinalizava em relação ao Marco Legal da Primeira Infância (MLPI) abarcavam os conceitos que referendavam a ideia de proteção, direitos, políticas, crianças e sua educação. Como enfatiza:

Ainda em relação ao Marco da Primeira Infância, e seguindo a lógica de análise de políticas, ao analisarmos o contexto de influência, e o contexto de produção novos elementos me inquietam, pois a Lei nº13.257/16 emergiu a partir de um Curso de Liderança Executiva em Desenvolvimento da Primeira Infância sistematizado pela Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, em articulação com Universidade de Harvard, Cambridge, MA, EUA, e destinado a gestores tanto públicos ou gestores de instituições sem fins lucrativos e/ou ONG's. Entendo que isso já é um indicativo, posto que os estudos de Harvard e da Fundação Maria Cecília Souto Vidigal possuem marcos teóricos específicos nas discussões voltadas para infância e sua educação. Tendo em vista os limites dessa escrita não é possível aqui discutirmos pontualmente alguns conceitos chave presente no Marco Legal, e de defesa das pesquisas desenvolvidas nas instituições citadas. Entretanto, penso ser interessante observar, por exemplo, que, um teórico recorrentemente citado nas pesquisas desenvolvidas pelas instituições citadas, assim como, referido pelo então Deputado Osmar Terra, atual ministro do Desenvolvimento Social e Agrário do governo Temer, para justificar o Marco Legal da primeira infância é o economista James J. Heckman. Heckman, prêmio Nobel da economia, defende a educação para a infância como uma estratégia econômica importante, apresentando numericamente essa conta. Se analisarmos as pesquisas de Heckman, é possível observar a forte referência da Teoria do Capital Humano desenvolvida por Marshall (CAMPOS, 2016, s/p).

É possível apontar já um caminho investigativo das permanências ou mudanças do panorama apresentado por Campos (2016): observar as efetivações das políticas elaboradas e implementadas após o Marco Legal da Primeira Infância, bem como aprofundar a discussão sobre o marco teórico específico que foi referenciado em sua constituição. Outro ponto importante que a professora aponta é que ainda não havia, em 2016, eficiência na implementação de uma política setorial pensando no direito à educação infantil, como um

exemplo, e isso acabava repercutindo em valorização de políticas intersetoriais como uma possível manobra para a efetivação dos direitos. Em suas palavras:

É somente a partir da Constituição de 1988, que conseguimos observar claramente a tentativa de construir um sistema público de seguridade social, sistematizado no reconhecimento do papel do Estado como provedor em responder às demandas sociais. É nesse processo que a educação infantil é reconhecida como compondo esse sistema de seguridade social. Penso que esse é o grande marco para nossa área, isto é, o reconhecimento do direito, da criança e de sua família, à educação infantil na Constituição Federal. No entanto, conforme já procurei indicar anteriormente, o reconhecimento legal ainda não foi plenamente efetivado, fato que só será possível, sob meu ponto de vista, a partir da expansão dos gastos públicos no fomento e efetivação de políticas que garantam os direitos já reconhecidos. Em outras palavras, observamos que a não eficiência na implementação de uma política setorial (direito à educação infantil, por exemplo), gera uma valorização das políticas intersetoriais como “saída” para consolidação desse direito. Assim, conforme podemos observar, a intersetorialidade passa a ser “uma aposta” para a implementação das políticas setoriais, sendo sua efetivação resultado da articulação entre instituições governamentais e sociedade civil. No entanto, se por um lado parece que, a integração da educação no plano da intersetorialidade pode resultar em avanços na consolidação desse direito; por outro lado pode gerar novos problemas e desafios relacionados à superação da fragmentação e a própria articulação (que é diferente de intersetorialidade) das políticas públicas, sobretudo se considerarmos o exposto anteriormente em relação a cultura clientelista e localista da administração pública nacional. Dito de outro modo, é necessário considerarmos a importância da política intersetorial, mas não podemos depreciar a setorialidade. Segundo Sposati, a setorialidade pode ser secundarizada, dependendo das concepções e diretrizes que fundamentam as políticas. Novamente, aqui voltamos à necessidade de discutir as concepções que fundamentam as políticas, e nesse caso específico, como o Marco Legal, como política intersetorial define o papel do Estado, da Família e a função da Educação (CAMPOS, 2016, s/p).

O trecho é extenso, mas importante para refletir sobre o desafio de construir bases políticas e mecanismos que promovam comunicação, integração e formação de uma cultura organizacional diversa da já posta entre os agentes e órgãos públicos, que possibilitem um atendimento integral às demandas sociais e às das crianças. Considerando uma discussão sobre intersetorialidade e as articulações entre o serviço público e os cidadãos, Luciano Junqueira (2005) explicita que:

A intersetorialidade constitui uma concepção que deve informar uma nova maneira de planejar, executar e controlar a prestação de serviços. Isso significa alterar toda a forma de articulação dos diversos segmentos da organização governamental e dos seus interesses. Essa forma de atuar é nova, por isso deve acarretar mudanças nas práticas e na cultura organizacional. É um processo que tem riscos em função das resistências

previsíveis de grupos de interesses contrariados. A ousadia de mudar vai precisar das alianças de todos os que desejam incrementar a qualidade de vida do cidadão, dentro e fora da administração pública, de seus serviços. Para que isso se torne realidade é importante formar pessoas para aprenderem a ser cidadãos, a terem consciência de seus direitos, mas também formar cidadãos capazes de lidar com o direito dos outros. Daí a importância do treinamento dos funcionários que vão oferecer os serviços públicos, que vão operar os serviços públicos para garantirem os direitos sociais da população. Isso não é apenas um discurso, mas novas práticas, que exigem aprendizado tanto do prestador como dos usuários (JUNQUEIRA, 2005, p. 4).

Coadunando com a entrevista de Rosânia Campos (2016, s/p), “o fato de o direito à educação infantil compor uma política intersetorial não garante automaticamente a ampliação desse direito”. Passados cinco anos de sua entrevista, é pertinente acompanhar o que ela ponderou ao final da mesma, a partir do exemplo do Programa Criança Feliz (PCF) e que foi debatido por outras(os) especialistas da área de educação infantil (EI), conforme alguns trabalhos pontuados logo após sua citação:

Enfim, compreendo então ser fundamental acompanharmos a implementação do Programa Criança Feliz, e de outros programas voltados para Educação infantil, mas também considero fundamental fazermos uma discussão dos conceitos que entendemos como fundamentais no processo de defesa da educação infantil como direito, mantendo uma vigilância para não sermos “encantados” por alguns discursos que na aparência são tão próximos aos nossos, mas na essência são construídos a partir de outra lógica do papel do Estado, da sociedade civil e do direito (CAMPOS, 2016, s/p).

O Programa Criança Feliz (PCF) foi concebido em 2016, pelo Decreto 8.869, no mesmo ano de aprovação do Marco Legal da Primeira Infância. Foi inspirado no Programa Primeira Infância Melhor (PIM), de autoria da mesma figura política, deputado Osmar Terra, que esteve à frente do Projeto de Lei nº 6.998/2016, que deu origem à Lei nº 13.257/2016 (TERRA, 2021). Sobre o programa, Camila Purificação *et al.* (2019) apontam que:

Os objetivos do programa incluem: a promoção do desenvolvimento humano integral na primeira infância; apoio a gestantes e a família na preparação para o nascimento do bebê e nos cuidados perinatais; colaborar no exercício da parentalidade, fortalecendo os vínculos e o papel das famílias para o desempenho da função de cuidado, proteção e educação de crianças na faixa etária de até seis anos de idade; e em conjunto, mediar o acesso da gestante, de crianças na primeira infância e de suas famílias a políticas e serviços públicos de que necessitem; Integrando ampliando e fortalecendo ações de políticas públicas voltadas para as gestantes, crianças na primeira infância (0-6 anos) e suas famílias (PURIFICAÇÃO *et al.*, 2019, s/p).

Desses objetivos listados no extrato, o programa parece se localizar acima de outros que já existem, como o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), pois, ainda de acordo com as autoras acima, o PCF “além da problemática de impactar diretamente o funcionamento do SUAS também traz a possibilidade de uma ferramenta para a criminalização da pobreza, uma forma de culpabilizar as famílias pelas suas necessidades, enaltecer a dependência da mulher/mãe [...]” (PURIFICAÇÃO *et al.*, 2019, s/p).

Nesta direção, Aldaíza Sposati (2017) enfatiza que o Programa Criança Feliz (PCF) “parece dispensar permissão para que um estranho adentre a intimidade da dinâmica da convivência familiar” (SPOSATI, 2017, p. 534). Percebe-se que soa estranho que estes profissionais, a partir de suas visitas, tão esporádicas, reconheçam as características subjetivas de cada contexto familiar, bem como suas necessidades para, no acompanhamento, darem orientações importantes para o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários com o intuito de promover o desenvolvimento infantil. Fazendo mais uma breve passagem sobre o Programa Criança Feliz (PCF), Eduardo Silva (2021) demarca que:

Seu objetivo é acompanhar o desenvolvimento das crianças de forma próxima e sistemática, o que é interessante do ponto de vista dos direitos humanos. Entretanto, não se sabe se a orientação prática do programa está relacionada ao controle social da pobreza ou à garantia de direitos fundamentais, sobretudo por se tratar de uma proposta endossada pelos responsáveis pela PEC 241<sup>112</sup>, dentre outros projetos igualmente temerários ao desenvolvimento social do país (SILVA, 2021, p. 186).

Em ambos os casos – controle social da pobreza ou a garantia de direitos fundamentais -, segundo Sposati (2017), já existem programas que realizam este trabalho como o Programa de Atenção Integral à Família (PAIF); o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); e o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV). Entende-se que o PCF não se configura em uma inovação, uma vez que esses programas (PAIF, PAEFI, SCFV, SUAS) já cumprem esse papel.

Outra fragilidade que é possível ressaltar com no que tange ao PCF é com relação aos dados para sua avaliação, ou seja, relatórios ou indicadores de pontos positivos ou negativos que possam ser considerados para fins de manutenção ou melhoramento. Sobre esse assunto, segundo Carolina Terra (2021, p. 84), “acessar dados abertos e desagregados sobre o programa Criança Feliz, por exemplo, mostrou-se quase impossível. Para além de relatórios e

---

<sup>112</sup> A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 241, de 2016, foi transformada em Emenda Constitucional nº 95/2016, e trata da instituição de um Novo Regime Fiscal - Teto dos Gastos Públicos (BRASIL, 2016e).

estudos oficiais do governo, não há dados abertos e disponíveis para pesquisa, como os do IBGE e outros [...]”. Ou seja, não há como avaliar o programa em questão sem dados que comprovem como tem sido sua aplicabilidade, se existem acertos/êxitos ou deficiências a serem reparadas.

Concernente a outros programas apresentados por especialistas e que se situam no contexto do MLPI, o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Pública de Educação Infantil (Proinfância) compareceu, diferentemente do Programa Criança Feliz (PCF), como uma proposta relevante com vistas a garantir creches e escolas para a primeira infância. Ainda que ele tenha sido instituído em 2007, é possível apontar que o seu aprimoramento e manutenção estão alinhados ao Marco Legal da Primeira Infância em seus artigos 16º e 17º, que tratam das instalações, equipamentos e espaços adequados à criança, para sua educação e bem-estar.

Relativo a esse programa, a pesquisadora Marlene Santos (2016) enfatiza que melhor seria se o Proinfância saísse de sua condição de programa e se tornasse uma política pública. E, embora reconhecendo as fragilidades do programa, diz que ele conseguiu, concretamente, dar passos iniciais necessários à melhoria da infraestrutura da rede física de Educação no Brasil:

[...] Proinfância não é tecido só de cimento, ferro e areia. Em cada obra inaugurada e em funcionamento tem gente com suas narrativas. E onde tem gente, tem saber-fazer, tem experiência, tem diversidade, tem beleza, tem afeto, tem aprendizagem, tem riso, tem esperança, tem compromisso, tem resistência, tem luta (SANTOS, 2016, s/p).

Disponibilizar recursos para que se alcance qualidade é um viés adequado ao pensar nos pontos positivos que o Proinfância pode aportar. Nessa linha de pensamento, Santos (2016) agrega que considera o programa como uma importante iniciativa de colaboração entre os entes federados no campo da Política Nacional de Educação Infantil, tanto para a melhoria da infraestrutura quanto para a expansão de matrículas em creches e pré-escolas. Ainda, demarca a autora que:

Foi a primeira vez que vimos no Brasil, no âmbito do governo federal, um programa de construção e/ou reforma de escolas de Educação Infantil com base em um projeto arquitetônico, elaborado a partir de parâmetros nacionais de infraestrutura para a Educação Infantil (SANTOS, 2016, s/p).

As construções de creches e pré-escolas do programa Proinfância são financiadas por meio de assistência técnica e financeira do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

(FNDE). No entanto, alguns gargalos podem ser evidenciados em “função de diversos problemas de gestão dos convênios tanto no âmbito do Governo Federal quanto no dos municípios, a ampliação do número de vagas previstas não se efetivou” (FLORES; ALBUQUERQUE, 2016, s/p). E ainda, complementam as pesquisadoras, os valores atuais do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) são insuficientes para o que se intitula e para o atendimento dos padrões de qualidade da educação infantil.

Observa-se que as análises de Flores e Albuquerque nos remetem ainda a 2016, quando, no mesmo texto, relatavam suas preocupações com a Proposta de Emenda Constitucional nº 241 aprovada na Câmara Federal, que logo em seguida foi transformada em PEC 55 no Senado, onde também foi aprovada e promulgada no Congresso Nacional, naquele ano, como Emenda Constitucional 95. Entende-se uma PEC como um emendo à Constituição Federal, e esse emendo só é permitido desde que não sejam cláusulas imutáveis, como direitos e garantias fundamentais.

A aprovação da PEC 55 ocorreu no controverso governo implantado após o Golpe Parlamentar de 2016, e tinha como objetivo congelar, por vinte anos, os investimentos em várias pastas, incluindo a da educação, justamente “no momento em que o país necessitava de mais recursos para efetivar o direito educacional” (FLORES; ALBUQUERQUE, 2016, s/p). Nesse sentido, evidencia-se que não se pode falar em avanços ou melhorias, diante de um quadro de cortes que inviabiliza a manutenção ou mesmo o aprimoramento de alguns programas já existentes.

Considerando, portanto, o contexto da aprovação da PEC 55 e da aprovação do Marco Legal da Primeira Infância (MPLI), os dois eventos no mesmo ano, mas em diferentes governos, Marlene Santos (2016) já esboçava que o que está garantido na legislação educacional brasileira para a primeira infância já se encontrava ameaçada com ações conservadoras, privatistas e retrógradas do governo federal da época, que era Michel Temer. De 2016 até os tempos atuais supõe-se que a ameaça de hoje é ainda maior, e que o desafio atual seja, pelo menos, manter o que já se tinha com relação a este programa – Proinfância – e, principalmente, no que se refere à educação infantil (EI).

Relativo à EI, Cristiane Farias, Maria Ruiz e Cassiana Magalhães (2020, p. 13) registram que:

No que tange às políticas educacionais para a Educação Infantil brasileira, deparamo-nos com questões que impactam diretamente em sua oferta, seja no financiamento, no qual a tramitação do FUNDEB tem um grande impacto

e sofre pressões que ameaçam a educação pública, seja nos arranjos em que as Parcerias Público-Privadas levam às políticas de vouchers, seguindo modelos estrangeiros, na ótica neoliberal e/ou ainda nas implicações teóricas metodológicas e ideológicas que as políticas direcionam, como no caso da meritocracia e do empreendedorismo, aplicadas já nos primeiros anos de escolarização (FARIAS; RUIZ; MAGALHÃES, 2020, p. 13).

Percebe-se, a partir da política de voucher, que o atual governo federal vem investindo no caráter privatista de muitas pastas, uma delas a EI, consolidando, assim, uma ameaça real à educação pública (FARIAS; RUIZ, MAGALHÃES, 2020). Nesse viés, para a educação infantil(EI) considerar o sujeito na sua totalidade, de forma transformadora e emancipadora, muitos desafios estão à frente e as ameaças persistem “principalmente, no que se refere ao direito de gratuidade, o que engendra um processo permanente de luta e resistência por agentes da sociedade [...]” (Ibidem, p. 14).

Esses desafios se justificam pelo argumento de manter direitos já conquistados, como o acesso à educação pública e gratuita. Entretanto, como argumentam Farias, Ruiz e Magalhães (2020):

O governo federal atual, no Brasil, adere a agendas de veiculação internacional e empresarial, na lógica do ‘capital humano<sup>113</sup>’, quando o mercado é o regulador de tudo, inclusive sobre a educação de crianças pequenas, que tão cedo são submetidas à lógica empreendedora e competitiva (FARIAS; RUIZ; MAGALHÃES, 2020, p. 3).

Desse modo, quando se fala em um ordenamento jurídico, como é o caso do Marco Legal da Primeira Infância (MLPI), e nele está preconizado um rol de áreas prioritárias que se integram, a educação infantil (EI) logo aparece como uma das áreas mais impactada, visto que, ao considerar sua trajetória, entende-se que ela vem de lutas orientadas pela busca de investimentos, de melhorias nos espaços educativos e de qualificação dos profissionais envolvidos.

Assim, não tem como falar de política pública e não pensar em EI, uma vez que esta área “integra o debate sobre as desigualdades sociais que, historicamente, assola a realidade brasileira, em particular, nos seus impactos à vida das crianças pequenas” (CÔCO, 2016, s/p). E, no que tange essas ameaças, é possível identificar que:

---

<sup>113</sup> As autoras ao citar Oliveira (2000, p. 116) informam que “Teoria do Capital Humano reforça a ideia “[...] de que os indicadores de produtividade ilustram o efeito direto da educação sobre a capacidade de produzir e aumentar a produtividade econômica dos países” (FARIAS; RUIZ; MAGALHÃES, 2020, p. 3).



O recrudescimento de ofensivas conservadoras vem buscando, dentre outras ações, impor cortes em investimentos e programas, redirecionar iniciativas para parcerias com o capital privado, desconsiderar o fluxo coletivo de produção de assertivas no campo, limitar a pluralidade de concepções presentes no trabalho educativo e cercear a autonomia das instituições e a liberdade de expressão no exercício da atividade profissional dos docentes (CÔCO, 2016, s/p).

Ainda de acordo com a autora, a trajetória de luta pela educação infantil (EI) vem reverberando também na produção de bases legais, em orientações, em investimentos, na qualificação dos profissionais e no aumento do atendimento e seu reconhecimento social (CÔCO, 2016, s/p). Desse panorama, entende-se que o caminho não é fácil, pois existe a luta para a conquista de direitos, e dependendo da conjuntura política, existe a luta para a permanência e execução desse direito. Ou seja,

Delineia-se um contexto em que urge vivificar a luta, recompondo análises e iniciativas de ação, com vistas a defender compreensões para a continuidade dessa trajetória que, não sucumbindo a desvalorização, a submissão, a precarização e ao sucateamento, reafirmem a Educação Infantil como primeira etapa da Educação Básica, comprometida com o desenvolvimento integral das crianças (CÔCO, 2016, s/p).

Integrando essas falas, Anete Abramowicz (2016)<sup>114</sup> identifica que o congelamento dos investimentos por conta da PEC 241/55, citada anteriormente, seria uma perversidade, uma vez que a meta 1 do Plano Nacional de Educação (PNE) estaria comprometida pela falta de aportes financeiros suficientes para sua manutenção e melhoria. Ainda, afirma a autora, o congelamento ocasionaria também uma estagnação no aumento de vagas, causando “discrepâncias regionais entre as regiões com maior concentração de riqueza (Sul, Sudeste) e as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, eventos esses que não contribuiriam ao comprimento da Meta 1 do PNE” (ABRAMOWICZ, 2016, s/p).

Mais uma vez, nota-se que a questão de recursos é fator essencial para a manutenção ou melhoria de programas e ações. Nesse viés, ressalta-se que somente o amparo na legislação não é garantia de sua aplicação. E atravessando o cenário da EI, Abramowicz (2016), em seu texto, ao citar Fúlvia Rosemberg, declara que, enquanto as forças progressistas empurram a política a EI para o topo, as forças contrárias a fazem despencar morro abaixo. Ainda citando Fúlvia, a autora localiza que a educação infantil (EI) vive a maldição de Sísifo, da mitologia grega, que:

---

<sup>114</sup> Que compõe a mesma reportagem especial da ANPED sobre a Educação Infantil, onde participaram a maioria dos pesquisadores acima citados.

É condenado a repetir sempre a mesma tarefa de empurrar uma pedra até o topo de uma montanha, sendo que, toda vez que estava quase alcançando o topo, a pedra rolava novamente montanha abaixo até o ponto de partida por meio de uma força irresistível, invalidando completamente o duro esforço despendido (ABRAMOWICZ, 2016, s/p).

Da engraçada e verdadeira alegoria atrelada à EI, a autora explica que o fato é que, se pedra acima, as crianças de 4 e 5 anos estão sendo incorporadas na escola fundamental, devido à obrigatoriedade estabelecida em lei. Por outro lado, pedra abaixo, há uma tentativa de transferência da educação e cuidado com as crianças pequenas, que estão em creches, às unidades escolares filantrópicas e conveniadas (Ibidem).

Ainda no que se refere ao cenário da educação infantil, Lorena Silva (2020, s/p) destaca que:

Se antes da pandemia já era preciso repensar as várias políticas públicas sobre ensino, saúde e outros cuidados relacionados à infância no Brasil, muito mais é preciso fazer agora, quando diversos direitos fundamentais estão sofrendo impactos significativos em seus exercícios. [...] são incontáveis as situações de vulnerabilidade às quais crianças e adolescentes podem estar submetidos (NCPI, 2020). Famílias em situação de risco e vulnerabilidade, certamente são ainda mais afetadas por esse contexto [...] (SILVA, 2020, s/p).

Considerando a existência de legislações para orientar as várias políticas públicas voltadas para a primeira infância, é pertinente ressaltar que já se tem um arcabouço de prescrições legais que implementados já diminuiria o abismo existente entre as famílias em situações de vulnerabilidade e as famílias em situações de comodidade.

O fato é que uma grande parcela da população, “desprotegida, fica à margem do exercício de garantias mínimas, pela incompatibilidade entre a lei e as ações práticas para sua aplicação” (SILVA, 2020, s/p). E, no que relaciona à Lei nº 13.257/2016, a autora, menciona que “ainda não existe uma compreensão mais profunda sobre os efeitos do Marco Legal da Primeira Infância no cotidiano das cortes brasileiras” (Ibidem, s/p). E, ainda que:

Investigar empiricamente como a judicialização das temáticas inseridas por essa lei ocorre e como os atores envolvidos no processo decisório incorporam – ou não – em suas atividades os dispositivos do Marco Legal da Primeira Infância pode ser um revelador do efeito que essa legislação produz no desenvolvimento das políticas públicas e no judiciário, espaço no qual os direitos garantidos por essa norma podem ser contestados (SILVA, 2020, s/p).

Assim sendo, analisa-se que a existência do MLPI precisa ser repensada e debatida levando em conta que sua instituição se reveste de grande importância ao estabelecer uma série de direitos da criança na faixa etária de zero a seis anos.

No que tange ao registro de avanços, Luciana Linero<sup>115</sup> (2016) demarca que um dos progressos que traz o MLPI é o “o fato de a legislação colocar de forma expressa a criança como sujeito de direitos, e de reforçar, de modo claro, a necessidade do desenvolvimento de ações e políticas públicas voltadas para esta fase específica” (LINERO, 2016, s/p). Para a autora, o MLPI evidencia o conceito de criança como sujeito de direitos, que é explicitado logo no Art. 4º, item I, relativo às práticas de atendimento ao interesse superior da criança, que se dá mediante envolvimento de profissionais qualificados em todas as áreas que envolve a criança pequena (Ibidem).

Outro progresso salientado por Linero (2016) é a extensão das licenças maternidade e paternidade, que auxilia nos primeiros dias de vida do neonato e de toda uma readequação da estrutura familiar com a chegada de um novo membro. Com relação à licença paternidade anterior à lei, a Constituição Federal de 1988 previa uma licença de cinco dias corridos. Com relação à obtenção de guarda judicial para fins de adoção da criança, a Lei nº 8.213/1991 confere ao segurado ou segurada, sexo masculino ou feminino, 120 dias de licença (BRASIL, 1991, Artigo 71-A). Desse modo, o MLPI, em seu artigo 38º, item I, preconiza 15 (quinze) dias de licença paternidade, além dos 5 (cinco) já estabelecidos na Constituição. Ou seja, configura-se como um avanço, uma vez que a legislação promove o alargamento desse direito.

Contudo, um ponto negativo é que “tal prorrogação só se aplica aos empregadores que são empresas cidadãs, porque aderiram a esse programa na Receita Federal, quando o ideal seria que todas as empresas fossem incluídas” (TELES, 2016, s/p). Vale destacar que, além dos trabalhadores vinculados ao Programa Empresa Cidadã (Lei nº 11.770/2008), no mesmo ano do Marco Legal da Primeira Infância (MLPI) foi publicado o Decreto nº 8.737/2016, instituindo o Programa de Prorrogação da Licença Paternidade para os servidores regidos pela Lei nº 8.112/1990, que amplia para 15 dias a licença paternidade, mas, o empregado precisa requerer através de documento. E, ainda, tem-se, no âmbito do Distrito Federal, o Decreto nº 37.669/2016, também no mesmo ano do MLPI, que concede a seus servidores um período maior, que é de 30 dias de licença paternidade.

---

<sup>115</sup> Do Ministério Público do Paraná e que atua no Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça e do Adolescente e da Educação no Paraná. (LINERO, 2016).

Outro ponto levantado por Karla Teles (2016), defensora pública do Estado do Piauí, é o de que o MLPI veio a complementar o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), e trata-se de uma legislação que veio para direcionar e “se dirige mais ao poder público que à família em particular” (Ibidem, s/p). Nesse sentido, cabe ao Estado priorizar e direcionar recursos para as políticas direcionadas a essa categoria estrutural, e que essas políticas precisam ser executadas de forma intersetorial.

Desse modo, mesmo considerando alguns avanços e ainda segundo Linero (2016), algumas limitações e desafios se apresentam no escopo desse ordenamento jurídico. Uma crítica é com relação à falta de previsão de um prazo para a universalização da oferta de vagas em creches, que, para ela, essa questão tem impacto em praticamente todos os municípios brasileiros onde existe carências de vagas, prejudicando as famílias que necessitam desse espaço para as crianças (Ibidem), e onde essas crianças necessitam desses espaços para as interações com os pares que são importantes para o seu desenvolvimento.

Semelhante argumento, Hirmínia Diniz (2016), promotora de Justiça, destaca que a lei apresenta falhas no contexto da educação infantil (EI) no que se refere à precariedade da oferta de vagas em creches, de crianças de zero a três anos, visto que esse é um problema que toca às camadas mais vulneráveis social e economicamente. Assim, embora o Marco Legal da Primeira Infância (MLPI), em seu artigo 5º, reforce que a EI seja uma área prioritária, muitas crianças da primeira etapa da educação infantil (creche) ainda se encontram fora da instituição de educação, o que muito provavelmente se justifica por não ser considerada obrigatória sua frequência (DINIZ, 2016).

Em outras situações, compreende-se que ocorre o inverso, os pais buscam matricular suas crianças com a finalidade assistencial<sup>116</sup>, com o intuito de 179ratar-las em um local seguro para que possam trabalhar ou realizar outras atividades. Ou ainda mais extremo, mas que coaduna com o problema das camadas mais vulneráveis social e economicamente citada por Diniz (2016), é que em algumas situações a instituição escolar chega a ser o local onde a

---

<sup>116</sup> Ressalta-se que a assistência social, diferentemente da educação infantil (EI), tem outro foco. Enquanto a assistência social se articula com atendimento de programas sociais como Bolsa Família etc, a educação infantil é concebida enquanto parte da educação nacional, que valoriza a criança como produtora de cultura e produzidas na cultura (KRAMER, 2006), a partir da interação entre pares, e não mais dentro da visão assistencialistas que muitos, equivocadamente, ainda insistem em associá-la. “No Brasil, do ponto de vista da legislação, a Constituição Federal de 1988 tornou-se um marco histórico para a elaboração de políticas para a infância ao determinar creche e pré-escola como direito da criança, dever do Estado e escolha da família (art. 208)” (NASCIMENTO, 2012, p. 61). “A interpretação sistemática dos dispositivos normativos revela a importância da educação infantil, primeira etapa da educação básica, que tem por escopo o desenvolvimento integral da criança em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, em complemento à ação da família e da comunidade” (FILHO, 2019, p. 202), ou seja, entende-se que este complemento sim, está mais atrelado à assistência social.

criança terá como se alimentar e ter os cuidados de uma pessoa adulta, voltando à questão do assistencialismo, e ainda endossa que:

A garantia da política pública da educação infantil representa, portanto, não somente estímulo neurológico adequado à etapa do desenvolvimento correspondente, mas, sobretudo, pela sua urgência, representa a garantia dos cuidados básicos inerentes à primeira fase da infância (DINIZ, 2016, s/p).

A fala de Diniz (2016) evoca uma preocupação antes com a primeira etapa da educação infantil(EI), visto que, para ela, o MLPI não se ocupa das vagas para a segunda etapa da EI – pré-escola – talvez por já está assegurada nos artigos 2º e 3º da Emenda Constitucional nº 59/2009 que prevê a universalização dessa oferta. Outro ponto que pode coadunar com sua fala é que o MLPI, em seu artigo 16º, alude que a expansão da EI será assegurada a partir do que está aventado na Lei de Diretrizes de Bases da Educação (LDB) de 96, entende-se, portanto, que esta etapa já mantém sua garantia e obrigatoriedade conforme o artigo 4º-I e II da Lei 9.394/96.

Outra falha apresentada por Diniz (2016) é com relação à qualificação dos profissionais da educação infantil(EI), que o Marco Legal da Primeira Infância (MLPI) somente aderiu ao que está deliberado na LDB de 96, ou seja, permanece a não obrigatoriedade de formação superior para os profissionais que atuam na EI, pois, como sustenta Tizuko Kishimoto (1999, p. 74), “pensar em política e formação profissional para educação infantil requer antes de tudo questionar concepções sobre criança e educação infantil”, o que era para ser vislumbrado com os marcos regulatórios mais recentes, a exemplo da LDB.

Outro ponto de relevo com relação aos profissionais é a de que “a perspectiva romântica do século passado, de que para atuar com crianças de 0 a 6 anos basta ser ‘mocinha, bonita, alegre e que goste de crianças’, e a ideia de que não há necessidade de muitas especificações para instalar escolas infantis para os pequenos” (KISHIMOTO, 1999, p. 74). Entretanto, “educação infantil foi inserida na educação básica, portanto, seus profissionais requerem o mesmo tratamento dos outros que nela atuam” (Ibidem, p. 74).

Nesse viés, Sônia Kramer (2006, p. 802) indica que “grande parte dos estados e municípios brasileiros só agora começa a se estruturar para atuar na formação prévia ou continuada dos profissionais da educação infantil”. Kramer (2006) escreve que:

A formação de profissionais da educação infantil – professores e gestores – é desafio que exige a ação conjunta das instâncias municipais, estaduais e

federal. Esse desafio tem muitas facetas, necessidades e possibilidades, e atuação, tanto na formação continuada (em serviço ou em exercício, como se tem denominado a formação daqueles que já atuam como professores) quanto na formação inicial no ensino médio ou superior (KRAMER, 2006, p. 804).

Relativo à formação continuada, a autora argumenta que a EI apresenta paradoxos, nos quais diferentes instâncias e instituições de crianças na primeira infância fazem algumas diferentes exigências na formação inicial e no processo de formação do profissional (KRAMER, 2006, p. 804). Ou seja, “na prática, observa a tentativa de conciliar, numa mesma situação, profissionais com níveis de escolaridade distintos” (Ibidem, p. 804). Ainda,

No que se refere à formação inicial, convivemos na educação infantil, neste momento, com importante conquista: as Diretrizes Curriculares Nacionais para o curso de graduação em pedagogia, licenciatura. Sem me deter na análise do texto da resolução que a institui (Brasil/CNE, 2006), destaco a relevância política da sua aprovação. Diante da gravidade do contexto de formação de centenas de milhares de professores de educação infantil que atuam em creches, em escolas de educação infantil e de turmas de educação infantil que funcionam em escolas de ensino fundamental sem formação nem em nível médio nem em ensino superior, assumir para dentro do curso de pedagogia esta etapa da educação básica significa não só habilitar professores e professoras para a educação infantil, mas, sobretudo, formar formadores, de longa data um de nossos maiores problemas no tocante às políticas educacionais em todos os níveis (KRAMER, 2006, p. 807).

Embora o texto de Kramer seja de 2006, é relevante destacar que a formação do profissional de educação infantil (EI), como uma exigência, é um passo importante tanto na sua valorização como na sua atuação como especialista envolvido com esta etapa.

Com base nesse contexto, o MLPI, em seus artigos 4º - parágrafo único, 9º, 10º, 14º - § 5º, 16º e 21º- § 3º e 30º-VIII, faz referência aos profissionais qualificados e a realização de formação específica permanente, tendo o intuito de abrir um leque a todos os profissionais que atendem às diversas áreas prioritárias da lei, e dessa forma, não tenha pensado especificamente na EI, como também, na exigência de formação superior para o profissional que atue nesta pasta. Trazendo novamente Diniz (2016), ela considera que um dos maiores desafios para implementar a lei seja a priorização de investimentos, de recursos orçamentários destinados à educação infantil. Para ela:

Os gestores, apesar de todo o comando Constitucional vigente desde 1988, ainda não assimilaram que a criança é prioridade absoluta e que isso significa absoluta prioridade na destinação dos recursos públicos. O Poder Judiciário, lado outro, não raras vezes, quando instado, ainda elege como

fundamento de suas decisões princípios já ultrapassados – como o da separação dos poderes e reserva do possível que, contextualizadamente, há muito, não mais se aplicam às políticas públicas garantidoras de direitos fundamentais (DINIZ, 2016, s/p).

Percebe-se que não é fácil falar de educação infantil (EI) e das outras áreas prioritárias apresentadas dentro do MLPI quando se leva em conta dimensões qualitativas e quantitativas e também as dimensões do comando político vigente. No que tange às discussões sobre a EI, compreende-se que no aspecto jurídico temos os marcos regulatórios como a Constituição Federal (1988), o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (1996), O Plano Nacional de Educação (2014) e o Marco Legal da Primeira Infância (2016), que estabelecem princípios e diretrizes para o alcance dos direitos da criança a partir da implementação de políticas públicas.

É possível também identificar outras falas, a exemplo da ex-coordenadora geral da educação infantil do Ministério da Educação (MEC), Rita de Cássia Coelho<sup>117</sup> (2016), que ainda no ano de aprovação do Marco Legal da Primeira Infância (MLPI) expressou que “o Brasil não tem uma política de primeira infância”. “O Brasil tem grandes políticas setoriais que abrangem a primeira infância, então, uma política de saúde, uma política de proteção, uma política de assistência social, uma política de educação, e uma política de cultura” (COELHO, 2016, transcrição minha)<sup>118</sup>.

A pesquisadora aponta que essas políticas envolviam modelos de gestão e em princípios diferentes à primeira infância, e que, dentro de uma política pública existe a dificuldade de uma articulação intersetorial que deveria ocorrer no âmbito nacional, gerando consequências nos âmbitos estaduais, municipais e locais. Por fim, Coelho (2016) demarca que em relação às políticas sociais que envolvem a primeira infância, essas não têm papéis claros e que a entrada da articulação intersetorial não poderia ficar somente no discurso, precisaria ter incidência nas ações.

No que tange ao discurso e a incidência nas ações, Marcelo Mazzoli (2016), Oficial da Educação do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), em uma de suas entrevistas, relata que:

---

<sup>117</sup> Entre os anos de 2007 a 2016, exerceu o cargo de coordenadora geral da Educação Infantil (EI) do Ministério da Educação (MEC). Atualmente é coordenadora da equipe de avaliação da EI no Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAED) da UFJF (UFCG, 2020).

<sup>118</sup> No exato tempo de 0:25s do vídeo inicia o registro do posicionamento da professora e pesquisadora Rita Coelho, que aqui foi transcrito (COELHO, 2016).

Não existe na história recente do desenvolvimento humano, especialmente depois da segunda guerra, países que tenham conseguido estabelecer projetos sustentáveis de desenvolvimento social e progresso econômico sem dar uma atenção especial, eu diria sistemática à primeira infância, tanto naquilo que se refere a política de sobrevivência e cuidado quanto no que diz respeito à educação. Eu quero acreditar que o Brasil tem avançado bastante, e precisa avançar muito mais, tanto em qualidade quanto em cobertura [...] (MAZZOLI, 2016, transcrição minha)<sup>119</sup>.

Mazzoli (2016) complementa que até 2024 o Brasil teria uma janela de oportunidades historicamente e absolutamente fantásticas com o Plano Nacional de Educação (PNE), e que o estabelecimento de uma estrutura de atenção à primeira infância precisa caminhar de maneira articulada e sinérgica na área da saúde, da proteção e da educação. O fato é que as condições de vida de uma criança e sua família é bem diversa e mesmo que o Marco Legal da Primeira Infância em seu artigo 14º prescreva que:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios apoiarão a participação das famílias em redes de proteção e cuidado da criança em seus contextos sócio familiar e comunitário visando, entre outros objetivos, à formação e ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, com prioridade aos contextos que apresentem riscos ao desenvolvimento da criança (BRASIL, 2016a, Art. 14º).

Há contextos em que a implementação de políticas públicas ainda é escassa, como é o caso da Amazônia Legal, região formada pelos Estados do Acre, Amapá, Pará, Amazonas, Rondônia, Roraima e parte dos Estados do Maranhão, Tocantins e Mato Grosso, que apresenta um dos Índices de Desenvolvimento Humano (IDHs) mais baixos do país (GUIMARÃES, 2019). Também são de lá os mais altos níveis nacionais de mortalidade infantil (Ibidem). Identifica-se, portanto, um quadro alarmante muito antes do MLPI, embora a Constituição Federal (1988) e o ECA já assegurassem os direitos da criança (do adolescente e do jovem), em seus artigos 227º e 4º, respectivamente.

Ligia Guimarães (2019) frisa que para melhorar a vida das crianças na Amazônia é preciso um trabalho conjunto entre as entidades que trabalham com a criança (e adolescente), levando em conta as peculiaridades de cada região. Também destaca que a exploração sexual, a violência, a educação precária, a fome e outros problemas faziam parte da vida dessas infâncias, e atingem um quadro crítico de pobreza, o que acaba por não favorecer um desenvolvimento saudável (Ibidem).

---

<sup>119</sup> No exato tempo de 0:28s do vídeo inicia o registro do posicionamento de Marcelo Mazzoli, oficial de educação do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), que aqui foi transcrito (MAZZOLI, 2016).



Trazer o contexto da região Amazônia é atentar-se para os artigos 5º, 10º, 14º- § 2º, 23º, 29º, que tratam da prevenção e proteção contra toda forma de violência contra a criança. No entanto, o que se identifica, no que tange à violência contra essas crianças que estão inseridas nesses contextos de riscos, é que há um distanciamento entre a lei e sua prática, que não alcança de modo qualitativo, essas comunidades.

Outro prisma de relevo é com relação aos direitos anunciados no MLPI (ratificando outras legislações) que se estendem a todas as crianças sem qualquer discriminação. Nessa perspectiva, vale comentar que as crianças indígenas, também possuidoras desses direitos, vêm sofrendo junto com suas famílias inúmeras violências. Corroborando com esta afirmativa, o Relatório Violência Contra os Povos Indígenas do Brasil – dados de 2020, publicado pelo Conselho Indigenista Missionário (CIMI), em 2021, afirma que, em 2020, foram registrados 776 óbitos de crianças de 0 a 5 anos em 2020, o que corresponde a 20,1% das 3.861 mortes de indígenas registradas, com maior incidência nos Estados do Amazonas (250 casos), Roraima (162) e Mato Grosso (87) (CIMI, 2021).

O relatório aponta que há muitas crianças desnutridas “porque não há alimentação adequada, uma vez que estão alijados do direito à terra e o Estado brasileiro, que deveria proteger suas vidas, suspendeu até mesmo as poucas cestas básicas que lhes seriam destinadas” (CIMI, 2021, p. 18). Nesse contexto, presume-se que o direito dessas crianças, como também os direitos dessas famílias, ou inexistem ou, se existem, não encontram essas comunidades. Talvez, esse panorama possa ser fruto da anti política indigenista do governo atual que vem vulnerabilizando comunidades de norte a sul do país e promovendo o esvaziamento das ações assistenciais, comprometendo, dessa forma, a subsistência das famílias e suas condições nutricionais, de saúde e educação (CIMI, 2021).

Além das inúmeras adversidades vividas pelas comunidades indígenas, outro grande problema que se apresenta é a violência sexual contra esse povo. Para esse imbróglio, “lamentavelmente, assim como ocorre entre não indígenas, diversos estudos sobre o tema apontam que 80% dos agressores sexuais de crianças e adolescentes é algum familiar ou alguém próximo da família” (CIMI, 2021, p. 175). E, pressupõe-se que para esses casos, nos anos de 2020 e 2021, devido à pandemia do Covid-19, as políticas de assistência social e de direitos humanos foram ainda mais escassas, ou até mesmo paralisadas.

Percebe-se, do debate até aqui exposto, que o cenário, mesmo com a promulgação da Lei nº 13.257/2016, não tem sido dos melhores para as crianças na primeira infância, bem como para suas famílias. Identifica-se, portanto, que o descaso dos que detém o poder afeta a todas as comunidades, indígenas e não indígenas.

Nota-se, também, que o foco muitas vezes recaiu sobre a educação infantil, uma das pastas mais afetadas. E, como disse Campos (2016, s/p), “considero imprescindível, outra vez, lembrar que compreendo a educação como um bem público, um direito universal e um dever do Estado”. Desse modo, sendo a educação um direito social e coletivo, entende que ela não deveria ser motivo de constante debate e lutas, como apareceu na maioria dos recortes acima. O contexto da pandemia alargou ainda mais os embates e negações iniciados no atual governo. E, como disseram Fernando Cássio e Silvio Carneiro (2020):

A trágica situação da saúde pública durante a pandemia, e a insistência em tratá-la como bem privado quando milhares de pessoas pobres são sepultadas em valas coletivas, deveria nos ensinar que o debate sobre a educação como bem público não pode continuar sendo um entrave no Brasil. Priorizar a garantia do direito à educação neste momento não é, como os tecnocratas insistem em proclamar, um espasmo de ingenuidade ou de pieguice. É a opção por um realismo radical que eles – também por opção – nunca tiveram (CÁSSIO; CARNEIRO, 2020, s/p).

Vale ressaltar que o Marco Legal da Primeira Infância (MLPI), como documento jurídico, tem seu valor. Entretanto, também é pertinente evidenciar que o panorama dos dois últimos anos só veio a ratificar a desigualdade que já se alastrava mesmo antes de 2020, e mesmo com a promulgação do MLPI. A pandemia não evidenciou apenas vulnerabilidades de muitas vidas, de muitas famílias, “mas a nossa obscena e naturalizada desigualdade de acesso a bens públicos” (CASSIO; CARNEIRO, 2020, s/p).

Acredita-se que a defesa do direito à educação de qualidade continua e continuará mesmo contrariando o horizonte deliberadamente reduzido do ‘direito à aprendizagem’, conforme argumenta Cássio e Carneiro (2020). Ainda os autores, ao citarem Gert Biesta, complementam que “educar não é o mesmo que aprender habilidades que valorizam o capital humano do indivíduo. Não é formar pessoas “resilientes”, bem adaptadas ao cinismo dos tomadores de decisão” (Ibidem, s/p). Educar entende-se, é a promoção “de encontros com a alteridade, que faça de nós sujeitos responsáveis com o bem comum” (Ibidem, s/p).

### **3.3 Análises dos resultados**

#### **3.3.1 Levantamento dos dados**

As entrevistas semiestruturadas foram realizadas com objetivo de trazer os relatos de especialistas que lidam com a temática primeira infância e políticas públicas, tendo o intuito de conduzi-las a partir de uma perspectiva que fosse além de um formato de pergunta e

resposta, com o compromisso de propiciar um momento de diálogo entre as especialistas entrevistadas, percebendo-as enquanto sujeitos no transcurso desta pesquisa.

Nesse viés, tomou-se como base as formulações teóricas de Minayo *et al.* (2002), que ao citarem outra obra, trazem a proposta de interpretação qualitativa denominada de método hermenêutico-dialético. “Nesse método a fala dos atores sociais é situada em seu contexto para melhor ser compreendida. Essa compreensão tem como ponto de partida, o interior da fala. E, como ponto de chegada, o campo da especificidade histórica e totalizante que produz a fala” (MINAYO *et al.*, 2002, p. 77).

A hermenêutica, conforme Sampieri (2014), concentra-se na interpretação da experiência humana e das informações da vida. Ainda conforme o autor, a fenomenologia hermenêutica não segue regras específicas, e considera que é um produto da interação dinâmica entre as atividades de indagação. Sob esse mesmo intento, Liane Rosa e Luiz Mackedanz (2021) articulam que é possível:

Enxergar a hermenêutica como uma busca de diferença e/ou semelhanças entre contextos próprios dos sujeitos da pesquisa e do investigador, assim como de um compartilhamento entre as percepções de mundo dos sujeitos com o investigador. Articulada à dialética, onde o diálogo e a controvérsia estão presentes, temos a forma de valorizar complementaridades e divergências próprias das situações em análise (ROSA; MACKEDANZ, 2021, p. 07).

No que tange à dialética, Minayo *et al.* (2002, p. 24) discorrem que “ela se propõe a abarcar o sistema de relações que constrói, o modo de conhecimento exterior ao sujeito, mas também as representações sociais que traduzem o mundo dos significados”. Ainda, a dialética “busca encontrar, na parte, a compreensão e a relação com o todo; e a interioridade e a exterioridade como constitutivas dos fenômenos” (Ibidem, p. 24-25).

A partir dessa perspectiva, Minayo *et al.* (2002) ainda demarcam em seu trabalho que, na concepção teórica da dialética marxista, o confronto de ideias abre caminho para se chegar a um novo conhecimento. Neste sentido, interpreta-se que esses diálogos entre o que se encontra nos documentos do Marco Legal da Primeira Infância (MLPI) e os relatos dos especialistas se relacionam e trazem a possibilidade de formular novos conceitos.

Entende-se, portanto, que os especialistas, atores sociais, que fizeram parte deste trabalho estão situados no contexto de uma realidade concreta. Embora, ainda é pertinente sublinhar que seus discursos, de acordo com Minayo *et al.* (2002, p. 77), podem ser compreendidos como uma “aproximação da realidade social”. Ou seja, identifica-se que são

relatos que trazem críticas, positivas ou negativas, de suas realidades, que se configuram em fenômenos mais amplo que alcançam os mais diversos grupos sociais tocados pelos 04 (quatro) grandes eixos que acolhem as 10 (dez) áreas prioritárias contidas no Marco Legal da Primeira Infância (MLPI).

Para análise de conteúdo do material coletado, foi desenhada a trajetória postulada por Minayo *et al.* (2002), que se organiza em três passos, a saber:

- a. *Ordenação dos dados*: onde é feito um mapeamento de todas as informações obtidas no trabalho de campo; onde estão envolvidos a releitura do material, a organização dos relatos, etc.;
- b. *Classificação dos Dados*: conscientes de que o dado não existe por si só, e sim, que ele é construído a partir de um questionamento que se faz sobre eles, com base numa fundamentação teórica. Pede-se uma leitura repetida dos textos, momento em que se estabelece interrogações para que seja identificado o que surge de relevante. Assim, com base no que é relevante, elaboram-se categorias específicas.
- c. *Análise final*: momento em que se procura estabelecer articulações entre os dados e os referenciais teóricos da pesquisa, respondendo às questões da pesquisa com base em seus objetivos. Assim, se promove relações entre o concreto e o abstrato, o geral e o particular, a teoria e a prática.

### **3.3.2 Ordenação dos dados – especialistas por regiões**

Fazendo ainda um recuo à proposta do método hermenêutico-dialético de Minayo *et al.* (2002), é oportuno evidenciar que ela traz dois pressupostos:

O primeiro diz respeito à ideia de que não há consenso e nem ponto de chegada no processo de produção do conhecimento. Já o segundo se refere ao fato de que a ciência se constrói numa relação dinâmica entre a razão daqueles que a praticam e a experiência que surge na realidade concreta (MINAYO *et al.*, 2002, p. 77).

Nesse processo de produção do conhecimento, refletir sobre o Marco Legal da Primeira Infância (MLPI), suas implicações nas políticas públicas voltadas à primeira infância a partir dos relatos das especialistas que se prontificaram a registrar suas opiniões para a construção deste trabalho, foi enriquecedor, uma vez que estes levantamentos ampliam a compreensão do pesquisador sobre o que de fato eles vivenciam e opinam.

Nesse percurso de interpretação qualitativa, e para levantamento das informações, foram realizadas 06 (seis) entrevistas semiestruturadas, sendo 01 (uma) da região Sul, 01(uma) da região Norte, 01(uma) da região Nordeste, 01 (uma) região Centro-Oeste, e 02 (duas) da região Sudeste. As entrevistas semiestruturadas foram realizadas com base no contexto de atuação profissional e científica de cada especialista. A ordenação dos dados – releitura do material – está por ordem de organização dos relatos a partir das conclusões das entrevistas a seguir.

**Quadro 3:** Especialistas por Região.

Região	Especialista	Atuação profissional e científica
Sul	<b>Especialista 1</b> <b>Eixo:</b> <b>Educação</b>	É doutora em educação pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Especialista em políticas públicas com atuação em grupos e fóruns de pesquisas voltados para as temáticas: políticas educacionais, direito à educação, educação infantil, organização do trabalho pedagógico na escola, planejamento e gestão da educação e, dentre as inúmeras atuações, participou na organização, produção de conteúdo e equipe administrativo-pedagógica de cursos de especialização em modalidade semipresencial; contribuiu como colaboradora externa em projeto de Avaliação de Instituições de Educação Infantil do Proinfância, além da experiência em docência no ensino superior como professora do Setor de Educação, entre outras atuações.
Norte	<b>Especialista 2</b> <b>Eixo:</b> <b>Saúde</b>	É graduada em Enfermagem pela Universidade Federal do Acre; Especialização em Saúde Pública pela Faculdade Barão do Rio Branco. Especialização em Gestão em Saúde pela Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca – FIOCRUZ. Especialização em Atenção Primária à Saúde pela Universidade Federal do Acre e Universidade de Toronto. Participou do curso de Liderança Executiva sobre Desenvolvimento Infantil pela Universidade de São Paulo – USP e Universidade de Harvard e fez parte, como coordenadora, da equipe idealizadora do Programa Primeira Infância Acreana (Lei Estadual Nº 3367 de 27/12/2017). Atuou como tutora da Atenção Ambulatorial Especializada pelo projeto PLANIFICASUS entre 2019 e 2020. Atualmente é Coordenadora do Núcleo de Saúde da Criança da Secretaria de Estado de Saúde do Acre, entre outras atuações.
Centro-Oeste	<b>Especialista 3</b> <b>Eixo:</b> <b>Educação</b>	É doutora em Educação pela Universidade de Brasília (UnB). Tem experiências profissionais como professora da Secretaria de Estado de Educação de Goiás (1968 – 1994); professora da Fundação Educacional do Distrito Federal – FEDF, hoje, Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SEEDF (1991-1995); como técnica em Assuntos Educacionais do Ministério da Educação – MEC; em Docência Universitária pela Universidade de Brasília UnB/Faculdade de Educação; como professora/ pesquisadora do Curso de Especialização em Docência na Educação infantil para professores da SEEDF (FE/UnB/MEC); como assessora da Subsecretaria de Educação Básica da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (2011-2013); como consultora do MEC/UNESCO aos municípios participantes Programa Proinfância no Estado de Goiás (07/2013 a 05/2014); consultora do MEC/ OEI para análise das principais tendências observadas nas Propostas Pedagógicas da

		Educação Infantil apresentadas ao PAR no Estado de Goiás e no Distrito Federal; membro do Comitê Diretivo do MIEIB e do Fórum de Educação Infantil do DF/MIEIB; entre outras atuações.
<b>Sudeste</b>	<b>Especialista 4</b> <b>Eixo:</b> <b>Assistência Social</b>	É mestre em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Foi bolsista de iniciação científica pelo CNPq durante toda graduação, onde pesquisou as políticas públicas voltadas para a primeira infância no Brasil urbano. Em âmbito internacional, participou em 2012 do UM Major Group for Child and Youth na ocasião da Rio+20 e, em 2017, do United Nations Economic and Social Council Youth Forum, em Nova York, como delegada jovem brasileira. Participou de projetos de pesquisas com os temas: Priorização da primeira infância no Brasil urbano; Primeira Infância no Brasil urbano – análise das políticas públicas voltadas para a promoção do direito ao desenvolvimento integral de crianças de 0 a 6 anos; Infância sem violência – uma meta para o Rio de Janeiro; Monitoring Child Participation; Primeira Infância participativa e inclusiva – ampliando oportunidades de educação de crianças em contexto de vulnerabilidade; e Parceria Internacional e Canadense sobre os Direitos da Criança. Atualmente é pesquisadora do Centro Internacional de Estudos e Pesquisas sobre a Infância (CIESPI/PUC-Rio), entre outras atuações.
<b>Nordeste</b>	<b>Entrevista 5</b> <b>Eixo:</b> <b>Assistência Social</b>	É doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Atuou como assistente social da Diretoria de Vigilância em Saúde-Fundação Municipal de Saúde-FMS/Prefeitura Municipal de Teresina-PMT, como Secretária Executiva de Assistência Social da Prefeitura Municipal de Teresina PMT (2017-2020), como Secretária Municipal de Assistência Social da Prefeitura Municipal de Teresina (2013-2016), onde esteve presente na elaboração do Plano Municipal pela Primeira Infância de Teresina/Pi. Tem experiência na área de Serviço Social como capacitadora, consultora de projetos sociais, nos seguintes temas: Processo de Trabalho do Assistente Social, Política de Assistência Social, Trabalho com Família, Conselhos Gestores e Gestão Social de Políticas Públicas. Compõe os Grupos de Pesquisa – Instituições e Políticas Públicas – CNPQ-UFPI, Estudos em Políticas de Seguridade Social e Serviço Social-GEPSS-CNPQ-UFPI e Núcleo de Estudos Pesquisa e Extensão de Família e Políticas Públicas NEF-CNPQ – UNIFESP. Atualmente é Professora Adjunta do Curso de Serviço Social da Universidade Federal do Piauí (UFPI), entre outras atuações.

Fonte: elaborado pela autora, conforme dados levantados com as entrevistas semiestruturadas (2022).

O quadro está organizado de modo a visualizar as especialistas por região, por eixos contidos no Marco Legal da Primeira Infância, e por área de atuação, pontuando um pouco cada percurso, pois, como demarca Fachin (2006, p. 112), “no caso de execução de uma pesquisa de campo, deve-se fazer uma descrição da população a ser pesquisada e a maneira pela qual se realizará a amostragem”. Com esse intuito, como anteriormente já foi discorrido sobre o meio como foi realizada a amostragem, para esse momento apresenta-se somente a descrição dessa população, que são as especialistas.

### 3.3.3 Classificação dos dados – a partir dos relatos dos especialistas

Concluído o registro do contexto das especialistas entrevistadas por região, a etapa seguinte consistiu em debruçar-me sobre o material produzido e, em seguida, construir uma metodologia de análise que, a partir de uma abordagem qualitativa, contribuísse para observação e compreensão de cada relato. Para tanto, foram elaboradas categorias<sup>120</sup> específicas baseadas nas informações consideradas relevantes. Sobre as categorias, Minayo *et al.* (2002, p. 70) informam que, “trabalhar com elas significa agrupar elementos, ideias ou expressões em torno de um conceito capaz de abranger tudo isso”.

Para realização das entrevistas, buscou-se um suporte nos documentos oficiais e na produção teórica no campo das políticas públicas, da primeira infância e do Marco Legal da Primeira Infância (MLPI). E, para atendimento dos objetivos propostos, os dados qualitativos foram analisados alicerçados na técnica de análise temática (AT), que, conforme Minayo (2010, p. 315), “a noção de tema está ligada a uma afirmação a respeito de determinado assunto. Ela comporta um feixe de relações e pode ser graficamente apresentada através de uma palavra, de uma frase, de um resumo”. Para esse caminhar metodológico, conforme objetivos propostos, a partir da elaboração das entrevistas, foram definidas quatro categorias temáticas, descritas a seguir:

#### Quadro 4: Temáticas.

<p><b>Temática 1 – O relato das especialistas sobre o Marco Legal da Primeira Infância</b> Destinou-se a conhecer as impressões dos especialistas com relação à Lei nº 13.257/2016.</p>
<p><b>Temática 2 – O relato das especialistas sobre as Políticas Públicas</b> Buscou-se conhecer o que dizem os especialistas sobre as políticas públicas voltadas para a primeira infância implementadas antes, durante e após a promulgação do Marco Legal da Primeira Infância.</p>
<p><b>Temática 3 – O relato das especialistas sobre os avanços e/ou retrocessos em Políticas Públicas</b> De acordo com os registros, procurou-se identificar o que os especialistas apontam como avanços e/ou retrocessos.</p>
<p><b>Temática 4 – O relato das especialistas sobre o Decreto 10.770/2021</b> Dado a sua proposta de agenda transversal e multissetorial voltada para a primeira infância, buscou-se saber o que dizem os especialistas com relação à esta nova legislação que está atrelada ao Marco Legal da Primeira Infância.</p>

Fonte: Elaborado pela autora, conforme dados das entrevistas semiestruturadas (2022).

<sup>120</sup> “A palavra categoria, em geral, se refere a um conceito que abrange elementos ou aspectos com características comuns ou que se relacionam entre si[...]. As categorias são empregadas para se estabelecer classificações” (MINAYO *et al.* (2002, p. 70.)

As informações, de cunho qualitativo, foram analisadas a partir da técnica de análise temática (AT), cuja unidade essencial de análise é a presença de determinados temas, que pode “se constituir de palavras, frases, temas, personagens e acontecimentos, indicados como relevantes” (MINAYO; 2010, p. 317) que manifesta “estruturas de relevância, valores de referência e modelos de comportamento presentes ou subjacentes no discurso” (MINAYO; 2010, p. 316). Em consonância com essas citações, Luciana K. Souza (2019, p. 65) discorre que a AT “trata-se de um método flexível, acessível e capaz de apoiar o manejo tanto de grandes como de pequenos bancos de dados de estudos qualitativos”.

Após a classificação das informações, seguiu-se com a leitura exaustiva das informações coletadas. A identificação dos extratos dos relatos para a organização das temáticas, possibilitaram a construção de uma visão detalhada em consonância com os objetivos da pesquisa, e, principalmente, em atendimento ao quarto objetivo específico, que é identificar o debate científico conferindo o que dizem os especialistas em primeira infância. Em paralelo, seguiu-se com algumas leituras necessárias que subsidiaram as reflexões em cada temática, tais como Ghesti e Zaher (2021); Oliveira (2016); Bartos (2019); Capilheira (2018); Almeida (2016); Assunção e Almeida (2020); Purificação *et al.* (2019); Bernardi e Rocha (2016); Flores e Albuquerque (2016); CGU (2021); Marcílio (2021); Junqueira (2005), entre outros.

### **3.3.4 Análise final – relatos dos especialistas**

Na sequência, foi realizada a análise do material escrito e gravado (transcrito e validado pela especialista) com o propósito de identificar os elementos que versam sobre as discussões acerca o Marco Legal da Primeira Infância (MLPI), as políticas públicas com seus avanços e retrocessos, e o Decreto nº 10.770/2021.

O breve diálogo sobre o Decreto, como categoria de análise temática (AT), se deu porque coincidentemente ele compareceu em todas as entrevistas por se tratar de um diálogo direto com o art. 5º da Lei nº 13.257/2016. O Decreto traz em seu escopo a instituição da Agenda Transversal e Multissetorial da Primeira Infância, que tem como objetivo a construção de ações e planos governamentais articulados a partir da implementação de políticas públicas. Ainda, esta agenda visa a “melhoria das condições de vida e à proteção e à promoção dos direitos das crianças, desde a gestação até os seis anos de idade completos” (BRASIL, 2021a, Art. 1º).



A partir do apresentado, Minayo *et al.* (2002), ao invocarem as finalidades da fase de análise com base em Minayo (1992), apontam “três finalidades para esta etapa: estabelecer uma compreensão dos dados coletados, confirmar ou não os pressupostos da pesquisa e/ou responder às questões formuladas, e ampliar o conhecimento sobre o assunto pesquisado [...]” (MINAYO *et al.*, 2002, p. 69). Também, em Minayo (2010) tem-se que:

A compreensão e a interpretação em seu formato final, além de superar a dicotomia objetividade vs. Subjetividade, exterioridade vs. Interioridade, análise vs. Síntese, revelará que o produto de pesquisa é um momento da práxis do pesquisador. Sua obra desvenda os segredos de seus próprios condicionamentos, pois a investigação social como processo de produção e produto é, ao mesmo tempo, uma objetivação da realidade e uma objetivação do investigador que se torna também produto de sua própria produção (MINAYO, 2010, p. 359).

Conforme entendimento, a análise pode ser um processo árduo para o pesquisador não tão experiente (como é este o caso aqui), uma vez que para a compreensão e a interpretação das informações coletadas é preciso extrair conclusões que são expressadas em formato qualitativo e a partir de estreitos conhecimentos com o objeto de estudo.

### **3.3.5 Temática 1 – O relato das especialistas sobre o Marco Legal da Primeira Infância**

Refletir sobre o Marco Legal da Primeira Infância (MLPI) como ordenamento jurídico importante para a primeira infância a partir da perspectiva dos especialistas foi um dos caminhos desta pesquisa. Neste sentido, as entrevistas semiestruturadas, individuais, com os sujeitos envolvidos com esta categoria foi fundamental para registrar novas compreensões, entendendo que “o Projeto de Lei nº 6.998/2013, transformado na Lei Ordinária 13.257/2016 e responsável por diversas mudanças no Estatuto da Criança e do Adolescente, na Consolidação das Leis do Trabalho – CLT e no Código de Processo Penal – CPP” (PEREIRA, 2017, p. 45), entre outras, traz dispositivos para formular e implementar políticas públicas, ou até mesmo ratificar as já existentes.

De acordo com Oliveira (2016), o MLPI manifesta o discurso de parlamentares e especialistas de que é necessário assegurar o direito das crianças nos primeiros anos de vida, para que elas cresçam com estímulos adequados e ambiente saudável, fatores fundamentais para a garantia de seu pleno desenvolvimento. No entanto, para autor,

Observa-se, ainda, a ausência de um debate profundo e cruzado em torno dos eixos desenvolvimento humano e desigualdades sociais, que permeiam a vida de grande parte das crianças e suas famílias nas cidades, nas aldeias, nos quilombos, nos campos, em territórios periféricos, com infraestruturas habitacionais precárias, sem saneamento básico, sem segurança pública, com acesso deficitário ou inexistente a serviços de saúde, educação e mobilidade urbana em todo o país (OLIVEIRA, 2016, p. 129).

Nessa direção, com o intuito de levantar esse debate em torno do MLPI, as entrevistas com os especialistas foram concebidas a partir de suas experiências e seus eixos de atuação, portanto, constituem suas vivências. E, de acordo com suas participações, os especialistas relataram suas percepções sobre a Lei nº 13.257/2016.

**Quadro 5:** Os relatos sobre o Marco Legal da Primeira Infância.

<p>“Sem dúvida, essa legislação específica interfere na concepção e na elaboração das políticas de EI, contudo, é preocupante a admissibilidade de atuação direta da sociedade civil na formulação e definições em torno dessas políticas, e que são papel do Estado”.</p> <p>“Ainda não é possível afirmar quais os efeitos do MLPI nesse sentido, contudo, mesmo que em seu texto a lei tenha por intencionalidade “reduzir as desigualdades no acesso aos bens e serviços que atendam aos direitos da criança na primeira infância, priorizando o investimento público na promoção da justiça social, da equidade e da inclusão sem discriminação da criança”.</p> <p>“Se a intersetorialidade se efetivar por meio de articulação das áreas para implementação de políticas concretas, com dotação orçamentária adequada, e em respeito às especificidades de cada área, vejo que pode ser bastante relevante, no sentido da garantia de direitos”.</p>	<p>Especialista Região Sul Eixo: Educação (EI)</p>
<p>“Na minha opinião, uma das principais contribuições do Marco Legal pela Primeira Infância é reforçar a importância do investimento em políticas públicas voltadas para a primeira infância e o estímulo de ações intersetoriais para a garantia dos direitos da Criança em todo território nacional”.</p> <p>“O Marco Legal da Primeira Infância vem fortalecendo as políticas voltadas para a população infantil, enfatizando o que os estudos científicos vêm mostrando: a importância de uma base sólida para a formação de indivíduos saudáveis e economicamente produtivos e que o orçamento público deve priorizar o investimento na primeira infância para a melhoria da sociedade”.</p> <p>“Pra mim, é um documento que estimula a articulação entre gestores, profissionais, diferentes setores e esferas dos governos em prol de uma ação conjunta em favor do crescimento e desenvolvimento infantil integral e integrado”.</p>	<p>Especialista Região Norte Eixo: Saúde</p>

Sobre os direitos fundamentais das crianças de 0 a 6 anos: “Direitos esses reafirmados pela Lei nº 13.257/2016, que altera a lei nº 8.069/1990, evidenciando a perspectiva de intersetorialidade das políticas públicas para a primeira infância, dentre outras, as de saúde, direitos humanos, educação, assistência social, cultura e justiça”.

“[...] a Lei nº 13.257/2016, que altera a lei nº 8.069/1990, vem reafirmar os direitos já conquistados em termos de legislação desde a CF/88, o atendimento em creches e pré-escolas”.

“Em relação às interferências do MLPI no que tange à Educação Infantil, bem como à visibilidade da criança na primeira infância, em termos de legislação, além dos já apresentados anteriormente, temos o reconhecimento da criança prioridade absoluta e nesse sentido, as especificidades dessa faixa etária reconhecidas nas ações indissociáveis de cuidado e educação, com vistas a garantir seu desenvolvimento integral, conforme Art. 29 da LDB”.

“Quanto à interferência do MLPI no que tange à visibilidade da criança na primeira infância, podemos ressaltar, além da política educacional, as políticas de saúde e de assistência social [...]”.

Relativo aos espaços de acolhimento a especialista demarca que: “Cabe ressaltar que a promulgação do MLPI imprimiu uma visibilidade maior da primeira Infância e, conseqüentemente, das crianças que se encontram inseridas temporariamente nos serviços de acolhimento como sujeito de direitos, e que requerem um olhar cuidadoso de todas as políticas públicas, uma vez que essas crianças chegam aos serviços de acolhimento, medida protetiva considerada no contexto de proteção social de alta complexidade, por terem sido retiradas das suas famílias biológicas ou adotivas, por violação de seus direitos”.

“Mais um avanço da legislação vigente em termos de uma perspectiva de políticas públicas integradas voltadas à Primeira Infância que busca superar a fragmentação das ações de diferentes áreas que envolvem a primeira infância, e estabelecendo ações de articulação intersetorial, tendo a criança no centro dessa articulação de políticas públicas voltadas à Primeira Infância como luta pelos seus direitos”.

Especialista Região  
Centro-Oeste  
Eixo: Educação  
(Políticas  
Educativas)

“A promulgação do Marco Legal da Primeira Infância (MLPI) representa a entrada oficial da Primeira Infância na agenda pública brasileira. Assim, considero que houve uma mudança de paradigma ao construir e ratificar um arcabouço jurídico que olha para as especificidades das crianças pequenas. Esse é um fato que deve ser comemorado, contudo, foi apenas o primeiro passo de uma caminhada rumo à efetivação dos direitos da criança na Primeira Infância”.

“O Marco Legal da Primeira Infância representa o estágio mais avançado na concepção das políticas públicas integradas e elaboradas intersetorialmente, almejando o cuidado integral e integrado da criança, esta atualização coloca o PNPI<sup>1</sup> na altura das proposições do Marco Legal da Primeira Infância e se torna um desenho operacional dos seus dispositivos. Este entrecruzamento histórico os faz andarem lado a lado (TERRA, 2021, p. 71-72)”.

<p><i><sup>1</sup>Plano Nacional Pela Primeira Infância (2020).</i></p> <p>“Quanto à intersectorialidade do Marco Legal da Primeira Infância, acredito que é importante destacar que essa legislação tem como um de seus diferenciais o reconhecimento da importância de olhar integralmente e intersectorialmente as políticas voltadas para a Primeira Infância. Coloco enquanto um diferencial dessa legislação pois as políticas públicas no Brasil, em especial as políticas voltadas para a Primeira Infância, não possuem esse histórico”.</p> <p>“[...] acredito que é muito importante reconhecer esse olhar inaugural do MLPI enquanto legislação específica para a primeira infância, principalmente quando prevê, em seu artigo quarto, inciso VII, que “as políticas públicas voltadas ao atendimento dos direitos da criança na primeira infância serão elaboradas e executadas de forma a articular as ações setoriais com vistas ao atendimento integral e integrado”.</p> <p>“[...] o MLPI é fundamental para essa mudança de paradigma e a construção de um novo arcabouço jurídico que olha para as especificidades das crianças pequenas de maneira integral, mas este é apenas o primeiro passo de uma caminhada rumo à efetivação de seus direitos e sua implementação depende de variáveis econômicas, políticas, sociais e culturais”.</p> <p>“[...] como pesquisadora, compreendemos o Marco Legal da Primeira Infância enquanto uma legislação que inaugura um novo paradigma para essa faixa etária. O assunto de maior incidência em relação a ele é em torno da educação e da participação infantil, focando nas oportunidades de educação de crianças na Primeira Infância em contextos de alta vulnerabilidade”.</p> <p>“O Marco Legal representa, para mim, um olhar inaugural para a Primeira Infância brasileira. É um documento que traz, acima de tudo, segurança jurídica e a delimitação do que podemos, de fato, cobrar. Entretanto, ele é apenas o primeiro passo de uma caminhada rumo à efetivação dos direitos das crianças na Primeira Infância”.</p>	<p>Especialista Região Sudeste Eixo: Serviço Social (Assistência Social)</p>
<p>Presença do MLPI na elaboração de políticas públicas: “Sim, até porque a partir do Marco Legal as ações públicas necessitavam dessa referência para orientar as ações propostas”.</p> <p>“[...] é uma legislação que favorece um olhar atento para o futuro da sociedade brasileira”.</p> <p>“O Marco Legal tem uma importância na vida da população de 0 a 6 anos, quando defende a promoção de condições de crescimento e desenvolvimento saudável no período que é estruturante das demais fases da vida podendo prevenir problemas de saúde, aprendizagem e socialização, favorecendo uma cidadania ativa e um crescimento saudável”.</p>	<p>Especialista Região Nordeste Eixo: Assistência Social (Serviço Social)</p>

Fonte: Elaborado pela autora, conforme dados das entrevistas semiestruturadas (2022).

Percebeu-se, segundo os extratos dos relatos por especialista/região, que o Marco Legal da Primeira Infância (MLPI) é enxergado como um importante ordenamento jurídico que confere à primeira infância uma maior visibilidade, podendo interferir na elaboração de políticas públicas configuradas nos quatro grandes eixos, como a saúde, a educação, a assistência social e direitos humanos. Desse modo, identifica-se o que Ordália Almeida e Ivânia Ghesti (2021, p. 9) descrevem, que “em síntese, o Marco Legal da Primeira Infância (MLPI) reforça que, as crianças tem direito a serem tratadas como cidadãs e protagonistas de seu próprio desenvolvimento, com afetividade, respeito e estímulos apropriados ao seu desenvolvimento humano”.

Embora em algumas narrativas destacam-se que o MLPI vem fortalecendo e ratificando direitos já referenciados em outras legislações, além de estimular a implementação de políticas públicas (PP's) para esta categoria de 0 a 6 anos, observa-se, por outro lado, a partir das informações analisadas, que ainda não foi (ou não é) possível comprovar quais são os reais efeitos que trouxe esse ordenamento jurídico, uma vez que supõe-se que muitas PP's ficaram estagnadas ou desativadas durante os dois últimos dois anos, período de isolamento devido à pandemia.

Outra impressão identificada a partir dos relatos é que alguns especialistas concordam com o mérito dos estudos científicos na formulação deste marco regulatório, mesmo que seja com o viés econômico, como é o caso da ideia de investimentos na primeira infância.

Nas falas de alguns especialistas, o MLPI comparece como um documento que vem ratificar outras legislações, bem como fortalecer ações, que integradas entre as mais diversas pastas, têm o intuito de reduzir as desigualdades a partir da implementação de políticas públicas. Isto posto, depara-se com o que enfatiza Ghesti e Zaher (2021, p. 5) quando aponta que “a articulação das ações setoriais é fundamental para superar a fragmentação do atendimento às várias necessidades e interesses da criança, que entrelaçam-se às competências de sua família”.

No que se refere às pastas, alguns relatos evidenciam interferências do MLPI na educação infantil, quando trouxe maior visibilidade a esta área, e também à assistência social e aos direitos humanos, quando exemplificam que a citada legislação imprimiu um maior destaque nas implicações jurídicas às crianças que chegam aos serviços de acolhimento. Compreende-se que essas articulações orientam percepções e práticas no campo da jurisprudência, como é o caso do Pacto Nacional pela Primeira Infância, assinado em 2019, entre o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e diversos outros “atores que integram a rede de proteção à infância no Brasil” (CNJ, 2021a, s/p), que é abordado no item 2.1 deste trabalho.

Embora já tenha registro dos direitos da criança na Constituição Federal de 88, alguns enunciados registram que com o MLPI inicia uma nova caminhada rumo ao atendimento dos direitos da criança, e que ele representa um ordenamento jurídico importante para a concepção de políticas públicas para esse período de vida da criança, que antes não era vislumbrado. Na realidade, convém acrescentar que não se trata de uma nova caminhada, mas sim, compreende-se que ele seja um novo olhar na jurisprudência que vem tratar das especificidades desse período, que é a primeira infância, pois, tal como citou Oliveira (2016, p. 15), “[...] o campo de proteção à infância não cessou de se transformar e vem passando por múltiplos processos de reconfiguração de linguagens, estruturas e conceitos”.

Em que pese o MLPI, foi percebido que a abordagem intersetorial se apresenta em quase todas as narrativas. Essa parceria entre as mais diversas pastas é, de acordo com os relatos, importante para o atendimento integral da criança. Assim, entende-se que “compreender o papel da intersetorialidade neste cenário é ter como pressuposto que as crianças necessitam de um olhar integral, um olhar que não as interprete como uma fração de pessoa e sim como um todo” (BARTOS, 2019, p. 17).

Para essa abordagem intersetorial, Luciano Junqueira (2005, p. 5) demarca que “complementar a dimensão intersetorial das políticas sociais é que emerge a noção de rede como a interação de pessoas, instituições, famílias, municípios, estados, mobilizados em função de uma ideia abraçada coletivamente”. Nesse viés, Bartos (2019, p. 17) afirma que “se o foco é o desenvolvimento integral da primeira infância, não é suficiente que cada setor faça o que é de sua atribuição e também não significa evitar que esses setores se sobreponham”. Entende-se que esse olhar para intersetorialidade pode ser positivo, uma vez que articular políticas públicas de forma fragmentada pode não atender ao que se espera do preconizado na legislação, que é a garantia do desenvolvimento integral.

Compreende-se que o desenvolvimento integral considera o cidadão na sua totalidade. E, para sustentar essa afirmativa, Junqueira (2005, p. 1) discorre que ao se abordar “os problemas sociais de maneira integrada, no espaço social onde se manifestam, considerando os diversos atores sociais envolvidos como sujeitos do processo, coloca como necessária a descentralização como também a intersetorialidade”. Ou seja, o processo de articulação e de interação entre pastas pode promover um caráter de compreensão do todo, quando se fala do desenvolvimento integral.

Voltando às impressões das especialistas sobre o Marco Legal da Primeira Infância (MLPI), conclui-se que, de modo geral, a legislação veio a: reforçar direitos estabelecidos em outras legislações; dar visibilidade à criança na primeira infância; enfatizar a necessidade da

prioridade absoluta às políticas públicas voltadas à criança na primeira infância; integrar novas perspectivas com as abordagens intersetoriais e interseccionais; promover e orientar ações e programas etc.

Na mesma medida, analisa-se dos relatos que o MLPI, mesmo ressaltando sua importância para a população de 0 a 6 anos, ainda é desconhecido no meio de alguns grupos envolvidos com essa temática e ainda não se vislumbra seus efeitos, mesmo passados seis anos de vigência. Não se pode, também, cotejar que ele seja o perfeito instrumento jurídico que vai alavancar e fazer valer os direitos das crianças na primeira infância. E, referenciando as palavras de Demarzo, Lima e Tebet (2018):

Resumidamente, a cidadania de um povo é construída na sua relação com o Estado, nas lutas políticas e sociais que os indivíduos travam. O sentimento de cidadania é desenvolvido a partir da história e do meio, e o papel exercido pelo Estado, via poder executivo, é precípua, ou seja, o governo influencia decisivamente nessa construção através das políticas públicas elaboradas, especialmente os referentes à educação; às leis que sugere e ou sanciona; bem como de que forma dialoga e acata a reivindicação do povo (DEMARZO; LIMA; TEBET, 2018, p. 87).

Desse modo, embora o Marco Legal da Primeira Infância (MLPI) não corresponda a uma reivindicação direta do povo, visto que sua articulação se deu a partir de grupos de coalizões e atores estrategicamente mobilizados, como discorre Silva (2021) em sua tese de doutorado. Ainda em tempo, é pertinente sublinhar que relativo ao MLPI, “não esteve em jogo, necessariamente, garantir maior visibilidade à infância propriamente dita, mas sobretudo de definir responsabilidades pelo seu cuidado/desenvolvimento integral” (SILVA, 2021, p. 197), contraponto assim algumas impressões narradas pelas especialistas.

### **3.3.6 Temática 2 – O relato das especialistas sobre as Políticas Públicas**

De acordo com Ordália Almeida (2016, p. 132), apenas as legislações “não estão sendo suficientes para mudar a condição das crianças no Brasil, o seu reconhecimento como cidadãos é um requisito indispensável para que políticas públicas para a primeira infância sejam efetivadas”. Nesse cenário, Tamires Assunção e Eliene Almeida (2020, s/p) demarcam em seu texto que “Reconhecer os seres que fazem parte da primeira infância enquanto ativos na construção das políticas públicas que terão ações diretas ou indiretas sobre si e seus pares é de fundamental importância”.

Para avançar nesse reconhecimento, entende-se que é necessário atrelar ordenamento jurídico a implementações que contemplem as diversas pastas que contribuem para o desenvolvimento integral da criança. A validação dessas políticas públicas, mormente no dia a dia das milhões de crianças brasileiras, carecem de esforços da família, da sociedade e do governo.

A partir do contexto, a Lei nº 13.257/2016 se apresenta como uma possibilidade de ratificar esses esforços, principalmente na esfera governamental. De acordo com Capilheira (2018), a partir da citada lei, espera-se o surgimento de um conjunto de políticas públicas que tenham como foco o desenvolvimento integral da criança de até 6 anos de idade. Ainda reforçando, o Marco Legal da Primeira Infância (MLPI), ao trazer a concepção da criança como sujeito de direito, traz à reflexão sua efetividade quanto ao seu enfoque e ao cumprimento do entrelaçamento de políticas públicas para o desenvolvimento total da criança (CAPILHEIRA, 2018).

Desse modo, outra categoria temática das narrativas dos especialistas se voltou para as discussões relativas às políticas públicas (PP) configuradas em algumas pastas, como a educação infantil, a saúde e a assistência social, campo de atuação das entrevistas. Identificou-se, nas falas, que elas alternam entre antes e depois do MLPI, uma vez que muitas políticas se consolidaram ou mesmo se desmancharam a partir dos governos vigentes à época. Compreende-se que o melhor seria que essa PP se mantivesse independentemente de qualquer governo e de qualquer partido político (ALMEIDA, 2016, p. 132).

**Quadro 6:** Os relatos sobre Políticas Públicas.

<p>As discussões sobre o MLPI ocorreram “sobretudo quanto à intersetorialidade, ou seja, a articulação de ações setoriais (educação, saúde, assistência social) ao considerar que o direito à educação infantil a uma parcela da população em situação de pobreza e vulnerabilidade, foco da Ação Brasil Carinhoso – Plano Brasil sem Miséria – pode também garantir outros direitos. Mas, repito, como dever do Estado e do poder público, e não terceirizar para o setor privado”.</p> <p>“O Plano Brasil sem Miséria articulou diferentes ações como respostas do Estado para a superação da pobreza e da extrema pobreza resultantes das intensas desigualdades estruturais da sociedade brasileira em suas diferentes dimensões”.</p> <p>“O Brasil Carinhoso, [...], contribuiu significativamente com repasses financeiros aos municípios que garantiram a inclusão de bebês e crianças pequenas na creche cujas famílias eram beneficiárias do Programa Bolsa Família”.</p>	<p>Especialista Região Sul Eixo: Educação Infantil</p>
--	--



<p>“Não concordo com substituição de programas com resultados exitosos como o Bolsa Família, acredito que a uma boa sugestão seria aperfeiçoá-lo, tanto na questão do acesso ao programa como no monitoramento da utilização do recurso e na identificação e corte de beneficiários que não atendem os critérios de vulnerabilidade”.</p>	<p>Especialista Região Norte Eixo: Saúde</p>
<p>“Com relação às crianças em situações de acolhimento “Pela minha trajetória vivenciada junto a essas crianças em situação de acolhimento institucional, o reconhecimento na legislação vigente da prioridade absoluta de crianças e adolescentes nas políticas públicas, não tem efetivamente se materializado, sobretudo no que se refere a um trabalho junto às famílias dessas crianças, muitas delas constituídas em sua maioria pela monoparentalidade feminina, mães que precisam sair para trabalhar e não tem com quem, e nem onde deixar suas crianças, uma vez que a política de expansão e universalização da Educação Infantil está longe de garantir esse direito, mais acentuadamente junto às crianças oriundas de classes menos favorecidas, colocando-as assim em situação de risco e vulnerabilidade social, e acentuando a ineficácia do Estado na constituição de políticas públicas integradas que possibilitem a permanência das crianças e adolescentes junto aos familiares”.</p>	<p>Especialista Região Centro-Oeste Eixo: Educação (Políticas Educacionais)</p>
<p>“Especificamente sobre a assistência social, destaco a elaboração do Caderno de Orientações Técnicas do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) para Crianças de 0 a 6 Anos, elaborado pelo pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) em 2021. O SCFV é um importante serviço da Proteção Social Básica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) que complementa o trabalho realizado com famílias por meio do Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias (PAIF) e do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado às Famílias e Indivíduos (PAEFI). Antes deste caderno, entretanto, não havia diretrizes específicas que qualificassem a execução do SCFV para crianças na Primeira Infância”.</p> <p>“Não vejo com bons olhos essa substituição, pois o Auxílio Brasil remonta a antigas práticas de políticas públicas descentralizadas, desintegradas e com foco na culpabilização e moralização da pobreza. Quanto à previsão de pagamento direto a creches pelas matrículas, o que seria uma espécie de “voucher creche”, também analiso de maneira crítica, por dois motivos principais. O primeiro porque a nossa Constituição Federal de 1988 prevê que a educação é direito de todos e dever do Estado. As legislações que foram promulgadas posteriormente, como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) e o Marco Legal da Primeira Infância, reafirmam essa premissa. O segundo motivo é que não há, na literatura internacional especializada acerca do “voucher creche”, um consenso que justifique a adesão dessa prática por parte do Brasil”.</p>	<p>Especialista Região Sudeste Eixo: Serviço Social (Assistência Social)</p>
<p>Sobre MLPI e a intersetorialidade nas políticas públicas: “Toda forma de diálogo é importante e a intersetorialidade vai mais além, pois destaca o fazer junto, por meio das parcerias, protocolos de ação, sinergias. Quando estamos falando de saúde, educação essa importância se intensifica, pois são bases para um crescimento saudável em que a família, a comunidade precisa ser ouvidas, consideradas a partir de suas vivências, das trajetórias de vida, da construção de vínculos. Essa metodologia de trabalho tem</p>	

<p>uma influência considerável quando focamos na questão da violência pois por meio dela ciclos de violência poderão ser rompidos”.</p> <p>Sobre a Política Pública Vila Bairro Segurança implementada em Teresina/Pi: “No que diz respeito às ações voltadas para crianças e jovens, no ano de 2018 foram iniciados Projetos que envolviam um trabalho com crianças e adolescentes das Escolas Municipais da região do Lagos, ações importantes de sensibilização, identificação de situações de violência, contudo, como toda política pública necessita de um período de gestão para avaliar, não conseguimos mensurar esses dados, pois em 2020 a gestão foi encerrada, assumindo outro grupo político a administração da Prefeitura”.</p> <p>Sobre mudanças na pasta da Assistência Social, nos últimos seis anos: “[...] identificar mudanças sim, especialmente no que diz respeito ao trabalho do Serviço de Fortalecimento de Vínculo que na execução é referenciado , com relevância para com a população de 0 a 6 anos, apesar de ser um grande desafio estabelecer a intersetorialidade entre as políticas públicas para que a abordagem seja respeitada de acordo como o Marco, porém é um processo e já tem avanços de perceber a importância e elaborar ações com esse objetivo”.</p>	<p>Especialista Região Nordeste Eixo: Assistência Social (Serviço Social)</p>
--	---

Fonte: Elaborado pela autora, conforme dados das entrevistas semiestruturadas (2022).

Com base nos extratos destacados, observa-se mais uma vez que a intersetorialidade se mostra como uma abordagem que pode ter muito a oferecer, se bem executada. Nesse viés, o RNPI (2020a, p. 58-59) destaca que o “Brasil vem avançando na construção de uma política para as infâncias com abordagem intersetorial, visando ao atendimento integral e integrado”. Porém, identifica-se que essa abordagem enfrenta o grande desafio de “confluir as ações de diferentes setores para a concepção de criança-pessoa, sujeito social de direitos, cidadã, produtora de cultura, singular e diversa nas diversas infâncias” (RNPI, 2020a, p. 59).

Alude-se aqui que pensar em intersetorialidade está muito ligado à questão da descentralização, à transferência de atribuições, e ao mesmo tempo, ao compartilhamento de informações e de serviços das mais diversas áreas com o objetivo de atender ao todo, que é o sujeito em sua totalidade. Nessa perspectiva, Junqueira (2005) argumenta, que:

A descentralização como um processo de transferência de poder determina a redistribuição das decisões. Nesse sentido, este é um conceito dialético, porque ele existe em oposição à centralização. Não se descentraliza se não há poder centralizado. Esse processo envolve mudanças na articulação entre estado e sociedade, entre o poder público e a realidade social, e implica mudar a atuação do Estado, seu papel na gestão das políticas sociais. O Estado deixa de ser o único responsável pelas soluções dos problemas sociais, mesmo que tenha como sua competência a garantia aos cidadãos dos seus direitos sociais (JUNQUEIRA, 2005, p. 2).

Afirmar que o Estado deixa de ser o único responsável não quer dizer também que é pertinente delegar aos outros atores, como a família e a sociedade, esse dever de garantir a implementação e a gestão de políticas públicas. Assim, é relevante ressaltar que incumbe ao Estado e ao poder público a garantia desses direitos, e não a terceirização e transposição para o setor privado, conforme observa-se em uma das falas dos entrevistados.

Ainda de acordo com algumas narrativas, levantou-se a discussão sobre alguns programas já existentes antes do Marco Legal da Primeira Infância (MLPI), como a Ação Brasil Carinhoso (ABC), Plano Brasil sem Miséria (BSM) e o Bolsa Família. Pode-se interpretar que essas políticas assumem uma perspectiva de avanços, quando se pensa em programas que atenderam à uma camada da sociedade e ao objetivo proposto com sua implementação. Dando suporte ao assunto, a RNPI (2020a, p. 58) em seu texto aponta que “as últimas décadas foram profícuas em respostas a demandas históricas da sociedade”.

Relativo ao Bolsa Família, embora ele caminhasse como o viés negativo<sup>121</sup> de uma política compensatória (CASTRO *et al.*, 2009), percebe-se nas narrativas dos especialistas que sua substituição não foi bem vista, uma vez que entende-se que era um programa que necessitava somente de aperfeiçoamento e melhoramento, e não especificamente de uma substituição para criação de um novo objeto de governo.

Outro ponto importante a destacar das narrativas diz respeito às crianças em situações de acolhimento, em que a especialista da região Centro-Oeste afirma que a legislação ainda não tem se materializado para esta questão. Identifica-se, portanto, que essa não materialização é não reconhecer a primazia do direito concedido à criança a partir das legislações. E, de acordo com Almeida (2016):

O reconhecimento das crianças e dos adolescentes como prioridade absoluta (art. 227 – CF/1988) enseja o delineamento de políticas públicas sociais que contemplem a garantia de direitos humanos, considerados como naturais, inalienáveis intrínsecos à pessoa, por exemplo o direito à vida; os civis ou políticos, que dizem respeito à participação das crianças no contexto social em que vivem; os sociais relacionados com as necessidades de bem-estar e proteção (ALMEIDA, 2016, p. 139).

Para a contemplação desses direitos, o Marco Legal da Primeira Infância (MLPI) manifesta a possibilidade da escuta das crianças através de profissionais qualificados,

---

<sup>121</sup> Seria esperado, portanto, que o Bolsa Família tivesse uma imagem predominantemente negativa junto à população. Seja por não concordar com políticas de repasse de dinheiro a pessoas - a partir do princípio de que não se deve dar o peixe, mas ensinar a pescar -, seja pela perspectiva de que o dinheiro público será desviado por fraudes na inclusão indevida de pessoas, seja pelo incentivo à natalidade para perpetuar o benefício (CASTRO *et al.*, 2009, p. 338)

ressaltando que não são esses profissionais que irão dar voz a elas, pois elas já “são produtoras de suas próprias análises, reflexões, produtoras de cultura que influencia não apenas seus pares, mas os adultos à sua volta” (ASSUNÇÃO; ALMEIDA, 2020, s/p). Manifestou-se aqui a reflexão sobre o distanciamento entre a legislação e sua materialidade, compreendendo que “os direitos humanos são criados e recriados na medida em que os seres humanos atuam no processo de construção social da realidade” (VILLAPOUCA, 2019, p. 17) e que esse distanciamento não deveria existir.

Outro ponto de relevo encontrado nas falas dos especialistas é a preocupação com as políticas sociais. A entrevistada da região Sudeste abordou em seu discurso o Caderno de Orientações Técnicas do Serviço de Convivência e Fortalecimento dos Vínculos (SCFV) para esse público, de 0 a 6 anos. O caderno foi lançado em 2021, e vem acompanhado do Caderno de Atividades do SCFV, que, conforme a especialista, apresenta-se como uma ferramenta importante em complemento ao serviço prestado pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que até então não existia.

O SUAS, nas últimas décadas, tem comparecido na pasta de assistência social de maneira positiva. Tal afirmação é corroborada por Purificação *et al.* (2019, s/p) quando afirmam que “O SUAS representa um dos maiores avanços do Estado brasileiro no que remete à política social”. No entanto, o que se nota na conjuntura atual é que os serviços prestados pelo SUAS têm sido comprometidos, distanciando-se um pouco do que estabelece os ordenamentos jurídicos. Ainda de acordo com Purificação *et al.* (2019), as medidas implantadas após o Golpe de 2016 vieram a impactar na pasta de assistência social, “onde os mais implicados são os mais vulneráveis, as crianças e adolescentes” (PURIFICAÇÃO *et al.*, 2019, s/p).

A pasta da assistência social, atrelada à política de segurança, também teve lugar na narrativa da especialista da região Nordeste. Compreendendo que o Marco Legal da Primeira Infância (MLPI), em seu artigo 7º, prescreve aos vários âmbitos da federação a articulação de “ações voltadas à proteção e à promoção dos direitos da criança por meio de conselhos de direitos”. Convém, identificar que muitas vezes essas ações e programas não são continuados por outros grupos políticos que posteriormente assumem o poder. A exemplo, ainda no discurso da especialista, relativo ao Programa Vila Bairro Segurança, não foi possível avaliar seu impacto e devido à transição para outro grupo político o programa foi desativado. Ou seja, entre avanços e retrocessos, a efetivação e continuidade de políticas públicas ainda continua sendo um grande desafio.

### 3.3.7 Temática 3 – O relato das especialistas sobre os avanços e/ou retrocessos em Políticas Públicas

Tem-se falado muito em avanços legislativos e de políticas públicas para a primeira infância e reconhece-se que esses progressos foram resultados de muitas lutas e debates que marcaram a agenda política e a sociedade. No entanto, essa luta interminável se confronta período a período de acordo com as conjunturas políticas de cada governo.

De acordo com Purificação *et al.* (2019, p. 1), “a conjuntura política atual, entre outras consequências, vem constituindo mudanças no orçamento e na elaboração e gestão das políticas sociais”. Essas mudanças afetam a família e a sociedade, uma vez que são para elas que são elaboradas e implementadas as políticas públicas.

Nesse viés, observa-se que nos governos implantados após o Golpe Parlamentar de 2016, ano da sanção do Marco Legal da Primeira Infância (MLPI), visivelmente reduziram os gastos sociais com o intuito de beneficiar o capital financeiro (PURIFICAÇÃO *et al.*, 2019), ocasionando mudança de foco quando se fala em destinação de recursos para ações e projetos, principalmente os voltados para a primeira infância. Assim, caminha-se entre avanços (alcançados ao longo das últimas décadas) e retrocessos (cometidos pelas gestões dos últimos dois governos), conforme é possível verificar nos extratos das narrativas dos especialistas abaixo:

#### Quadro 7: Avanços e Retrocessos a partir dos especialistas.

<p><b>Avanço:</b> Foram muitas as conquistas e avanços para a educação infantil no Brasil a partir da CF/1988 com a garantia do direito à educação infantil a todas as crianças, desde que nascem, como prioridade absoluta e sujeitos de direitos e, na legislação específica, da educação infantil como primeira etapa da educação básica.</p> <p><b>Avanço:</b> “Aprovação das primeiras diretrizes curriculares específicas em 1999 e a sua revisão com as novas Diretrizes Curriculares para a Educação Infantil de 2009 – Resolução CNE n.º 5/2009 – elaboradas em um processo democrático e com caráter mandatório. De lá para cá, foram muitas as políticas, programas e ações específicas e intersetoriais, tais como, o Proinfantil, o Proinfância, o Brasil Carinhoso, a inclusão da educação infantil no PNLD – obras didáticas, pedagógicas e literárias – programas suplementares de apoio para expansão de novas turmas e instituições de educação infantil”.</p> <p><b>Retrocesso:</b> “[...] cabe indagar se, sob um governo federal que desrespeita os direitos sociais, que promove um verdadeiro desmonte nas políticas educacionais, que desconsidera a educação infantil desde a creche como direito das crianças e que destrói programas consolidados reconhecidos internacionalmente como o Bolsa Família, haverá políticas</p>	<p>Especialista Região Sul</p>
---	--------------------------------

<p>que materializem o que está posto na lei, para além da privatização do público? Penso que, a continuidade das pesquisas poderão evidenciar esses aspectos”.</p> <p><b>Retrocesso:</b> “A partir do golpe jurídico e político de 2016, e com a aprovação da EC n.º 95, houve redução de recursos federais para as políticas sociais, dentre elas, as educacionais e, conseqüentemente, impacto no orçamento da União para políticas específicas de educação infantil, o que compromete o seu papel supletivo em prestar assistência técnica e financeira aos estados e municípios”.</p> <p><b>Retrocesso:</b> “No caso específico da creche – subetapa da EI que demanda por mais recursos – a redução orçamentária que impactou programas e ações tem significado prejuízo à garantia do direito à educação tendo como um dos princípios o padrão de qualidade, assim como, a gestão e oferta pública. Um cenário que tem incentivado políticas de baixo custo (Programa Criança Feliz) e mecanismos de privatização da oferta em creche, como a política de vouchers e a expansão via conveniamento”.</p> <p><b>Retrocesso:</b> “O Brasil Carinhoso, [...], contribuiu significativamente com repasses financeiros aos municípios[...]. Mas, como já mencionado, essas políticas têm sofrido estagnação e redução de recursos orçamentários desde o ano de 2016”.</p>	<p>Eixo: Educação (EI)</p>
<p><b>Avanço:</b> “Com a publicação da lei é possível observar alguns avanços para a sociedade, como, por exemplo, o direito garantido às mulheres gestantes ou mães de crianças de até 12 anos de cumprirem o período de prisão provisória em suas residências e esse direito é estendido aos pais quando únicos cuidadores; a ampliação da licença-paternidade de cinco para 20 dias; a criação de programa federal voltado para ações de apoio às famílias com crianças na primeira infância; a ampliação da licença-maternidade de quatro para seis meses para funcionárias públicas e de empresas que aderiram ao Programa Empresa Cidadã, dentre outros”.</p> <p><b>Retrocesso:</b> “No entanto, não observo avanços no que diz respeito ao sistema informatizado que permita o registro de dados do crescimento e desenvolvimento da criança, bem como na informação à sociedade sobre os recursos aplicados nos programas e serviços voltados para primeira infância”.</p>	<p>Especialista Região Norte Eixo: Saúde</p>
<p><b>Avanço:</b> “[...] podemos considerar que o Marco Legal da Primeira Infância constitui um dos avanços voltados à garantia dos direitos das crianças de zero a seis anos de idade”.</p> <p><b>Retrocesso:</b> “Temos acompanhado os retrocessos das políticas públicas voltadas às creches e pré-escolas, inclusive após aprovação do MLPI, provocando uma descontinuidade de políticas já implementadas anteriormente, dentre as quais podemos evidenciar o descumprimento das metas do PNE 2014-2024, no tocante à ampliação das creches e universalização da pré-escola, tendo em vista a redução de recursos voltados aos programas que buscavam esse acesso, como Proinfância e o Brasil Carinhoso. Essa redução de recursos impossibilitou assim a ampliação da construção de creches e pré-escolas, a aquisição de</p>	

<p>equipamentos e mobiliários, além de afetar significativamente as políticas de formação dos professores e demais profissionais que atuam na Educação Infantil, bem como as discussões em termos de políticas públicas de currículo”.</p> <p><b>Retrocesso:</b> “[...] a implementação da Política Nacional de Alfabetização e do Programa Tempo de Aprender, atrelada a uma concepção de Educação Infantil em uma perspectiva preparatória, contraria assim as Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Infantil de 2009, agravadas ainda mais pelo Edital do PNLD de 2022 admitindo livros didáticos na educação infantil. Ou seja, na contramão de pesquisas acadêmicas e de documentos oficiais de caráter normativo e consultivo, inviabilizam práticas cotidianas que levem em consideração as experiências e saberes das crianças, como preconizado nas DCNEI em relação ao currículo como um conjunto de práticas que buscam uma articulação dessas experiências e saberes com os conhecimentos já produzidos pela humanidade, tendo como eixos norteadores as interações e brincadeira”.</p> <p><b>Retrocesso:</b> “Outros pontos a destacar se referem à privatização da educação, com incentivo à política de voucher imprimindo a destinação de recursos públicos para iniciativa privada, à implantação do homeschooling, bem como da efetivação de Programas de caráter assistencialista em sobreposição à políticas específicas da área da educação, assistência social e saúde, tais como o Programa Criança Feliz. [...] De modo geral, inclusive em relação às outras políticas sociais, o que essas crianças vivenciam está muito distante da materialização desses direitos”.</p> <p><b>Retrocesso:</b> Sobre as crianças, na primeira infância, que se encontram em situação de risco e vulnerabilidade social: “Ainda hoje essas crianças são vistas como seres de falta, incapazes, cujo atendimento se instala muito numa perspectiva compensatória, muitas vezes sem a realização de um trabalho efetivo junto às famílias, em que as crianças são retiradas, que envolvem situações de violação de direitos, maus tratos, abandono, negligência, abuso dentre outros, e nessas situações são encaminhadas aos serviços institucionalizados de acolhimento, ou em famílias acolhedoras, tema esse que demandaria outros questionamentos e pormenores que não caberiam nessa discussão”.</p> <p><b>Retrocesso:</b> “Importante ressaltar, como vimos discutindo há algum tempo, sobretudo em se tratando de crianças que se encontram em situação de risco e vulnerabilidade social, de que as políticas de assistência social, de saúde e de educação tem-se corresponsabilizado pelo atendimento à Primeira Infância, mas de forma isolada, inclusive a política educacional, uma vez que não se percebe uma comunicação fluida entre essas diferentes instâncias na configuração da conjuntura social, [...], e considerando a perspectiva de uma educação voltada ao desenvolvimento integral do ser humano”.</p>	<p>Especialista Região Centro-Oeste Eixo: Educação (Políticas Educativas)</p>
<p><b>Retrocesso:</b> “Sobre os retrocessos, acredito que devemos olhar com cautela para o Programa Criança Feliz. Por um lado, ele é relevante por ser o primeiro programa elaborado após a promulgação do MLPI a nível federal (apesar de Dilma Rousseff ter sido responsável pela assinatura do</p>	

<p>MLPI, o programa Brasil Carinhoso, que tinha a Primeira Infância enquanto principal foco, foi elaborado anteriormente). Entretanto, seu desenho se mostra problemático ao desconsiderar a existência do Sistema de Garantias de Direitos enquanto eixo estruturante das políticas sociais voltadas para as crianças. Na prática, o Criança Feliz esvazia ações já existentes e que possuem capilaridade no território brasileiro, como a Estratégia Saúde da Família e o já citado Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos”.</p> <p><b>Retrocesso:</b> “A Controladoria Geral da União (CGU), inclusive, elaborou um documento em 2020 com o objetivo de mapear e avaliar o cenário atual das políticas públicas federais voltadas à Primeira Infância e a priorização desse público pelo governo federal, principalmente através das ações nos Ministérios da Saúde; da Educação; da Cidadania; da Justiça e Segurança Pública; da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos e na Secretaria Especial da Cultura e concluiu, entre outras coisas, que, apesar de todas as áreas do escopo desenvolverem ações voltadas à primeira infância, estas são executadas de forma independente e descoordenada, não havendo uma política que as integre, tampouco coordenação intersetorial que as envolva, numa ação conjunta. Assim, acredito que ainda não podemos falar em qualidade das ações intersetoriais voltadas para a Primeira Infância em esfera federal e sim de uma intenção de construí-la”.</p> <p><b>Retrocesso:</b> “Assim como mencionado na resposta anterior, eu identifico que ainda não podemos falar em melhoria no que concerne à formulação de políticas públicas voltadas para a Primeira Infância e sim de uma intenção de construí-la”.</p>	<p>Especialista Região Sudeste Eixo: Serviço Social (Assistência Social)</p>
<p><b>Avanço:</b> O MLPI ao evidenciar a primeira infância o período inicial da vida informa que “todas as ações que tenham como foco essa população, sem dúvida alguma, influenciarão positivamente no processo de crescimento do ser humano”.</p>	<p>Especialista Região Nordeste Eixo: Assistência Social (Serviço Social)</p>

Fonte: Elaborado a autora, conforme dados da entrevista semiestruturada (2022).

Observa-se nas narrativas uma movimentação no que se refere aos avanços e retrocessos relativos às políticas públicas. Neste cenário, a especialista da região Sul percorreu que a educação infantil (EI) teve muitas conquistas e evoluções a partir da CF de 1988, uma vez que foi preconizada prioridade absoluta às crianças desde seu nascimento, seguindo com a garantia da EI, amparada nos marcos regulatórios seguintes. Na opinião de Bernardi e Rocha (2016, p. 164), “em que pesem todos os avanços, não podemos arrefecer a luta, menos ainda nos dispensar, ‘pois ainda somos uma sociedade enferma de desigualdade, enferma de descaso pela população pobre’”. E,

No caso da infância pobre, o governo da população se dá através de políticas com a intenção de conter riscos sociais, investindo em projetos assistenciais, educativos, com intenções biopolíticas indo ao encontro da



racionalidade em que vivemos (CAPILHEIRA, 2018, p. 102).

Ou seja, a ideia não seria somente conter, mas sim evitar esses riscos, ou mesmo diminuí-los pouco a pouco até que não existisse tanta disparidade entre o que estabelece a lei e o que de fato se efetiva.

Entende-se, portanto, das narrativas, que hoje a EI transita em avanços e retrocessos. A garantia da EI como direito é um avanço, e como pauta prioritária de governo tem sido um retrocesso, principalmente quando se fala em espaços. E nessa perspectiva, Assunção e Almeida (2020) consideram que:

A partir deste olhar sobre a importância dos espaços educacionais se faz necessário investimentos de modo a promover melhoramento do ambiente que acolhe as crianças na educação infantil, além da promoção de formações continuadas para os adultos que recebem e dialogam constantemente com as mesmas nestes lugares [...] (ASSUNÇÃO; ALMEIDA, 2020, s/p).

Outros avanços extraídos das falas dizem respeito aos Programas Proinfantil, Proinfância e Brasil Carinhoso. A especialista da região Sul demarca que esses programas contribuíram para a melhoria da EI. Com relação ao Proinfância, Flores e Albuquerque (2016, s/p) discorrem que “ao longo do seu desenvolvimento, o Programa foi sendo ampliado e articulado a outros programas e ações federais que qualificaram significativamente sua efetividade, ampliando seu impacto no âmbito desta oferta educacional e da inclusão social”.

Na contramão, mesmo com a instituição do Marco Legal da Primeira Infância (MLPI), identifica-se, ratificando o que dizem os relatos, que “apesar dos avanços antes referidos, o atraso e a lentidão têm sido as marcas da gestão da educação” (BERNARDI; ROCHA, 2016, p. 164). Isto significa que é evidente o retrocesso da educação infantil (EI) no atual governo, e que os direitos das crianças nunca estiveram tão fragilizados como atualmente (SALDAÑA, 2022).

Outra identificação de avanço pautado nas falas foi o direito das mulheres gestantes ou mães de crianças de até 12 anos e aos pais quando únicos cuidadores de cumprirem o período de prisão provisória em suas residências. De acordo com os relatos, esse direito, especificado no MLPI, trouxe um novo olhar para o amparo dessas crianças.

Moreira (2017, s/p), ao discorrer sobre o assunto, argumenta que “a modificação foi extremamente salutar e põe em relevo a importância do princípio da dignidade da pessoa humana (especialmente das mulheres e das crianças)”. No entanto, de acordo com o autor, embora a legislação traga esse amparo legal, ainda ocorre que “muitas mulheres em condições

semelhantes continuam na cadeia” (MOREIRA, 2017, s/p). Assim, o assunto carece de reflexão e debate para que se possa entender a não aplicabilidade da lei para essas mães que possuem tais direitos.

Outro ponto de relevo é que ainda não existem estatísticas que mostram quantas mães ou responsáveis que se encontram em situações de cárcere privado têm filhos pequenos, que possam garantir o direito ao benefício como prevê a lei. O que se identifica, ainda, é que há muita resistência de juízes para deferir esse direito (MOREIRA, 2017).

A especialista da região Norte expressa que a ampliação da licença paternidade e maternidade podem ser vislumbrados com um avanço, a partir do MLPI. E, ainda ao perceber o MLPI como um instrumento que veio a garantir os direitos e a evidenciar a primeira infância, é pertinente considerá-la como um avanço. Nessa perspectiva de direitos, Luciana Linero (2016) demarca que a lei, além de trazer como destaque dez áreas prioritárias, “reforça a orientação de que a criança deve ser educada sem a utilização de castigos físicos e que tais meios não são aceitos como pedagógicos. Ao mesmo tempo, a lei assegura a proteção contra a pressão consumista e o apelo mercadológico precoce” (LINERO, 2016, s/p).

Todavia, não existem somente avanços narrados nas entrevistas. Da região Sul, a especialista relata que muitos são os retrocessos advindos de um governo que despreza direitos sociais; que ocasiona o desmonte nas políticas educacionais; que desconsidera a educação infantil (EI); que reduz recursos financeiros com a EC 95; e que substitui um programa, como o Bolsa Família, para colocar suas impressões em outro com o mesmo objetivo.

Nessa linha de raciocínio, Saldaña (2022, s/p) menciona que “o que está acontecendo agora [no governo atual] não é normal, não é do jogo, mas é um retrato dos 450 anos de escravidão, desigualdades e a naturalização delas, que saíram do armário”. Ainda no governo atual, o Ministério da Educação (MEC)

Tem sido cobrado por especialistas por se abster do papel de formulador de políticas educacionais indutoras, com apostas em iniciativas de cunho ideológico. Além disso, a pasta foi ausente no apoio às redes de ensino na garantia de educação durante a pandemia de coronavírus (SALDAÑA, 2022, s/p).

Desse modo, no que tange à pasta da educação, esta é vista com preocupação devido à redução de investimentos na construção e manutenção de creches (SALDAÑA, 2022). Neste contexto, Flores e Albuquerque (2016, s/p) informam que se observa “que alguns municípios, pela questão da demanda por vagas, estão reduzindo o direito ao tempo integral, na contramão

do que determina o PNE, oferecendo vagas para os grupos de quatro e cinco anos apenas em tempo parcial”. Além desse cenário não agradável, há ainda a contratação de instituições privadas para a terceirização dos serviços prestados (FLORES; ALBUQUERQUE, 2016, s/p), que seria, antes de tudo, competência do município a contratação de profissionais qualificados para sua rede, bem como o controle e acompanhamento.

Foi observado com uma grande incidência uma crítica dos especialistas das regiões Sul, Centro-Oeste e Sudeste com relação ao Programa Criança Feliz (PCF). Na fala da especialista da região Sudeste, ela demarca que na prática a implementação do PCF esvazia ações já existentes e que possuem capilaridade no território brasileiro. Esse argumento encontra sustentação no trabalho de Sposati (2017) quando demarca que:

O PCF se divorcia flagrantemente das bases constitucionais e legais que conformam o sistema da proteção integral. [...] o PCF, a pretexto de corroborar com a promoção e a proteção das crianças, tão somente vem a contribuir para um retrocesso na política de proteção integral (SPOSATI, 2017, p. 544).

A forte crítica da autora se identifica com as narrativas das especialistas entrevistadas para este trabalho, pois convém pontuar que “um governo decretar a felicidade do povo em um Estado democrático de direito, dirigindo um dispositivo aos mais miseráveis, dentre eles crianças e mulheres, traz imediata relação com o pão e circo romano próprio dos césaes” (SPOSATI, 2017, p. 543). E, de fato, entender o programa já a partir do seu nome é presumir a garantia de uma provisão que vai além da implementação de uma política de assistência social; é induzir também a um estado, a uma emoção, que tem caráter particularmente subjetivo. E,

Colocar em um mesmo paradigma proteção social e felicidade como responsabilidades estatais é, no mínimo, sequestrar liberdades dos cidadãos. São tantas inquietações que acometem os humanos, como vida e morte, liberdade, amor, bem e mal, que considerar que o Estado possa decretar o que é uma criança feliz e se arrogar fazedor dessa felicidade por meio de visitas é tão prenhe de sentido que chega a ser hilário (SPOSATI, 2017, p. 543)

De fato, ao refletir sobre o estado de felicidade contemplado por um programa, tal como o PCF, é praticamente inconcebível. Reafirmando esse pensamento, Sposati (2017) agrega que:

O PCF se divorcia flagrantemente das bases constitucionais e legais que conformam o sistema da proteção integral. O breve estudo aqui apresentado aponta indícios contundentes de que o PCF, a pretexto de corroborar com a promoção e a proteção das crianças, tão somente vem a contribuir para um retrocesso na política da proteção integral (SPOSATI, 2017, p. 544).

Ainda nessa mesma linha, a autora deflagra que:

[...] ao direcionar os sujeitos do PCF ocorre odiosa e preconceituosa discriminação, excluindo do programa aqueles que por decreto são considerados crianças e famílias felizes, ao mesmo tempo que indica aqueles que, também por decreto, considera crianças e famílias infelizes (SPOSATI, 2017, p. 543).

Continuando com as narrativas, a especialista da região Norte expressou que um dos retrocessos ainda visível é a falta de um sistema informatizado para acompanhamento dos dados de crescimento e desenvolvimento da criança. Coadunando com a observação da especialista, a caderneta da criança, lançada pelo Ministério da Saúde (MS), é assunto que merece reflexão por parte dos formuladores de políticas públicas, visto que ela ainda continua em formato impresso, dificultando assim os repasses desses dados para a integração com outras pastas nas quais a criança está inserida.

No que diz respeito à Caderneta da Criança, que até 2018 era denominada Caderneta de Saúde da Criança (com 12 edições), em 2019 o nome foi mudado para Caderneta da Criança em atendimento ao caráter intersetorial que pode ser evidenciado a partir do Marco Legal da Primeira Infância (MLPI). A 3ª e atual versão, lançada em 2021, além de conter espaços para o registro de vacinas, aleitamento materno, alimentação, prevenção de acidentes, educação, entre outras orientações, tem-se também a inclusão do instrumento Checklist M-CHAT-R/F, que auxilia na identificação de pacientes com idade entre 16 a 30 meses com possível Transtorno do Espectro Autista (TEA). O instrumento pode ser utilizado por qualquer profissional da saúde a partir das respostas colhidas dos pais ou responsáveis pela criança (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2022).

As novas cadernetas - versões menina e menino - estão divididas em duas partes. A primeira direcionada à família e aos cuidadores, enquanto a segunda direcionada aos registros de acompanhamento da criança, possuindo ao total um pouco mais de 100 páginas impressas que mesclam leituras orientativas com imagens lúdicas e preenchimento de longos formulários.

Não se pode negar que é um rico material, que traz informações relevantes de forma alegre e bem distribuídas. No entanto, também pode ser vista como uma leitura exaustiva com

formulários longos para preenchimento, que não ficou claro quem os preencheria, os pais ou responsáveis, ou o profissional no momento do atendimento.

Dessa forma, conclui-se, ratificando as palavras da especialista da região Norte, que além dessas muitas informações ficarem somente no papel, e não possuírem o sistema informatizado, ainda requer um grau de conhecimento por parte dos pais ou responsáveis para seu preenchimento, caso contrário, é somente mais um instrumento que é disponibilizado para aos pais ou responsáveis como cumprimento de uma política pública implementada.

Faz-se relevante destacar o relato da especialista da região Sudeste que recomenda o relatório da Controladoria Geral da União (CGU), publicado em 2021. Ao avaliar o cenário atual das políticas públicas federal voltadas à primeira infância, aponta que as ações têm sido executadas de forma independente e desordenada, sem coordenação intersetorial. De acordo com o relatório:

A coordenação intersetorial é inexistente. O cenário atual é de segmentação, com as diferentes pastas atuando isoladamente, de forma fragmentada. Essa falta de coordenação foi identificada até mesmo em políticas que são intersetoriais em sua origem, ou seja, foram criadas por mais de uma área, numa atuação conjunta. Embora muitas tragam em sua constituição a definição das responsabilidades de todos os envolvidos, o que se verificou na prática é que a comunicação existente entre as partes é falha, resultando em atuações isoladas de cada envolvido, que executa seu papel sem buscar um alinhamento com os demais, objetivando a otimização de resultados (CGU, 2021, s/p).

Ou seja, a tão falada abordagem intersetorial é aqui colocada em debate a partir de dados reais advindos de um próprio órgão do governo. A CGU ainda descreve em seu relatório que:

Com base nas determinações estabelecidas no Marco Legal, um amplo levantamento de informações acerca das ações do governo federal voltadas à primeira infância apontou que há esforços para a construção de ações, em sentido amplo, englobando várias áreas fundamentais para esse público. Todavia, a execução dessas ações não tem sido tratada de forma prioritária. A falta de coordenação intersetorial das políticas existentes, a inexistência de uma Política Nacional Integrada e de uma instância superior responsável por ela, a fragilidade da coleta de dados, monitoramento e avaliação das políticas, a dificuldade de identificação e a precariedade de divulgação dos recursos aplicados nas ações voltadas às crianças pequenas, evidenciam tal situação (CGU, 2021, s/p).

No que tange aos recursos aplicados à primeira infância, a especialista da região Norte aponta, e identifica-se aqui como um retrocesso, a falta de informação à sociedade dos recursos aplicados nos programas voltados para esse público. Essa informação é estabelecida

no escopo do Marco Legal da Primeira Infância (MLPI), no parágrafo 2º do artigo 11, quando diz:

A União informará à sociedade a soma dos recursos aplicados anualmente no conjunto dos programas e serviços para a primeira infância e o percentual que os valores representam em relação ao respectivo orçamento realizado, bem como colherá informações sobre os valores aplicados pelos demais entes da Federação (BRASIL, 2016a, Artigo 11).

Contudo, de acordo com o relatório da CGU, não houve, por parte da União, a divulgação “da soma dos recursos aplicados em ações governamentais para a primeira infância. E ainda, enfatiza que, “das ações analisadas, 88% não possuem dados acessíveis sobre os valores aplicados” (CGU, 2021, s/p). Presume-se que há um vácuo entre os recursos disponibilizados e sua empregabilidade e para o que, de fato, se destina.

Outro ponto de relevo no relatório foi o relato da Rede Nacional Primeira Infância (RNPI), que discorreu sobre as dificuldades no mapeamento dos gastos federais destinados à primeira infância, tendo em vista a utilização, pelo governo, de dotações orçamentárias genéricas, dificultando a transparência e o controle (CGU, 2021). Verifica-se que o próprio governo adota meios de camuflar o rastreamento dos recursos destinados às políticas para primeira infância.

Em complemento ao assunto, ainda no relatório, a CGU agrega que essa ausência de dados “sobre a execução da política impede a realização de um acompanhamento constante de seus efeitos, fundamental para que se verifique se os resultados pretendidos estão sendo alcançados e se realizem os ajustes necessários para tanto” (CGU, 2021, s/p). A esse respeito, atualmente é possível adicionar que, relativo aos dados e monitoramento, tem-se duas plataformas, que é pertinente mencionar.

A primeira é a plataforma OBSERVA - Observatório do Marco Legal da Primeira Infância, lançado em outubro de 2020 pela Rede Nacional Primeira Infância (RNPI) e a ANDI<sup>122</sup>, que é uma ferramenta para monitoramento das políticas públicas direcionadas à primeira infância. A plataforma está estruturada em três eixos: 1) Indicadores; 2) Planos pela Primeira Infância; e 3) Biblioteca. Tem como objetivo, auxiliar gestores públicos e outros atores envolvidos no ciclo de formulação e implementação de políticas públicas para a primeira infância, incluindo sociedade civil (RNPI, 2020b).

---

<sup>122</sup> É uma organização da sociedade civil, sem fins lucrativos e apartidária, que articula ações inovadoras em mídia para o desenvolvimento (ANDI, 2022).

A segunda é o Observatório da Criança e do Adolescente, da Fundação ABRINQ, que possibilita a consulta de indicadores sociais, algumas em paralelo com a plataforma OBSERVA, e também dos projetos de lei relacionados direta ou indiretamente à infância e à adolescência no Brasil. O observatório traz informações a partir de três eixos que são: o cenário da infância; a agenda legislativa; e a biblioteca. Esses três eixos contemplam as pastas de proteção, educação e saúde. A agenda legislativa traz matérias de cunho jurídico que tramitam na Câmara dos Deputados, no Senado Federal e no Congresso Nacional (FUNDAÇÃO ABRINQ, 2022).

Analisadas as duas plataformas, evidencia-se que, assim como é possível o monitoramento do cenário e das políticas públicas a partir de um sistema informatizado, também é possível o monitoramento dos recursos aplicados para que esse cenário de retrocessos seja mudado e para que as políticas públicas alcancem seus objetivos, garantindo a qualidade de vida de muitas crianças e seu entorno. No entanto, identifica-se, na realidade atual, uma lacuna ainda maior de desigualdades, que, na opinião de Demarzo, Lima e Tebet (2018, p. 100), “em um panorama de extrema desigualdade, persistência de concentração de renda e fomento do neoliberalismo, o Brasil vai se enquadrando na perspectiva de produção de infâncias diferenciadas na estrutura social [...]”.

Outro tópico relevante nos relatos é mencionado pela especialista da região Centro-Oeste, ao citar a descontinuidade de políticas implementadas anteriormente e a redução de investimento em programas como o Brasil Carinhoso. A especialista apresenta ainda uma crítica à Política do Voucher que, em outras palavras, compreende-se como uma iniciativa negativa que pode gerar efeitos perniciosos. Com relação a essa política, Angela Coutinho, Romilson Siqueira e Rosânia Campos (2021, s/p) discorrem que “a lógica que a orienta aponta em direção contrária, tendo em vista que reafirma e sustenta um discurso de qualidade, eficiência, produtividade, eficácia e competitividade do setor privado em detrimento do setor público”.

Compreende-se que o Voucher da Educação Infantil contraria toda uma trajetória de lutas e conquistas de acesso à educação pública, gratuita e com qualidade. Face a essa situação, Coutinho, Siqueira e Campos (2021) ainda agregam que:

Há, nessa lógica, um simulacro na proposição das políticas educacionais contemporâneas que converte o ‘direito à Educação’ em oferta e escolha de ‘modelos de Educação’. Essa estratégia soma-se a tantas outras que recolocam a política neoliberal com a finalidade de ‘despublicizar’ a Educação, transferindo-a da esfera pública para a esfera do mercado. O direito à Educação Infantil se converte, portanto, em compra de vagas em

creches domiciliares, filantrópicas ou privadas (COUTINHO; SIQUEIRA; CAMPOS, 2021, s/p).

No tocante ao Brasil Carinhoso, identifica-se que sua estagnação (retrocesso) se deu ao panorama dos últimos 06 anos, em razão dos vários “ataques a direitos sociais e à democracia que se utiliza da crise econômica como argumento para a reestruturação e até mesmo extinção de programas sociais” (DEMARZO; LIMA; TEBET, 2018, p. 185). Esses ataques, entende-se, vêm encabeçados com propostas de melhorias, quando na realidade “é que as políticas de governo oscilam em grande medida, fazendo com que a cada gestão pública os avanços sociais nas diferentes áreas se coloquem sob ameaça, a depender do projeto político implementado” (Ibidem, p. 185).

Seguindo com a observância dos extratos dos relatos, a especialista da região Centro-Oeste elenca uma crítica ao Programa Tempo de Aprender, que vem a contrariar as Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Infantil, de 2009. O referido programa:

Fundamenta-se em evidências científicas e, embora algumas pesquisas nacionais sejam citadas no programa, o que se identifica, na verdade, é uma desconsideração dos estudos e das pesquisas brasileiras e uma majoritária referência a estudos internacionais. Ao que tudo indica, há um intencional apagamento dos estudos nacionais sobre alfabetização, negando, inclusive, a discussão sobre letramento (NOGUEIRA; LAPUENTE, 2021, p. 3).

O que se percebe, a partir dos relatos, é que existe uma luta sem fim. Uma luta para conquistar e uma luta para que esses direitos conquistados permaneçam ou sejam melhorados. Entretanto, no que tange às disputas e embates políticos, observa-se governos que vem para construir e outros para destruir ou obstruir conquistas de décadas. Segundo Nogueira e Lapuente (2021, p. 16), “o que se observa, de fato, é um apagamento do que foi produzido no Brasil nos últimos 40 anos” (embora elas façam referência ao campo da educação infantil, vale para todas as outras áreas).

Para concluir, a especialista da região Sudeste argumenta que não se pode falar em melhoria, nos últimos 06 anos, após promulgação do Marco Legal da Primeira Infância (MLPI), e sim, de uma intenção de construí-la. Em meio ao cenário atual, constata-se que essa intenção encontra muitos obstáculos, reafirmando o que expressam Demarzo, Lima e Tebet (2018), que,

Os recentes acontecimentos políticos e econômicos no Brasil nos revelam que os direitos humanos, assim como a cidadania, são elementos frágeis, e nos remete a seus processos constitutivos, os quais tiveram início a partir



dos interesses das elites nacionais, e não foram pensados e articulados para as classes menos abastadas, para o povo (DAMARZO; LIMA; TEBET, 2018, p. 38).

O trecho elencado por Demarzo, Lima e Tebet (2018) traz a evidente constatação de que os governos se preocupam, antes de qualquer coisa, de buscar que seus nomes sejam marcados em programas, planos e legislações, para que assim possam, de alguma forma, garantir seu papel político. Esse debate vem de longas datas e dados câmbios, “as disputas, os embates políticos de diferentes frentes, grupos e projetos, se faz necessário discutir o conceito de cidadania e sujeito de direitos, questionando quais indivíduos estão fazendo parte da sociedade brasileira e quais estão sendo excluídos” (DEMARZO; LIMA; TEBET, 2018, p. 85).

Percebe-se, da análise dos relatos, que o Marco Legal da Primeira Infância (MLPI) representa de fato um avanço quando se fala em legislação direcionada a este público específico, que é a primeira infância. Também considerando-o como documento orientador de políticas públicas integrando todas as pastas de atendimento à criança com o intuito de melhorar o atendimento para o seu desenvolvimento integral. Porém, dos relatos, percebe-se que muitos progressos foram concretizados em períodos antes da promulgação do MLPI.

No que se refere aos retrocessos, evidenciam-se, além do desmonte de políticas educacionais com os cortes orçamentários, as políticas mais recentes, a começar com o Programa Criança Feliz (PCF), Política do Voucher, Programa Tempo de Aprender etc., que seguem práticas que contrariam perspectivas conquistadas com muita luta. Em resumo, vivencia-se, atualmente, mais retrocessos do que avanços.

### **3.3.8 Temática 4 – O relato das especialistas sobre o Decreto 10.770/2021**

Trazer o Decreto nº 10.770/2021 como uma categoria temática partiu do pressuposto de que ele foi originado a partir da contribuição do art. 4º, caput, inciso VII, e no art. 5º do Marco Legal da Primeira Infância (MLPI) e da Lei nº 13.971/2019, que instituiu o Plano Plurianual para o período de 2020 a 2023. (BRASIL, 2021a).

O Decreto preconiza, em seu art. 1º, a instituição de uma “Agenda Transversal e Multissetorial da Primeira Infância, com vistas à melhoria das condições de vida e à proteção e à promoção dos direitos das crianças, desde a gestação até os seis anos de idade completos” (BRASIL, 2021a, Artigo 1º). Citada agenda, é constituída por um conjunto de ações governamentais implementadas por meio de políticas públicas, contemplando os eixos da

saúde, educação, assistência social e direitos humanos, articuladas e desenvolvidas de forma integrada pelos órgãos do Governo Federal, responsáveis pela execução direta ou em parceria com a sociedade civil, com o objetivo de amparar todos os direitos da criança na primeira infância (BRASIL, 2021a).

Em complemento ao assunto, a Controladoria Geral da União (CGU) agrega que “a aprovação de uma política nacional integrada para a primeira infância traz consigo a possibilidade de moldar as políticas de cuidado, proteção e educação existentes, alinhando-as na promoção do cuidado com a primeira infância, na busca de uma efetiva integralidade das ações”. Ou seja, espera-se, a partir dessa integralidade, a participação conjunta de todas as pastas e também de todos os envolvidos com essa categoria estrutural, que são a família, a sociedade e o governo.

Entendendo o Decreto como um documento atrelado ao MLPI, as narrativas dos especialistas demonstram uma certa preocupação com as proposições do documento, e em outros momentos, percebe-se o desconhecimento de tal documento, bem como a sua aplicabilidade, conforme quadro a seguir:

**Quadro 8:** O que dizem os especialistas sobre o Decreto 10.771/2021.

<p>“Vejo com muita preocupação, pois governar por decreto e, no caso das políticas de educação infantil, sem envolver especialistas, entidades e movimentos em defesa da EI, sob o meu ponto de vista, é absolutamente antidemocrático. Há equívocos grosseiros no eixo que se refere à educação infantil, com vários conceitos distorcidos no que se refere às instituições e às/aos profissionais específicos. Esse decreto merece ser objeto de uma análise minuciosa em atenção ao acúmulo de conhecimentos da área”.</p> <p>Sobre a contribuição do Decreto para a primeira infância: “Sinceramente, não vejo muita contribuição, pois há direitos, políticas e normativas específicas que tratam dessa dimensão da valorização e formação das/os profissionais da EI”.</p> <p>“Se a intersetorialidade se efetivar por meio de articulação das áreas para implementação de políticas concretas, com dotação orçamentária adequada, e em respeito às especificidades de cada área, vejo que pode ser bastante relevante, no sentido da garantia de direitos. Mais uma vez, destaco que há públicos específicos e que demandam ações dos diferentes setores, mas, a meu ver, as ações articuladas não devem ocorrer de forma a desconsiderar avanços já conquistados a depender das lógicas dos diferentes governos”.</p>	<p>Especialista Região Sul Eixo: Educação (EI)</p>
<p>“Até o momento desconheço a discussão em âmbito do estado a respeito do Decreto”.</p>	<p>Especialista Região Norte Eixo: Saúde</p>
<p>“Em relação à Educação Infantil, a partir das 17 ações transversais</p>	

<p>anunciadas, embora não tenha feito um estudo mais detalhado a respeito, vimos ações que se sobrepõem, outras se conjugam às políticas de ampliação, acesso, como já consideradas no PNE, e até reforma de espaços inadequados ao atendimento, além de outras considerações que requerem políticas de infraestrutura, como em relação ao abastecimento de água e esgotamento sanitário, algumas ações da PNAE são reiteradas, e outras considerações muito relevantes, em conformidade com as DCNEI”.</p> <p>“No tocante ao Transporte escolar, o acesso desses serviços, sobretudo às creches, demandaria um estudo mais cuidadoso a respeito em consonância com a legislação vigente”.</p> <p>“As ações propostas no âmbito da educação especial conferem uma perspectiva de educação Inclusiva numa articulação intersectorial, não obstante, cabe aqui ressaltar a transversalidade dessa modalidade de ensino, como também as especificidades inerentes à formação docente específica para a oferta do atendimento educacional especializado em creches e pré-escolas garantida a perspectiva da educação inclusiva, bem como educação bilíngue para todas as crianças”.</p> <p>“Temos duas questões intrigantes que merecem nossas considerações. A primeira, em relação à oferta de oportunidades de alfabetização como proposto, que fere a concepção de currículo da Educação Infantil, uma vez que não compete a essa primeira etapa da educação básica alfabetizar as crianças, e sim apresentar-lhes a cultura escrita que se insere no patrimônio cultural da humanidade por meio de experiências vivenciadas em diferentes contextos relacionais com a literatura, com as artes e pela brincadeira, que contribuam para seu pleno desenvolvimento, nesse sentido, em relação ao pensamento simbólico que será imprescindível para a aprendizagem dos códigos escritos no ensino fundamental, e nesse aspecto são muito bem-vindos os livros literários, informativos, brinquedos, materiais para produzir arte, que chegam às instituições de Educação Infantil por meio do PNLD como política pública, mas não da forma como proposto no referido Decreto”.</p>	<p>Especialista Região Centro-Oeste Eixo: Educação (Políticas Educacionais)</p>
<p>O grupo de pesquisa no qual participa, tem “[...] como parte de nossos projetos junto a crianças na Primeira Infância e suas famílias, diversas questões relacionadas a este decreto, como, por exemplo, as violações de direitos e dificuldades de acesso a direitos assegurados pelas normativas nacionais, como o direito à saúde, à educação e, até mesmo, o direito à vida. Destacaria, ainda, a importância da Educação Infantil e políticas de suporte à família como primordiais para a promoção do desenvolvimento integral da criança na Primeira Infância, bem como o acompanhamento e monitoramento das políticas públicas destinadas para essa faixa etária”.</p>	<p>Especialista Região Sudeste Eixo: Serviço Social (Assistência Social)</p>
<p>Sobre as discussões sobre o Decreto nos grupos em que participa: “Infelizmente, não. O NUPEC/UFPI é o grupo que tem esse objeto de estudo e não faço parte dele”.</p>	<p>Especialista Região Nordeste Eixo: Assistência Social (Serviço Social)</p>

Fonte: Elaborado pela autora, conforme dados das entrevistas semiestruturadas (2022).

A fim de compreender o que dizem os especialistas com relação ao Decreto nº 10.770, de 2021, todas as entrevistas semiestruturadas realizadas tiveram uma pergunta referente ao Decreto. De posse dos relatos dos entrevistados, a especialista da região Sul discorreu que não via muita contribuição de tal legislação, principalmente no que tange à educação infantil (EI). A especialista da região Sul ainda pontuou que via com preocupação tal Decreto e que, do seu ponto de vista, era absolutamente antidemocrático. Deduz-se de seu relato que o documento é mais uma construção de normativas sem a participação de atores realmente envolvidos com esta temática, seja em suas áreas de atuação profissional, seja em suas pesquisas científicas.

Referente a EI, a especialista da região Centro-Oeste demarca que o Decreto, com sua proposta de Agenda Transversal e Multissetorial, sobrepõe outras ações já existentes e que funcionam. Alude-se, portanto, que ao invés de efetivar e melhorar boas políticas já existentes, a exemplo do Proinfância, estão mais preocupados em criar mais e mais documentos para reafirmar um direito já existente. Preponderante posição, Junqueira (2005), anos antes da aprovação do Decreto, menciona que

Essas mudanças só serão efetivas quando houver nova maneira de olhar a realidade social, de lidar com ela, o que significa mudar práticas organizacionais, que só ocorrem quando há transformação de valores e da cultura das organizações. Inclusive não se pode dizer que houve mudanças sem visualizar o impacto que elas acarretam na realidade social. Mas este é um processo que vai se construindo no tempo, exigindo vários tipos de ações, de projetos que vão dando corpo a um novo tecido social. (JUNQUEIRA, 2005, p. 6).

Decerto, essas mudanças não significam necessariamente a criação de documentos normativos, diante de tantos outros que já amparam a implementação de ações, como por exemplo o Plano Nacional de Educação (PNE), as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI), que foram citados pela especialista da região Centro-Oeste. A citada entrevistada ainda relatou a oferta de alfabetização fere a concepção de currículo da EI, fazendo uma crítica e sugerindo que é necessário pensar, para esse período, a apresentação de uma cultura escrita por meio de vivência, e que relativo ao transporte escolar<sup>123</sup>, demandaria um estudo mais cuidadoso. Desse modo, observa-se que o Decreto traz um arcabouço de ações que, via de regra, já se vê em outros ordenamentos.

Tal constatação aproxima-se do que Marcílio (2021, s/p) expõe, que “o maior desafio para a implementação das políticas públicas de garantia de direitos no Brasil, já é, há muitas

---

<sup>123</sup> Ação Transversal 27 (AT 27), do Decreto 10.770: Disponibilizar o acesso a creches e pré-escolas com a oferta permanente e ininterrupta do serviço de transporte escolar com acessibilidade e adaptado aos diferentes tipos de deslocamentos (ônibus, barcos etc.) em todas as regiões do País. (BRASIL, 2021a).

gerações, uma questão de decisão política [...]”. Interpreta-se, portanto, mais uma vez, que “não basta a prescrição da proteção à infância e ao adolescente, precisamos ir além, incluindo a educação entre os Direitos Fundamentais, [...]”. Mesmo que em seu texto, o autor discorra sobre a EI, no que se refere à prescrição de proteção à infância, esta pode envolver todas as pastas.

Outro ponto de relevo nas discussões sobre o Decreto acentua-se sobre a abordagem intersetorial. A especialista da região Sul enfatiza que a abordagem pode ser bastante relevante, mas chama a atenção que essas ações articuladas não podem desconsiderar avanços já conquistados.

De acordo com a CGU (2021, s/p), “uma política integrada pretende superar a segmentação existente, marcada por diversas ações voltadas à primeira infância que atuam sem sinergia, objetivando aumentar a eficácia dessas políticas e definir as estratégias de articulação intersetorial”. Enfatizando o elencado pela CGU (2021), Luciana Jaccoud (2016) explana que:

A intersetorialidade tem sido associada tanto ao melhor conhecimento quanto à intervenção mais qualificada no social. Enquanto movimento de compreensão dos problemas sociais – e apoiada no enfoque interdisciplinar que procura superar a fragmentação observada no âmbito das ciências sociais aplicadas –, a perspectiva intersetorial vem favorecendo análises e abordagens mais integradas. No campo da gestão das políticas sociais, a intersetorialidade tem se afirmado como instrumento na busca de estratégias institucionais que promovam uma ação pública mais eficiente e resolutive dada a complexidade dos problemas sociais (JACCOUD, 2016, p. 23).

De forma clara, percebe-se dois cenários destacados da intersetorialidade. Um anterior e mais atrelado ao Marco Legal da Primeira Infância (MLPI), que considera a abordagem intersetorial como positiva, mas sem muitos exemplos práticos de sua implementação (JUNQUEIRA, 2005; JACCOUD, 2016; BARTOS, 2019), e outro que pode ser considerado real e atual, como aponta o relatório da CGU (2021), que revela que a coordenação intersetorial é inexistente, e o que rege o cenário atual é a segmentação de várias pastas, com atuações ainda isoladas, mesmo tendo a abordagem intersetorial em sua origem.

Conseqüentemente, e recuando ao Decreto nº 10.770, a especialista da região Norte desconhecia qualquer discussão a respeito desse documento regulamentador. Outrossim, a especialista da região Nordeste não presenciou nenhuma discussão no grupo no qual faz parte. Assim, situando o objetivo geral deste trabalho, o debate intelectual com os especialistas das cinco regiões do país trouxe ricas contribuições e apontou os inúmeros desafios que vêm

passando as várias pastas de atendimento à primeira infância. Percebe-se ainda que esses desafios estão configurados aos ataques de grupos políticos que têm o poder de gerir os orçamentos públicos e a gestão destas áreas prioritárias.

Nesta perspectiva, as palavras de Demarzo, Lima e Tebet (2018) refletem exatamente as reflexões levantadas com os relatos das especialistas, quando discursa que:

Entendemos que é preciso mais. É preciso romper as estruturas neoliberais. É preciso repensar o olhar ocidental para a infância. É preciso olhar para sociedades que se estruturam a partir de outras relações para e com a infância. É preciso, relacionando o que é possível e o que se pretende ser, para além dos avanços que a sociologia da infância proporcionou, colocarmos em prática uma política da infância e, de fato, introduzir a participação da infância nas decisões do mundo. É preciso radicalizar o direito, ir além, forçá-lo a mais. É preciso, por fim, ressignificar a infância e a infância no mundo (DEMARZO; LIMA; TEBET, 2018, p. 102).

Evidencia-se das análises que, até o momento, há críticas quando se atenta para um desmonte nas políticas, ainda que se tenha uma legislação que pontua o contrário. Não se trata ainda de afirmar que partes ou o teor central da Lei nº 13.257/2016 possam ser consideradas como “letra morta” no que se efetiva em prol da primeira infância, mas já se atentar para o que tem sido evidenciado pelas especialistas em confronto com outras publicações que apontam o não efetivo ordenamento na prática, como Moreira (2017, s/p) – que aponta essa situação mesmo após a referida lei fazer a alteração no artigo 318 do Código Penal, garantindo a mulheres gestantes ou mulher e homem com filho de até doze anos de idade incompletos, sendo o único responsável por esse, substituir a prisão preventiva por domiciliar, colocando em destaque a “importância do princípio da dignidade da pessoa humana (especialmente das mulheres e crianças)”. Todavia, o encarceramento muitas vezes continua ocorrendo, o que caracteriza “letra morta”.

#### 4. MARCO LEGAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA: UM DIÁLOGO SOBRE POLÍTICAS INTERSETORIAIS E INTERSECCIONAIS<sup>124</sup>

Ao longo da história, o debate em torno da infância e da criança passou por inúmeras mudanças<sup>125</sup> no mundo e no Brasil.

Ariès (1961) ao inaugurar a ‘visão da infância como uma construção social, dependente ao mesmo tempo do contexto social e do discurso intelectual’ (Sirota, 2001, p.10), lança as bases para a mudança paradigmática proposta, nas décadas de 1980 e 1990, pelos Estudos Sociais sobre a Infância (na tradição anglosaxônica), ou Sociologia da Infância (na tradição francófona). Trata-se de alçar a infância à condição de objeto legítimo das Ciências Humanas e Sociais; entender a infância como uma construção social; romper com o modelo "desenvolvimentalista" da Psicologia (por exemplo, o piagetiano) "impelido para uma estrutura de racionalização adulta permanentemente definida" (Jenks, 2002, p.212); atacar o conceito de socialização da criança como inculcação, até então predominante na Antropologia, na Psicologia e na Sociologia; conceber a criança como ator social (ROSEMBERG; MARIANO, 2010, p. 694).

Compreende-se que essa nova perspectiva, da criança como sujeito ativo e de direitos, foi ganhando adeptos e legitimando seu reconhecimento. Assim, “no Brasil, a despeito de alguns textos precursores na Educação (Cadernos de Pesquisa, 1979), na História (Priore, 1991), na Sociologia (Fernandes, 1979) e na Psicologia (Rosemberg, 1976)” (ROSEMBERG; MARIANO, 2010, p. 695) informam que essa abordagem é recente e abriga dentre tantas áreas, a antropologia, a história, a psicologia e precisamente, a sociologia (Ibidem).

No campo jurídico, Rosemberg e Mariano (2010, p. 694) discorrem que “longo tem sido o percurso histórico das instituições sociais, inclusive jurídicas e acadêmicas, para que os adultos das sociedades ocidentais reconhecessem, à criança, o estatuto de sujeito e a dignidade de pessoa”. Nesse viés, presume-se que a construção de arranjo jurídico ajustado especificamente para a primeira infância constitui um avanço no modelo de tratamento dessa categoria estrutural.

---

<sup>124</sup> O produto técnico (APÊNDICE A) a ser elaborado como requisito obrigatório estabelecido no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Educação, Modalidade Profissional (PPGEMP), compreende segundo a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes): “[...] o resultado palpável de uma atividade docente ou discente, podendo ser realizado de forma individual ou em grupo. O produto é algo tangível, que se pode tocar, ver, ler, etc. Pode ser um cultivar ou um conjunto de instruções de um método de trabalho. O Produto é confeccionado previamente ao recebimento pelo cliente/receptor, que só terá acesso após conclusão dos trabalhos”. (CAPES, 2019, p. 16).

<sup>125</sup> No mundo temos a associação *Save The Children* (Salve as crianças) e a Declaração de Genebra, em 1924 como resultados dessas mudanças. No Brasil, como marcos regulatórios mais recentes que tratam da garantia de direitos da criança, temos a Constituição Federal de 88, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), de 1990, e o Marco Legal da Primeira Infância, de 2016.

Em matéria de legislação, tem-se a Lei nº 13.257/2016, conhecida como Marco Legal da Primeira Infância (MLPI) como o mais recente ordenamento jurídico voltado para a primeira infância, período que vai do nascimento aos seis anos de idade. A expectativa com a lei era que esses direitos fossem ainda mais reconhecidos, melhorados e implementados de forma mais efetiva e com qualidade. Mas, o que se vê é que a situação ainda não é a ideal, a começar pela disseminação do conhecimento da própria lei que, conforme observado neste trabalho, não alcança todas as esferas que seriam necessárias para o melhor cumprimento de suas agendas de políticas públicas para atendimento às áreas prioritárias estabelecidas por esta legislação.

Outro ponto de relevo é com relação aos direitos fundamentais conquistados com muitas lutas, e que a partir dos relatos dos especialistas (Capítulo II), foi constatado que eles vêm sendo ameaçados na conjuntura atual por questões de ideologias políticas, mesmo sabendo que esses direitos “são aqueles direitos reconhecidos e positivados na esfera do Direito Constitucional”. (BERNARDI, ROCHA, 2016, p. 164).

Observou-se, também, a partir das entrevistas, que muitas conquistas podem ser visualizadas. “Contudo, apesar dos avanços nas formulações e desenhos das políticas públicas sociais, o caminho a ser percorrido ainda é longo, sobretudo com relação à qualidade da implementação, com destaque para educação, saúde e assistência social” (MACEDO; XEREZ; LOFRANO, 2016, p. 157). Nesse viés, o Marco Legal da Primeira Infância (MLPI) considera a importância da abordagem intersetorial e interseccional, com o propósito de integrar as mais diversas pastas e identificar as intersecções de identidades sociais, respectivamente.

No que tange à intersetorialidade, em seu artigo 6º, o MLPI estabelece que a Política Nacional Integrada será formulada de maneira a assegurar a proteção e a promoção dos direitos da criança (BRASIL, 2016a). “Esse horizonte nos obriga a descentralizar o olhar para o território, os locais onde os sujeitos de direitos, usuários, acessam os serviços” (MACEDO; XEREZ; LOFRANO, 2016, p. 156-157). Para que isso ocorra, “é necessário que se aborde o desafio do diálogo e a construção conjunta das intersetorialidades no nível local, dando clareza às configurações intersetoriais cabíveis nos níveis federal e estadual” (Ibidem, p. 157-158). A partir do argumento apresentado, é pertinente apresentar que:

A ação intersetorial é um processo de aprendizagem e de determinação dos sujeitos, que deve resultar em uma gestão integrada, capaz de responder com eficácia à solução dos problemas da população de um determinado território, saindo, entretanto, do âmbito da necessidade para o da liberdade. O homem é considerado na sua integralidade, superando a autonomização e a



fragmentação que têm caracterizado a gestão das políticas sociais para uma dimensão intersetorial (JUNQUEIRA, 2004, p. 27).

A sistematização de ação intersetorial explicitada por Luciano Junqueira (2004) na citação anterior auxilia na reflexão sobre como deve funcionar uma política intersetorial – de forma integrada a outras ações e áreas existentes –, quando é eficaz – quando soluciona o problema da população em questão – e como deve ser considerado o sujeito alvo das políticas intersetoriais – na sua totalidade e integralidade, ou seja, não em partes de sua necessidade, mas na sua completude. O autor elabora duas linhas para discussão de intersetorialidade: uma que se relaciona com as políticas sociais – portanto, diretamente ligadas com o territórios, as cidades, para onde são formuladas e os sujeitos – e outra que se integra ao Terceiro Setor, que seriam as ações diretas de organizações não governamentais e sem fins lucrativos que podem auxiliar na superação de lacunas nas políticas intersetoriais.

No que se refere à intersetorialidade, percebe-se que, dependendo da capacidade do Estado e do Município, na capacitação dos profissionais para que se efetive da melhor maneira esta abordagem entre os setores envolvidos, ela poderia ser benéfica para a integração do trabalho em conjunto. No entanto, o que se percebeu a partir da análise das entrevistas, ao citar o Relatório da Controladoria Geral da União (CGU), de 2020, foi que a almejada intersetorialidade ainda não existe, ou, se existe, ainda é muito fragilizada, quando se trata de ações que integre os Ministérios que estão envolvidos com a primeira infância (CGU, 2021).

Outro ponto de reflexão suscitado a partir da leitura dos documentos do Marco Legal da Primeira Infância atrelado às políticas públicas e os sujeitos é o que se entende por *marcadores sociais*, discussão que encontra sustentação na abordagem interseccional. Esta ação parte das análises das “diferenças de gênero, raça, classe e idade” (PADULA; ESTEVES; FARIA, 2019, s/p), entre outras, que “construídas e naturalizadas na vivência cotidiana, criam desigualdades múltiplas e simultâneas no interior de creches e pré-escolas, impactando as experiências das crianças, e podendo seu potencial criativo como atrizes sociais” (Ibidem, s/p). Embora as autoras tenham feito esta análise da ação interseccional no contexto escolar, é oportuno ressaltar que estas intersecções são impactadas nas diferentes pastas que consideram as muitas crianças na primeira infância. Identifica-se, portanto, a importância do conhecimento dos sujeitos envolvidos para que fiquem atentos a estas relações de igualdades e de diferenças, visto que:

A qualidade na atenção à primeira infância somente será alcançada com a capacitação dos profissionais atuantes na área. Capacitar permite aos operadores atenção mais eficaz, eficiente e efetiva às crianças de zero a seis anos, de modo a atenderem suas necessidades, expô-las da forma mais reduzida possível, bem como garantir sua integridade física e, principalmente, psicológica (CNJ, 2021g, s/p).

No que tange à interseccionalidade, das leituras até aqui levantadas, conclui-se que esta abordagem pode ser vista como uma ferramenta que conceitualmente pode levar a uma reflexão dos atores que estão à frente das políticas públicas para a primeira infância. Ainda, compreende-se que, em conjunto com a intersetorialidade, pode contribuir para análise dos gestores, no momento das implementações de ações e planos direcionados a públicos específicos que constituem essas intersecções. Contudo, vale observar que a abordagem interseccional pode ser, ainda, um desenho que se deseja seguir, visto que, mesmo a partir e com o Marco legal da Primeira Infância (MLPI), esse olhar interseccional ainda é acanhado, quando se pensa na formulação de políticas públicas com base nas identidades interseccionais.

Nesta perspectiva, o presente capítulo se configura a partir do questionamento que deu origem à proposta deste produto técnico (APÊNDICE A): discentes e docentes da Universidade de Brasília (UnB), bem como professores e professoras da educação infantil e 1º ano do Ensino Fundamental, anos iniciais, têm tido momentos (em cursos de formação inicial e continuada) para se apropriar das legislações que delimitam as ações e planos em prol da primeira infância? Atrelada a essa problematização que é central, outras perguntas surgem: em que momentos discutimos, entre professores e professoras da educação básica, a questão da intersetorialidade e da interseccionalidade nas políticas públicas voltadas às crianças de 0 a 6 anos de idade? Como tem sido acompanhado o processo de desmonte de algumas ações em torno da educação?

A partir dessas interrogações, propõe-se um curso de extensão para os estudantes do curso de Pedagogia, da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, com o propósito de contribuir junto à comunidade acadêmica da Universidade, bem como para docentes da educação básica que lidam com as crianças de 0 a 6 anos (na Educação Infantil e no primeiro ano do Ensino Fundamental, anos iniciais), para que possam se apropriar do conhecimento do ordenamento jurídico, conforme documentos legais, e também discutir os compassos e descompassos das abordagens intersetoriais e interseccionais que se manifestam em torno desta legislação, dialogando com uma produção científica que tem se atentado para esse assunto, bem como o acompanhamento de algumas políticas públicas que tem sido substituídas ou implementadas, a partir das narrativas das especialistas.

## **4.1 Proposta do Curso de Extensão**

### **Título do curso:**

Marco Legal da Primeira Infância: um diálogo sobre as políticas intersetoriais e interseccionais.

### **Justificativa**

A Lei nº 13.257/2016, como ordenamento jurídico, importa não somente aos operadores de direito, a servidores públicos, psicólogos, assistentes sociais, etc., participantes de comitês para primeira infância (CNJ, 2021g), mais a todos aqueles que atuam ou que atuarão, direta ou indiretamente, com essa faixa etária, visto que as áreas prioritárias que abarcam o desenvolvimento integral envolvem “saúde, alimentação e a nutrição, educação infantil, convivência familiar e comunitária [...] e a adoção de medidas que evitem a exposição precoce à comunicação mercadológica” (BRASIL, 2016a, Artigo 5º). Logo, reconhece-se que capacitar esses futuros e/ou já profissionais permitirá que eles se apropriem da legislação e possam, a partir de então, fazer suas reflexões e se aproximar do panorama legislativo em questão e sua possível fomentação à implantação de políticas públicas voltadas para a primeira infância.

Trazendo as palavras de Dowbor (2021, s/p) para esse contexto, “o próprio conhecimento tem de ser livre, universal e gratuito”, e somente com o conhecimento é possível ter acesso aos direitos. Ainda, compreende-se que a partir de formações direcionadas à identificação de marcos regulatórios vigentes; ao conhecimento das funcionalidades das ações intersetoriais e interseccionais, presumivelmente seja possível exigir ou acompanhar a implementação de programas e planos voltados para essa categoria estrutural.

Levar esses conhecimentos legislativos, como é o caso do Marco Legal da Primeira Infância, no âmbito da Universidade e para as instituições de educação básica, é entender que essas dinâmicas podem se configurar em ferramentas que orientem e quem sabe até transformem práticas e visões de atores envolvidos com a criança na primeira infância.

### **Objetivo Geral:**

Capacitar, em nível de curso de extensão, discentes e docentes da Universidade de Brasília (UnB), bem como professores e professoras da educação infantil e 1º ano do Ensino Fundamental, anos iniciais, da rede pública de ensino, sobre o Marco Legal da Primeira

Infância como ordenamento jurídico, sua configuração e suas implicações, abordando a intersetorialidade e interseccionalidade.

### **Objetivos específicos**

- 1) Promover o conhecimento do Marco Legal da Primeira Infância e suas implicações na garantia dos direitos da criança na primeira infância;
- 2) Possibilitar discussões e debates em relação a seus princípios, diretrizes e áreas prioritárias estabelecidas pela Lei 13.257;
- 3) Colaborar com a interpretação das abordagens intersetorial e interseccional, à luz de seus documentos legais e suas redes, bem como fora deles.

### **Público-Alvo:**

Pesquisadores, professores, coordenadores, estudantes e outros sujeitos vinculados à Universidade de Brasília e à rede de educação básica.

### **Quantidade de vagas e carga-horária:**

Serão, a princípio, cento e cinquenta vagas (150) para o quadro interno da UnB e cem (100) vagas para cursistas externos (rede de educação básica), podendo ser ampliado esse número a partir de uma solicitação ou definição do Departamento de Extensão (DEX) da Universidade de Brasília (UnB). Considera-se 30h/a.

### **Metodologia:**

O curso será ofertado na modalidade on-line, em plataforma virtual da UnB, com o formato assíncrono e síncrono, com tutoria. As discussões e debates poderão ser desenvolvidos por meio de fóruns de interação ou por grupos dirigidos que optarem por fazer o curso juntos. Ademais, o material será disponibilizado aos cursistas, por endereço eletrônico, de acordo com o cronograma definido.

### **Critério para certificação:**

A condição para obtenção do certificado on-line será o alcance de, no mínimo, 70% da média total das provas objetivas e a conclusão do curso em um prazo de 30 (trinta) dias, a partir da data da inscrição.

## 4.2 Proposta de programação do curso de Extensão

O Curso Marco Legal da Primeira Infância: um diálogo sobre as políticas intersetoriais e interseccionais, terá como coordenadora a Profa. Dra. Etienne Baldez e como coordenadora adjunta a autora dessa proposta. A responsável principal assim designada se fundamenta na Resolução da Câmara de Extensão nº 01/2020, que estabelece os procedimentos operacionais para a implementação no Sistema Integrado de Gestão de Atividades Acadêmicas (SIGAA) e orienta que somente o profissional vinculado diretamente à citada universidade poderá ter acesso ao sistema.

Conforme proposta o formação será na modalidade à distância, e contará com uma carga horária de 30h, divididos em quatro módulos, no formato síncrono e assíncrono e seguirá uma Matriz Curricular de Referência estruturada a partir de um estudo de Pós-Graduação sobre o Marco Legal da Primeira Infância, que tem como foco contribuir com a disseminação desse ordenamento jurídico e discutir as propostas que a legislação traz sobre as abordagens intersetoriais e interseccionais dialogando com o debate científico em torno das mesmas.

### **Módulo I (3h):** Abertura do curso

- **Atividade síncrona:** com data a definir, a partir do 2º semestre de 2022.
- **Conteúdo:** tem o propósito de ambientar o participante sobre como ocorrerá o curso, de apresentar a literatura de cada módulo e como será feito o processo avaliativo para a obtenção da certificação.
- **Condução:** Lucinete Lima, com participação de todos.

### **Módulo II (9h):** Introdução ao Marco Legal da Primeira Infância

- **Um breve sobre as legislações**
  - Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948);
  - Declaração Universal dos Direitos da Criança (1959);
  - Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (1989);
  - Constituição Federal de 88;
  - Estatuto da Criança e do Adolescente (1990); e o
  - Marco Legal da Primeira Infância (2016)
- **Lei nº 13.257/2016**

Configuração, criação, concepções de infância e criança no Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 14/2015 (Original 6.998/2013).

- **Olhares sobre os direitos e a prioridade das crianças na primeira infância.**  
Os direitos e os argumentos sociais e econômicos contidos no PLC nº 14/2015;  
A prioridade absoluta para quais infâncias e quais crianças;
- **Atividade síncrona:** com data a definir, a partir do 2º semestre de 2022;
- **Atividades assíncronas:** com data a definir, a partir do 2º semestre de 2022;
- **Condução:** Lucinete Lima.

### **Módulo III (9h):** Áreas prioritárias e políticas públicas

- **Criança na primeira infância na agenda pública;**  
Quais programas e ações podem ser apontadas como atreladas ao MLPI;  
Quais os grupos e organizações tem se mobilizado para o cumprimento da agenda voltada para a primeira infância;  
Quais as propostas da Agenda 227.
- **Os eixos e as áreas dentro do Marco Legal da Primeira Infância;**  
As áreas prioritárias  
O eixo da saúde  
O eixo da educação;  
O eixo da assistência social;  
O eixo dos Direitos Humanos.
- **As áreas e as políticas públicas - avanços e desafios.**  
As áreas e os programas mantidos ou implementados;  
Os avanços e retrocessos a partir dos relatos das especialistas.
- **Atividade síncrona:** com data a definir, a partir do 2º semestre de 2022;
- **Atividades assíncronas:** com data a definir, a partir do 2º semestre de 2022;
- **Condução:** Lucinete Lima.

### **Módulo IV(9h):** Marco Legal da Primeira Infância e as abordagens Intersetoriais e Interseccionais

Conceito de intersetorialidade;  
Conceito de interseccionalidade;  
A Intersetorialidade nas políticas públicas;  
A Interseccionalidade nas políticas públicas;

- **Atividade síncrona:** com data a definir, a partir do 2º semestre de 2022;
- **Atividades assíncronas:** com data a definir, a partir do 2º semestre de 2022;
- **Condução:** Lucinete Lima.

## 5. CONSIDERAR, PARA NÃO CONCLUIR

Ao iniciar este trabalho, pensei que somente com minha dedicação e mergulho no tema eu conseguiria apresentar, ao final, conclusões sólidas sobre as questões que me nortearam a investigar meu objeto de estudo. Uma pretensão tola, pois foi necessário me perder para depois me encontrar no caminho.

Para a trajetória desta escrita, foi necessário estabelecer um percurso que eu pudesse alcançar, e mais que isso, foi necessário também definir uma linha de chegada, e não as considerações finais, visto que, “[...], a ciência é entendida como uma busca constante de explicações de soluções, de revisão e de reavaliação de seus resultados, apesar de sua falibilidade e de seus limites” (CERVO; BERVIAN, 2002, p. 10). Desse modo, muitas questões ainda permanecem em pleno debate, portanto, sem final.

Iniciar minha escrita, a partir de alguns recortes da minha memória e da minha história parecia não fazer sentido. No entanto, ao começar o processo de investigação percebi que o debate em torno das políticas públicas sempre fez parte da minha história, uma vez que a saúde, a educação, a assistência social e os direitos humanos estavam entranhados em meu repertório de vida e “na mistura, é a memória que dita e a história que escreve” (NORA, 1993, p. 24).

Ao refletir sobre meu percurso, percebi que as tensões e as lutas por melhores programas e ações sempre estiveram presentes. Ademais, a discussão de classes populares, mais vulneráveis, também sempre se movimentou em nossa sociedade, e sempre foi pauta de campanha política em toda nova eleição. Hoje, penso ser pertinente trazer os recortes da minha vida, não para mostrar que faço parte de algumas intersecções, a exemplo da região de onde vim, da família em que nasci e do fato de ser uma mulher, mas para compreender que usufruí de políticas conquistadas por lutas de grupos, movimentos e de especialistas travadas ao longo do tempo.

Do objetivo geral, a pesquisa enveredou pela configuração e instituição da Lei nº 13.257/2016 como ordenamento jurídico, chegando ao debate intelectual e acadêmico em torno da citada lei em dois momentos, o primeiro a partir de debates encontrados logo após a aprovação do Marco Legal da Primeira Infância (MLPI) e o segundo, por sua vez, com as entrevistas semiestruturadas, aportando narrativas mais recentes a partir das vozes dos especialistas envolvidos com a primeira infância.

Com este pano de fundo, ao passar pelo histórico das legislações, a exemplo da Constituição Federal (CF) de 88, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e do Marco



Legal da Primeira Infância (MLPI), identificou-se que a pauta infância e a criança já percorreu um caminho considerado significativo. E esse trajeto despertou para novos olhares para criança como sujeito de direitos, produtora de cultura e de história.

Foi possível constatar que o MLPI teve sua configuração construída a partir da coalizão de vários atores individuais e coletivos, tendo como líder e autor o deputado Osmar Terra. Essa liderança que se inicia por meio de um ou mais sujeitos, mas que se amplia e sai do individual para o coletivo, desmembrando-se em programas e projetos de muitos grupos. Alude-se que o citado deputado, a partir de sua experiência com o programa Primeira Infância Melhor (PIM), do Rio Grande do Sul, transferiu os moldes desse projeto para as primeiras articulações do MLPI (SPOSATI, 2017), fundamentado em alguns estudos<sup>126</sup> que trazem a criança para o centro do debate, a exemplo da Sociologia da Infância (SI), que as posiciona como sujeito ativo dentro de um segmento da estrutura social.

Outro argumento que chamou a atenção foi a perspectiva do investimento no capital infantil, motivo de crítica por alguns especialistas que a percebem sob uma lógica neoliberal, a qual espera, a partir de um investimento neste período, um retorno de capital humano no futuro. Entretanto, foi percebido alguns adeptos estreitamente relacionados ao MLPI, tais como: os idealizadores do Projeto de Lei que deu origem ao Marco à Lei nº 13.257/2016, e também alguns outros críticos que veem nessa abordagem um panorama positivo, uma vez que justificam que é a falta de oportunidades, a partir dos investimentos, que impedem muitas crianças de desenvolverem, mostrarem suas habilidades e interromper o chamado *ciclo da pobreza*.

De acordo com a análise dos próprios documentos do MLPI, evoca-se que a aprovação do MLPI sinalizou um novo panorama para as crianças brasileiras e foi considerado uma das legislações mais avançadas do mundo. A maioria dos documentos articulam uma só fala, que parece tentar convencer a sociedade de que a lei é, de fato, um marco regulatório. A impressão que suscita é que ela trouxe aportes que antes outras legislações não contemplava, o que de fato não é, uma vez que compreende-se que ela veio ratificar o que trazem outros ordenamentos jurídicos que já estabeleciam que é dever do Estado, da sociedade e da família, garantir os direitos da criança com a devida prioridade absoluta, garantindo assim seu melhor desenvolvimento. Desse modo, interpreta-se que o *cumpra-se* desses ordenamentos jurídicos ainda não vinha sendo efetivado de maneira satisfatória.

---

<sup>126</sup> Como a neurobiologia, a pedagogia, a economia, etc. (CEDE, 2016).

Foi constatado, também, que as abordagens intersetoriais e interseccionais se fazem bem presentes na maioria dos documentos alusivos ao MLPI, como também nas apostilas dos cursos sobre o MLPI, oferecidos pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), e nas falas dos entrevistados. Dessas duas abordagens, percebeu-se que elas encontram lugar em debates mais recentes, em que ressaltam sua importância para o tratamento mais apurado na implementação de políticas públicas.

Entretanto, enquanto alguns especialistas apontam a relevância dessas perspectivas, outros informam que na prática essas abordagens ainda não funcionam, mostrando dados do relatório da Corregedoria Geral da União (CGU), de 2020, que, com relação à intersectorialidade, informa que ainda não existem ações que integrem todos os Ministérios envolvidos com a primeira infância e tampouco se tem informações de perspectiva de sua implementação e que, nesse contexto, presume-se que as ações setoriais ainda continuam a atuar de forma isolada.

No que se refere à interseccionalidade, percebe-se que mesmo ela sendo entendida no escopo do Marco Legal da Primeira Infância (MLPI), quando em seu artigo 4º fala do respeito à individualidade e aos ritmos da criança, valorizando a diversidade de seus contextos sociais e culturais, a conjuntura política atual vem atacando exatamente essas intersecções, a exemplo das crianças das comunidades indígenas, que têm sido alvo de desassistência por parte do governo e no que tange ao acesso à políticas públicas que garantam seus direitos e sua prioridade, conforme prescreve a lei (CIFALI, 2022).

Em relação à disseminação do Marco Legal da Primeira Infância (MLPI), constata-se que o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) tem sido um ator importante, nessa divulgação, com a promoção de cursos, seminários e encontros oferecidos na modalidade online e atualmente também presencial, intensificados desde 2020, depois da assinatura do Pacto Nacional pela Primeira Infância, em 2019. É importante salientar que, essas iniciativas demonstram a busca de um trabalho em conjunto do CNJ junto a outras instituições públicas das cinco regiões do país, inclusive a adesão das universidades, a exemplo da Universidade de Brasília (UnB) que, ao término deste trabalho, foi confirmada a articulação e o envio de um convite por parte do CNJ.

Das narrativas dos especialistas, conclui-se que os cortes orçamentários atingiram todas as pastas, e principalmente a educação infantil, dificultando a materialização dos ordenamentos jurídicos vigentes, incluindo o MLPI. Ainda, mesmo que seja possível apontar os avanços conquistados ao longo das últimas décadas, identifica-se nos últimos seis anos a

lentidão na aprovação de orçamentos que amparam os programas das mais diversas áreas, e isso tem sido a marca da nova gestão.

Outro problema visível observado foi que, o governo atual<sup>127</sup>, com o intuito de registrar seu nome, substitui programas existentes que já atendem ao que é proposto, por outros com o mesmo objetivo, como é o caso do Programa Criança Feliz (que apresenta fragilidades), ou com objetivo totalmente enviesado, a exemplo do Programa Rede Cegonha, substituído pelo Rede Materno e Infantil (RAMI). E, a partir dos discursos dos especialistas, registra-se que o debate em torno da primeira infância por parte de algumas instituições do governo permanecem, muitas vezes, somente no discurso e nas formações, tal como as ofertadas pelo CNJ, que tem como propósito disseminar o Marco Legal da Primeira Infância (MLPI), as políticas e programas que o governo elabora e aprova, atrelados a esta legislação.

Fazendo um comparativo entre o grupo de especialistas citados logo após a promulgação do Marco Legal da Primeira Infância (MLPI) e do grupo entrevistado, passados os seis anos de aprovação da lei, foi revelado que uma das inquietações é com relação ao reconhecimento legal da primeira infância, uma vez que ele é sistematizado no papel, ele precisa ser manifestado na prática, mas, infelizmente, ainda existe uma lacuna entre a lei e sua efetivação.

Outro ponto de relevo levantado das narrativas dos dois<sup>128</sup> grupos de especialistas é com relação a aposta da intersetorialidade como uma saída para a consolidação de políticas públicas voltadas para esse público e a garantia dos seus direitos. Verifica-se, dos relatos, que a intersetorialidade é vista como um diferencial trazido pelo MLPI, e se apresenta como uma forma de superar as fragmentações de algumas pastas.

Os depoimentos dos especialistas apontaram que nos últimos seis anos uma série de retrocessos, a exemplo do descumprimento das metas do Plano Nacional de Educação (PNE) e a implementação do Programa Tempo de Aprender e a Política do Voucher, vem em desencontro a muitas conquistas demarcadas desde a CF/88, passando pela LB e o PNE. Confirma-se, por meio dos relatos dos especialistas, que esses retrocessos podem ser observados a partir do golpe político de 2016, sendo ratificado com a aprovação da EC 95, com a redução de gastos por parte do governo, entre outras ações.

Para finalizar, mas não concluir, faz-se necessário chamar a atenção que para os especialistas entrevistados, e coadunando com o debate em torno do MLPI, embora não seja

---

<sup>127</sup> Que tem como presidente da República Jair Bolsonaro, gestão 2019-2022.

<sup>128</sup> Primeiro grupo citado logo após a promulgação da Lei e, o segundo grupo, citado com as entrevistas semiestruturadas (itens 2.2 e 2.3, do Capítulo II).

totalmente visível seus efeitos, esse ordenamento jurídico é mais um passo dado, que trouxe contribuições significativas para a primeira infância e fortalece o olhar para essa categoria estrutural, estimulando a articulação entre os mais diversos atores estatais e não estatais. Nesse viés, resulta entender que os instrumentos jurídicos são estabelecidos para melhorar, corrigir e implementar ações e planos que possam mudar uma realidade que não estava (ou que não está) sendo atendida. E, em se tratando de política pública que já contempla o direito estabelecido, também é na legislação que se busca zelar por sua manutenção.

Dessa comprovação, esta pesquisa não se finda aqui, ela se desdobra em muitas outras interrogações, a exemplo de: como evidenciar a existência da intersetorialidade e da interseccionalidade na elaboração e implementação de políticas públicas a partir da Lei nº 13.257/2016?; como realizar o monitoramento de ações integradas entre as várias pastas? entre outras. Algumas outras não foram percebidas, e outras não foi possível abordar em função das limitações do tempo. Desse modo, em tempos de incertezas, sugere-se futuras pesquisas que possam aprofundar a legitimação da criança como sujeito de direito, visto que esse olhar não será mais inaugural.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOWICZ, A. Financiamento/PEC 241| Entrevista com Anete Abramowicz (UFSCar). **ANPED – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação**. Rio de Janeiro, publicação em 08/11/2016 - 14:25. Disponível em: <https://www.anped.org.br/news/financiamentopec-241-entrevista-com-anete-abramowicz-ufscar>. Acesso: 16 nov. 2021.

ABUCHAIM, B. O. **Panorama das políticas de educação infantil no Brasil**. Brasília: UNESCO, 2018. Disponível em: <https://ncpi.org.br/wp-content/uploads/2020/04/Panorama-das-pol%C3%ADticas-de-educa%C3%A7%C3%A3o-infantil-no-Brasil.pdf> . Acesso em: 24 out. 2021.

AGENDA227.ORG. **A infância e a adolescência devem ocupar o centro dos debates**. Visão Estratégica, lançada em abril de 2022. Disponível em: <https://agenda227.org.br/> Acesso em: 29 mai. 2022.

AGÊNCIA SENADO. **Lei Henry Borel**: texto traz medidas protetivas para evitar novas agressões. Senado Notícias, 2022. Disponível em: <http://bibliotecadigital.iue.edu.co/handle/20.500.12717/859> . Acesso em: 02 abr. 2022.

ALANA.ORG. **Prioridade Absoluta**, 2021a Disponível em: <https://alana.org.br/project/prioridade-absoluta/> . Acesso em: 18 out. 2021.

ALANA.ORG. **Sobre Nós**, 2021b. Disponível em: <https://alana.org.br/#sobre> . Acesso em: 18 out. 2021.

ALEXANDRE, S. F. Aprendizagem e suas implicações no processo educativo. **Ícone – Revista de Letras** [online]. 2010, v. 6, n. 1, p. 51-60. Disponível em: <https://www.revista.ueg.br/index.php/icone/issue/view/204> . Acesso em: 03 jan. 2022.

ALMEIDA, O. A.; GHESTI, I. Introdução ao Marco Legal da Primeira Infância. *In: Curso Marco Legal da Primeira Infância para todos* (Material didático – Aula 1). Conselho Nacional de Justiça (CNJ/CEAJUD), 2021, p. 2-11.

ALMEIDA, O. A. O marco Legal da Primeira Infância: Quais infâncias, Quais crianças? *In: Avanços do Marco Legal da Primeira Infância. Câmara dos Deputados*. Brasília: Cadernos de Trabalhos e Debates do Centro de Estudos e Debates Estratégicos da Câmara dos Deputados, 2016, p. 133-141.

ALMEIDA, C. M. P. **Os efeitos do consumismo infantil na educação**: uma análise com foco no consumismo fomentado pelos “Youtubers Mirins”. Iniciação científica, 2018. Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas. Disponível em: [https://criancaeconsumo.org.br/wp-content/uploads/2019/03/IC\\_CPA\\_Outubro\\_2018\\_VF.pdf](https://criancaeconsumo.org.br/wp-content/uploads/2019/03/IC_CPA_Outubro_2018_VF.pdf) Acesso em: 03 abr. 2022.

ANDI – COMUNICAÇÕES E DIREITOS. **História** Sobre a ANDI, 2022a. Disponível em: <https://andi.org.br/sobre/> .Acesso em: 22 mai. 2022.

ANDI – COMUNICAÇÕES E DIREITOS. **Nota Conjunta**. Sobre a ANDI, 2022b. Disponível em: <https://andi.org.br/sobre/>. Acesso em: 22 mai. 2022.

ANTONELLO, C. S.; GODOY, A. S. A encruzilhada da aprendizagem organizacional: uma visão multiparadigmática. **Revista de Administração Contemporânea** [online]. 2010, v. 14, n. 2, pp. 310-332. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rac/a/6cNY9xWxdXPV6bZxWM5WZTK/abstract/?lang=pt#> Acesso em: 03 dez. 2021.

ARAÚJO, S. A.; ANDRADE, W. D. Atuação do pedagogo: reflexões sobre sua prática no Tribunal de Justiça de Pernambuco. **Revista Educação e (Trans)formação**, Garanhuns, v. 01, n. 01, out. 2015 / mar. 2016. Disponível em: <http://www.journals.ufrpe.br/index.php/educacaoetransformacao/article/view/765/673> . Acesso em: 04 jan. 2022.

ASSUNÇÃO, T. F.; ALMEIDA, E. A. Políticas Públicas para a Primeira Infância no Brasil durante os anos de 2010 a 2019. *In*: **CONEDU – VII Congresso Nacional de Educação**. Maceió/AL, 2020. Disponível em: [https://editorarealize.com.br/editora/anais/conedu/2020/TRABALHO\\_EV140\\_MD1\\_SA21\\_ID3985\\_10092020190358.pdf](https://editorarealize.com.br/editora/anais/conedu/2020/TRABALHO_EV140_MD1_SA21_ID3985_10092020190358.pdf) . Acesso e: 20 nov. 2021.

AUER, F. **Judicialização da educação infantil em tempo integral**: um estudo de caso do município de Vitória-ES. 2021. 152 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro de Educação, Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), Vitória, 2021.

BAILLY, A. **Dictionnaire**: Grec-Français. Rédiger avec le concours de E. Egger. Paris: Hachette, 1950.

BANDEIRA, P. As infâncias, as crianças e a era do direito. *In*: **Curso Marco Legal da Primeira Infância para todos** (Material didático – Módulo I). Conselho Nacional de Justiça (CNJ/CEAJUD), 2020, p. 39-52.

BARAN, M.; SAUMA, J.; SIQUEIRA, P. **Valores e metáforas**: para a comunicação do conhecimento científico sobre o desenvolvimento na primeira infância no Brasil. Washington: Instituto FrameWorks, 2014. Disponível em: <https://www.fmsv.org.br/pt-BR/biblioteca/estudo-frameworks---valores-e-metaforas/?s=frameworks>. Acesso em: 18 out. 2021.

BARROS; A. J. S.; LEHFELD, N. A. S. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

BARROS, R. P. Apresentação realizada na Conferência Internacional "**O Poder do Investimento na Primeira Infância para o Desenvolvimento com Equidade**". Brasília: Ministério da Cidadania, 2018.

BARTOS, Mariana S. H. **Intersetorialidade e as crianças que são filhas de pessoas privadas de liberdade**: um estudo de caso a partir do Marco Legal da Primeira Infância. 2019. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2019.

Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/27388>. Acesso em: 04 dez. 2021.

BECKER, D. *et al.* Benefícios da Natureza no Desenvolvimento de Crianças e Adolescentes. *In: SBP-SOCIEDADE BRASILEIRA DE PEDIATRIA. Manual de Orientação*. Grupo de Trabalho em Saúde e Natureza, Criança e Natureza. 2019. Disponível em: [https://criancaenatureza.org.br/wp-content/uploads/2019/05/manual\\_orientacao\\_sbp\\_cen.pdf](https://criancaenatureza.org.br/wp-content/uploads/2019/05/manual_orientacao_sbp_cen.pdf) Acesso em: 02 abr. 2022.

BERNARDI, I.; ROCHA, M. J. Educação Infantil: um direito fundamental. *In: Avanços do Marco Legal da Primeira Infância*. Câmara dos Deputados. Brasília. **Cadernos de Trabalhos e Debates do Centro de Estudos e Debates Estratégicos da Câmara dos Deputados**, 2016, p. 163 -168.

BELTRAMELLI NETO, S. **Direitos humanos**. Salvador: Juspodivm, 2014.

BICHIR, R.; OLIVEIRA, M. C.; CANATO, P. Para além da transferência de renda? Limites e possibilidades na articulação intersetorial de políticas sociais. *In: Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*. – N. 26 (2016) - Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2005- . 176p.; 28 cm.

BLOCH, M. **Apologia da história ou o ofício do historiador**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BOBBIO, N. **A era dos direitos** / Norberto Bobbio; tradução Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer. 7ª reimpressão — Nova ed. — Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOBBIO, N. **Teoria da norma jurídica**/ Norberto Bobbio; trad. Fernando Pavan Baptista e Ariani Bueno Sudatti / apresentação Alaôr Caffé Alves. Bauru, SP. EDIPRO, 2001.

BRASIL. **Decreto-lei nº 17.943, de 12 de outubro de 1927**. Consolida as leis de assistência e proteção a menores, 1927. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1910-1929/d17943a.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/d17943a.htm) . Acesso em: 30 nov. 2021.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934**. Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, 1934. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em: 30 nov. 2021.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, 1937. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm) . Acesso em: 30 nov. 2021.

BRASIL. Legislação Informatizada. **Decreto-lei nº 2.024, de 17 de fevereiro de 1940**. 1940. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-2024-17-fevereiro-1940-411934-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 30 nov. 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.799, de 05 de novembro de 1941**. 1941a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decllei/1940-1949/decreto-lei-3799-5-novembro-1941-413971-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 19 dez. 2021.

BRASIL. **Código de Processo Penal. Decreto lei nº 3.689, de 03 de outubro de 1941**. 1941b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Decreto-Lei/Del3689.htm>. Acesso em: 14 nov. 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943**. Autoriza o Poder Executivo a criar a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, a ela incorporando o patrimônio e as atribuições do Serviço de Assistência a Menores, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del5452.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm) Acesso em: 15 nov. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília**: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências 1990a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8069.htm). Acesso em 08 de nov. de 2010.

BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, 1990b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm). Acesso em: 30 nov. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.213 de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências, 1991. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8213cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm). Acesso em: 15 dez. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm). Acesso em: 28 dez. 2021.

BRASIL. **Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006**. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências, 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm). Acesso em: 17 dez. 2021.

BRASIL. **Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008**. Cria o Programa Empresa Cidadã, destinado à prorrogação da licença-maternidade mediante concessão de incentivo fiscal, e altera a Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, 2008. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/111770.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111770.htm). Acesso em: 11 nov. 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009**. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias [...], dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208 [...] e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI.2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm). Acesso em: 20 dez. 2021.



BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 2.488, de 21 de outubro de 2011**. Aprova a Política Nacional de Atenção Básica, estabelecendo a revisão de diretrizes e normas para a organização da Atenção Básica, para a Estratégia Saúde da Família (ESF) e o Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS), 2011. Disponível em: [https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt2488\\_21\\_10\\_2011.html](https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt2488_21_10_2011.html). Acesso em: 19 dez. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.662, de 05 de junho de 2012**. Assegura validade nacional à Declaração de Nascido Vivo - DNV, regula sua expedição, altera a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e dá outras providências, 2012a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112662.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112662.htm). Acesso em: 12 dez. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012**. Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal [...], 2012b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112772.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112772.htm). Acesso em: 11 nov. 2021.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **PL 6.998, de 2013**. Altera o art. 1º e insere dispositivos sobre a Primeira Infância na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências, 2013. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/604836>. Acesso em: 16 dez. 2021.

BRASIL. **Guia alimentar para a população brasileira**. Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Atenção Básica. – 2. ed., 1. reimpr. – Brasília: Ministério da Saúde, 2014. Disponível em: [https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/guia\\_alimentar\\_populacao\\_brasileira\\_2ed.pdf](https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/guia_alimentar_populacao_brasileira_2ed.pdf). Acesso em: 21 dez. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei da Câmara n.º 14, de 2015** (n.º 6.998/2013, na Casa de origem), 2015a. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=21/03/2015&paginaDir eta=00064>. Acesso em: 16 fev. 2019.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 1.130, de 5 de agosto de 2015**. Institui a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Criança (PNAISC) no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), 2015b. Disponível em: [https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2015/prt1130\\_05\\_08\\_2015.html](https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2015/prt1130_05_08_2015.html). Acesso em: 19 dez. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.257 de 08 mar. 2016**. Marco Legal da Primeira Infância. Dispõe sobre as políticas públicas para primeira infância e altera outras leis, 2016a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/113257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113257.htm). Acesso em: 23 abr. 2022.

BRASIL. Senado Federal. **Parecer nº 02, de 2016, do Gabinete da Senadora Fátima Bezerra**, De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei da Câmara dos Deputados no 14, de 2015 (Projeto de Lei no 6.698, de 2013, na Casa de origem), do Deputado Osmar Terra e outros, 2016b. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg->

getter/documento?dm=4318126&ts=1630417714027&disposition=inline. Acesso em: 17 out. 2021.

BRASIL. **Resolução nº 7, de 18 de maio de 2016.** 2016c. Disponível em: [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/22913949/do1-2016-05-20-resolucao-n-7-de-18-de-maio-de-2016-22913652](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/22913949/do1-2016-05-20-resolucao-n-7-de-18-de-maio-de-2016-22913652). Acesso em: 18 dez. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 8.737, de 03 de maio de 2016.** Institui o Programa de Prorrogação da Licença-Paternidade para os servidores regidos pela Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990, 2016d. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/d8737.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8737.htm). Acesso em: 28 nov. 2021.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Emenda Constitucional nº 95, de 2016.** Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências, 2016e. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2016/emendaconstitucional-95-15-dezembro-2016-784029-norma-pl.html>. Acesso em: 04 jun. 2022.

BRASIL. **Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PLANSAN 2016-2019.** Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília, DF: MDSA, CAISAN, 2017. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca\\_alimentar/caisan/plansan\\_2016\\_19.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca_alimentar/caisan/plansan_2016_19.pdf). Acesso em: 19 dez. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 9.765, de 11 de abril de 2019.** Institui a Política Nacional de Alfabetização, 2019a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Decreto/D9765.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Decreto/D9765.htm). Acesso em: 28 nov. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019.** Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023. 2019b, Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13971.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13971.htm). Acesso em: 22 mar. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 10.770, de 17 de agosto de 2021.** Institui a Agenda Transversal e Multissetorial da Primeira Infância, 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/Decreto/D10770.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Decreto/D10770.htm). Acesso em: 30 nov. 2021.

CASTRO, H. C. O. *et al.* Percepções sobre o Programa Bolsa Família na sociedade brasileira. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 15, nº 2, nov., 2009, p.333-355. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/ZsSgBnxGs9jJNWnBYz8Tz4Q/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 27 mar. 2022.

CALDAS, R. W. (Coord.). **Políticas Públicas: conceitos e práticas.** Belo Horizonte: SEBRAE/MG, 2008. 48 p. 7 v. (Políticas Públicas). Disponível em: <http://www.mp.ce.gov.br/nespeciais/promulher/manuais/MANUAL%20DE%20POLITICAS%20P%C3%9ABLICAS.pdf>. Acesso em: 21 dez. 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Estatuto da Criança e do Adolescente: 25 anos ECA.** Registro de Sessões, 2022. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/25-anos-do-estatuto-da-crianca-e-do-adolescente>. Acesso em: 23 de fev. 2022.

CAMPOS, R. Marco Legal da Primeira Infância e o assistencialismo do Programa Criança Feliz. Entrevista com Rosânia Campos (UNIVILLE). **ANPED – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação**. Rio de Janeiro, 08/11/2016 - 15:14. Disponível em: <https://www.anped.org.br/news/marco-legal-da-primeira-infancia-entrevista-com-rosania-campos-univille> . Acesso em: 30 out. 2021.

CAPES. COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR. **Produção técnica:** grupo de trabalho. Brasília, DF: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, 2019.

CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. **Acesso à Justiça**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1988.

CAPILHEIRA, C. D. **O Programa Criança Feliz e o Governo da Infância Contemporânea**. 2018. 144 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Instituto de Educação, Universidade Federal do Rio Grande (FURG), Rio Grande, 2018.

CARVALHO, J. C. O ProUni como política de inclusão: estudo de Campo sobre as dimensões institucionais e intersubjetivas da inclusão universitária, junto a 400 bolsistas no biênio 2005-2006. *In: 30ª Reunião Anual da Anped*, 2007. Disponível em: <https://www.anped.org.br/biblioteca/item/o-prouni-como-politica-de-inclusao-estudo-de-campo-sobre-dimensoes-institucionais-e> . Acesso em: 11 out. 2021.

CÁSSIO, F.; CARNEIRO, S. O descaso do genocida e o cinismo: é hora de falar da educação como bem público. 2020. **Le Monde Diplomatique - Brasil**. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/e-hora-de-falar-da-educacao-como-bem-publico/>. Acesso em: 06 out. 2021.

CAPELLA, A. C. **Formulação de Políticas**. Ana Cláudia Niedhardt Capella (Org.). Brasília: Enap, 2018. 151 p.

CECCON, C. Carta da Rede Nacional Primeira Infância à Dilma Rousseff. **Rede Nacional Primeira Infância**, 2016a. Disponível em: <http://primeirainfancia.org.br/wp-content/uploads/2016/02/carta-para-dilma-marco-legal.pdf> . Acesso em: 17 out. 2021.

CECCON, C. RNPI celebra a sanção do Marco Legal da Primeira Infância. **Rede Nacional Primeira Infância**, 2016b. Disponível em: <http://primeirainfancia.org.br/rnpi-celebra-a-sancao-do-marco-legal-da-primeira-infancia/> . Acesso em: 17 out. 2021.

CEDE - CENTRO DE ESTUDOS E DEBATES ESTRATÉGICOS (ed.). **Avanços do Marco Legal da Primeira Infância**. Brasília: Câmara dos Deputados. 2016. 532 p. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/acamara/estruturaadm/altosestudios/pdf/obra-avancos-do-marco-legal-da-primeirainfancia>. Acesso em: 22 nov. 2021.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A. **Metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2002.

CIFALI, A. C. *et al.* **Dossiê infâncias e Covid-19: os impactos da gestão da pandemia sobre crianças e adolescentes**. Centro de Estudos e Pesquisas de Direito Sanitário - CEPEDISA, 2022, 171p.

CIMI - CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO. **Relatório - Violência Contra os Povos Indígenas no Brasil - Dados de 2020**. Observatório de violência, publicado em 28 out. 2021. Disponível em: <https://cimi.org.br/2021/10/relatorioviolencia2020/>. Acesso em 04 jun. 2022.

CGU - CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Relatório de avaliação, exercício 2020**. Secretaria Federal Controle Interno, Relatório de Avaliação nº 816125, publicado em 22/01/2021. Brasília/DF. Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br> Acesso em: 20 mai. 2022.

CHARTIER, R. Por uma Sociologia Histórica das Práticas Culturais. *In: A História Cultural entre práticas e representações*. Tradução de Maria Manuela Galhardo. 2ª edição. Lisboa: DIFEL, 2002.

CNPQ - PLATAFORMA LATTES. **Sobre a plataforma Lattes, 2022**. Disponível em: <http://lattes.cnpq.br/web/plataforma-lattes/o-que-e/>. Acesso em: 23 abr. 2022.

CNJ - Conselho Nacional de Justiça. **Curso Marco Legal da Primeira Infância para Tod@s** (Material Didático). Eventos, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/agendas/curso-marco-legal-da-primeira-infancia-para-tods/> Acesso em: 11 dez. 2021.

CNJ - Conselho Nacional de Justiça. **Pacto Nacional pela Primeira Infância: Programas e Ações, 2021a**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/pacto-nacional-pela-primeira-infancia/> Acesso em: 11 dez. 2021.

CNJ - Conselho Nacional de Justiça. **Curso Marco Legal da Primeira Infância para Tod@s**. Eventos, 2021b. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/agendas/curso-marco-legal-da-primeira-infancia-para-tods/> Acesso em: 11 dez. 2021.

CNJ - Conselho Nacional de Justiça. **Curso Marco Legal da Primeira Infância e suas implicações jurídicas**. Eventos, 2021c. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/agendas/curso-marco-legal-da-primeira-infancia-e-suas-implicacoes-juridicas-operadores-do-direito/> . Acesso em: 11 dez. 2021.

CNJ - Conselho Nacional de Justiça. **Curso Marco Legal da Primeira Infância**. Eventos, 2021d. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/agendas/curso-marco-legal-da-primeira-infancia/> . Acesso em: 13 dez. 2021.

CNJ - Conselho Nacional de Justiça. **Curso Marco Legal da Primeira Infância** (Material didático). Conselho Nacional de Justiça (CNJ/CEAJud), 2021e. Todos os eventos. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/agendas/curso-marco-legal-da-primeira-infancia/>. Acesso em: 15 dez. 2021.

CNJ - Conselho Nacional de Justiça. **Eventos realizados**. Busca, 2021f. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/eventosrealizados/?busca=Primeira%20Inf%C3%A2ncia> . Acesso em: 14 dez. 2021.

CNJ - Conselho Nacional de Justiça. **Capacitação**. Programas e Ações, Pacto Nacional Pela Primeira Infância, 2021g. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sobre-o-cnj/quem-somos/>. Acesso em: 14 dez. 2021.

CNJ - Conselho Nacional de Justiça. **Comunicação e Evento**. Busca, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/eventosrealizados/?busca=Primeira%20Inf%C3%A2ncia> . Acesso em: 03 mai. 2022.

CNM – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. **Programa Criança Feliz**: veja os critérios para os Municípios elegíveis. Comunicação, Notícias, publicado em 26 out. 2021. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/programa-crianca-feliz-veja-os-criterios-para-os-municipios-elegiveis>. Acesso em: 27 dez. 2021.

COUTINHO, A.; SIQUEIRA, R.; CAMPOS, R. Voucher na Educação Infantil e a precarização da política de acesso. **GT 07 Educação de crianças de 0 a 6 anos**. Publicado em 07 jun. 2021 - 09:49. Disponível em: <https://www.anped.org.br/news/voucher-na-educacao-infantil-e-precarizacao-da-politica-de-acesso-gt-07> Acesso em: 20 mai. 2022.

CÔCO, V. Educação Infantil: conquistas em riscos, resistências e mobilizações | Entrevista com Valdete Côco (UFES). **ANPED – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação**. Rio de Janeiro, sex, 25 nov. 2016 - 13:13. Disponível em: <https://www.anped.org.br/news/educacao-infantil-conquistas-em-riscos-resistencias-e-mobilizacoes-valdete-coco-ufes>. Acesso em: 20 nov. 2021.

COELHO, R. C. F. Quais as dificuldades de se estabelecer políticas para a Primeira Infância nos três níveis da federação? **Workshop Construindo uma Agenda Regional para o Desenvolvimento na Primeira Infância**, 09 mai. 2016. 1 vídeo (2:41 min). Publicado no Canal Todos pela Educação. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=pNLy-oMwuBs>. Acesso em: 4 nov. 2021.

COMPARATO, F. K. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. São Paulo, Ed. Saraiva, 1999.

CONSIJ-PR. **Coletânea de leis na área da infância e da juventude**. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Coordenadoria da Infância e da Juventude, 2013. Disponível em: [https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/tj\\_pr/consij\\_pr\\_leis\\_infancia\\_2013.pdf](https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/tj_pr/consij_pr_leis_infancia_2013.pdf). Acesso em: 26 abr. 2022.

CORREIO BRAZILIENSE. **Ulysses, vaiado, ressalta estado democrático. Manifestantes tomaram o Salão Negro e impediram o discurso do presidente da Constituinte**. Em 13 de agosto de 1987, p. 3, edição 08889<sup>a</sup> (1) (HDBN).

COSTA, I. M. *et al.* Impacto das Telas no Desenvolvimento Neuropsicomotor Infantil: uma revisão narrativa. **Brazilian Journal of Health Review**, Curitiba, v.4, n.5, p. 21060-21071 sep./oct. 2021.

CRIANÇA E CONSUMO.ORG. **Consumismo infantil: um problema de todos.** 2022. Disponível em: <https://criancaeconsumo.org.br/consumismo-infantil/> . Acesso em: 02 abr. 2022.

CROSSHOST. **Afinal, o que é StreamYard?** 2022. Disponível em: <https://www.crosshost.com.br/streaming/streamyard-o-que-e-e-como-produzir-lives-nessa-ferramenta/> Acesso em: 21 abr. 2022.

CRUZ, S. V. Notas sobre o paradoxo dos direitos humanos e as relações hemisféricas. **Lua Nova**, São Paulo, n. 86, p. 17-50, 2012.

DELGADO, A. C. C.; MÜLLER, F. Sociologia da infância: pesquisa com crianças. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 26, n. 91, p. 351-360, Maio/Ago. 2005.

DEMARZO, M. D.; LIMA, D.; TEBET, G. Um golpe contra a infância: direitos das crianças e cidadania em risco no Brasil contemporâneo. **Ens. Tecnol. R.**, Londrina, v. 2, n. 1, p. 84-108, jan./jun. 2018. Disponível em: <https://periodicos.utfpr.edu.br/etr/article/view/8240>. Acesso em: 30 nov. 2021.

DIDONET, V. A trajetória dos direitos da criança no Brasil – de menor e desvalido a criança cidadã, sujeito de direitos. *In*: BRASIL. Câmara dos Deputados. **Avanços do Marco Legal da Primeira Infância**. Brasília: Cadernos de Trabalhos e Debates do Centro de Estudos e Debates Estratégicos da Câmara dos Deputados, 2016, p. 133-141.

DIDONET, V. **Histórico da criação de uma Rede para atuar na garantia dos direitos da criança na primeira infância no Brasil**. 09 ago. 2006. Disponível em: <http://primeirainfancia.org.br/wp-content/uploads/2021/10/Hist%C3%B3rico-a-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Rede-9-8-2006-VITAL.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2021.

DINIZ, H. D. **Gestores ainda não entenderam que a criança deve ser vista como prioridade**. Ministério Público do Paraná - MPPR. Criança e Adolescente, publicação em 17 jun. 2016. Disponível em: <https://crianca.mppr.mp.br/2016/06/12480,37/> Acesso em: 03 nov. 2021.

DISTRITO FEDERAL. **Decreto nº 37.669, de 29 de setembro de 2016**. Institui o Programa de Prorrogação da Licença-Paternidade para os servidores regidos pela Lei Complementar nº 840/2011. Disponível em: <http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=37669&txtAno=2016&txtTipo=6&txtParte=>. Acesso em: 03 de dez. 2021.

DODGE, J. *et al.* Assistência Social à Família da Criança. *In*: **Curso do Marco Legal da Primeira Infância, Ciências e Políticas Públicas. (Material didático – Aula 7 – Parte II)**. Conselho Nacional de Justiça (CNJ/CEAJUD), 2021, p. 2-11.

DOWBOR, L. Dowbor: o complexo desafio das políticas sociais. **Outras Palavras.Net**, Mercado x Democracia, publicado em 08 dez. 2021. Disponível em: <https://outraspalavras.net/mercadovsdemocracia/dowbor-o-complexo-desafio-das-politicas-sociais/> Acesso em: 09 dez. 2021.

DUARTE, V. C.; LEITE, M. R. T. A Difícil Articulação entre Políticas Setoriais e Intersetoriais – o Componente Educação no Programa BH-Cidadania. *In: Encontro de Administração Pública e Governança (Anais)*, São Paulo, nov. 2006. [...]. [S.l.: s.n.], 2005. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/ENAPG157.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2021.

EBBS – ESTRATÉGIA BRASILEIRINHAS E BRASILEIRINHOS SAUDÁVEIS. **Estratégia Brasileirinhas e Brasileirinhos Saudáveis**, 2021. Disponível em: <http://www.ebbs.iff.fiocruz.br/ebbs/>. Acesso em: 18 dez. 2021.

FACHIN, O. **Fundamentos de metodologia**. São Paulo: Saraiva, 5º. ed. [rev.], 2006.

FALCÃO, T. O desafio da intersectorialidade: contribuições a partir do ministério do desenvolvimento social e combate à fome. *In: BRASILIA. Câmara dos Deputados. Primeira infância: avanços do marco legal da primeira infância*. Brasília, 2016, 532 p. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/acamara/estruturaadm/altosestudios/pdf/obra-avancos-do-marco-legal-da-primeirainfancia>. Acesso em: 22 dez. 2021.

FALCON, F. J. C. História Cultural e História da Educação. **Revista Brasileira de Educação**, v. 11, n. 32 (maio/ago - 2006).

FARAH, M. F. S. Abordagens teóricas no campo de política pública no Brasil e no exterior: do fato à complexidade. **Rev. Serv. Público**. Brasília 69, edição especial Repensando o Estado Brasileiro, p. 53-84, dez 2018.

FARIA FILHO, L. M. A legislação escolar como fonte para a História da Educação: uma tentativa de interpretação. *In: FARIA FILHO, Luciano Mendes de. (Org.). Educação, modernidade e civilização: fontes e perspectivas de análises para a história da educação oitocentista*. Belo Horizonte: Autêntica, 1998. p. 89-125.

FARIAS, C. S.; RUIZ, M. J. F.; MAGALHÃES, C. A ameaça da privatização na Educação Infantil: o Mieib como espaço de resistência propositiva. **Jornal de Políticas Educacionais**, UFPR, Curitiba, v. 14, n. 32. Jul., 2020. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/71951> Acesso em: 30 dez. 2021.

FERREIRA, A. L. A escola e a rede de proteção de crianças e adolescentes. *In: ASSIS, SG., CONSTANTINO, P.; AVANCI, JQ. (Orgs). Impactos da violência na escola: um diálogo com professores [online]*. Rio de Janeiro: Ministério da Educação/ Editora FIOCRUZ, 2010, pp. 203-234. Disponível: <https://books.scielo.org/id/szv5t/pdf/assis-9788575413302-10.pdf> Acesso em: 30 dez. 2021.

FERREIRA, C. E. R. **Direitos Humanos e Soberania: o projeto universal-cosmopolita versus o Estado-emuralhado-nacional**. (Tese do Programa de Pós- Graduação em Ciência Política da Universidade de São Paulo (USP). São Paulo: USP, 2009.

FERREIRA, E. M.; SARAT, M. “Criança (s) e infância (s)”: perspectivas da história da educação. **Revista Linhas**, Florianópolis, v. 14, n.27, jul./dez. 2013. p. 234 - 252.

FILHO, R. F. Políticas Públicas e Acesso a Creche no Distrito Federal: Atuação do Poder Judiciário. **RDU**, Porto Alegre, Volume 15, n. 86, 2019, 198-223, mar-abr 2019.

FIRINO, D. L. S. A atuação da/o pedagoga/o nos tribunais de justiça estaduais brasileiros: mapeamento de produções científicas. *In: XXV EPEN – Reunião Científica Regional Nordeste da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (2020)*, GT09 -Trabalho e Educação. Disponível em: [http://anais.anped.org.br/regionais/sites/default/files/trabalhos/20/7744-TEXTO\\_PROPOSTA\\_COMPLETO.pdf](http://anais.anped.org.br/regionais/sites/default/files/trabalhos/20/7744-TEXTO_PROPOSTA_COMPLETO.pdf) . Acesso em: 04 jan. 2022.

FRANCISCO, J. C.; LIMA, A. S.; GROppo, L. A. Tramitação e aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente no Congresso Nacional (1989-1990). **Emancipação**, Ponta Grossa, v. 20, p. 1-21, e2015252, 2020. Disponível em: <https://revistas2.uepg.br/index.php/emancipacao/article/view/15252> . Acesso em: 27 dez. 2021.

FUNDAÇÃO ABRINQ. **Cenário da Infância**. Observatório da Criança e do Adolescente, 2022. Disponível em: <https://observatoriocrianca.org.br/cenario-infancia/temas/sobrevivencia-infantil-infancia/620-taxa-de-mortalidade-infantil-para-cada-mil-nascidos-vivos?filters=1,234>. Acesso em: 20 mai. 2022.

FLORES, M. L.; ALBUQUERQUE, S. ProInfância. Entrevista com Maria Luiza Flores (UFRGS) e Simone Albuquerque (UFRGS). **ANPED – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação**. Rio de Janeiro, 09 nov. 2016 - 11:09. Disponível em: <https://www.anped.org.br/news/proinfancia-entrevista-com-maria-luiza-flores-ufrgs-e-simone-albuquerque-ufrgs>. Acesso nov. 2021.

FNDE – FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Sobre o Programa Brasil Carinhoso**, 2021. Ministério da Educação. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/programas/brasil-carinhoso> . Acesso em: 21 dez. 2021.

FUJIMOTO, G. Cenário Mundial das Políticas de Primeira Infância. *In: BRASILIA*. Câmara dos Deputados. **Primeira infância: avanços do marco legal da primeira infância**. Brasília, 2016, 532 p. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/acamara/estruturaadm/altosestudos/pdf/obra-avancos-do-marco-legal-da-primeirainfancia>. Acesso em: 22 maio 2021.

FMCSV. FUNDAÇÃO MARIA CECÍLIA SOUTO VIDIGAL. **Quem somos**. São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www.fmcsv.org.br/pt-BR/a-fundacao/#conselho> . Acesso em: 14 nov. 2021.

FURTADO, A. G.; MORAIS, K. S. B.; CANINI, R. O direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes: construção histórica no Brasil. **Serviço Social em Revista**, v. 19, n. 1, 2016. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/23712> . Acesso em: 04 jan. 2022.

GALVÃO, L. G. Marco Legal da Primeira Infância: um breve olhar sobre as alterações que reforçam a doutrina da proteção integral desde os primeiros anos de vida. *In: Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo*. São Paulo, v. 3 n.15 p.111-124, jul 2018. São Paulo: EDEPE, 2018. Disponível em:



[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_boletim/bibli\\_bol\\_2006/Cad-Def-Pub-SP\\_n.15.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/Cad-Def-Pub-SP_n.15.pdf) . Acesso em: 19 dez. 2021.

GHESTI, I.; ZAHER, H. Intersetorialidade: atenção integrada como estratégia para promoção do desenvolvimento integral na primeira infância. Introdução ao Marco Legal da Primeira Infância. *In: Curso Marco Legal da Primeira Infância para todos (Material didático – Aula 10)*. Conselho Nacional de Justiça (CNJ/CEAJUD), 2021, p. 2-11.

GOV.BR - GOVERNO DO BRASIL. **Denunciar violação de direitos humanos (Disque 100)**. Assistência Social. Rede de Assistência e Proteção Social, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/denunciar-violacao-de-direitos-humano>. Acesso em: 03 abr. 2022.

GONÇALVES, C. de J. M. **Breves Considerações sobre o Princípio do Melhor Interesse da Criança e do Adolescente**. 2020. Disponível em: <http://www.editoramagister.com/>. Acesso em: 04 de nov. 2021.

GRUPO DE TRABALHO DA AMSK/BRASIL. Avanço regulatório para o respeito às diferentes infâncias. *In: Curso Marco Legal da Primeira Infância para todos (Material didático – Aula 9)*. Conselho Nacional de Justiça (CNJ/CEAJUD), 2021.

GUIMARÃES, E. F. A construção histórico-sociológica dos Direitos Humanos. **ORG & DEMO**, Marília, v. 11, n° 2, p. 95-112, Jul-Dez., 2010.

GUIMARÃES, L. Desnutrição, abusos e mortes fazem da Amazônia o pior do Brasil para ser criança. 2019. **BBC News Brasil**, 05 nov. 2019 e disponibilizada pelo Instituto Humanitas Unisinos em 08.11.2019. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/594179-desnutricao-abusos-e-mortes-fazem-da-amazonia-o-pior-lugar-do-brasil-para-ser-crianca?> Acesso em: 06 out. 2021.

HAAK, A. *et al.* Políticas e programas de nutrição no Brasil da década de 30 até 2018: uma revisão da literatura. **Com. Ciências Saúde**. 2018; 29(2):126-138. Disponível em: [https://bvsm.sau.gov.br/bvs/periodicos/ccs\\_artigos/politicas\\_programas\\_nutricao.pdf](https://bvsm.sau.gov.br/bvs/periodicos/ccs_artigos/politicas_programas_nutricao.pdf) Acesso em: 23 out. 2021.

HILGARTNER, S.; BOSK, C. The Rise and fall of social problems: a public arena model. **American Journal of Sociology**, n. 94, p.53-78, 1988. Disponível em: <https://www.journals.uchicago.edu/doi/10.1086/228951>. Acesso em: 05 dez. 2021.

IGNACIO, J. O que é interseccionalidade. **POLITIZE**, 2020. Disponível em: <https://www.politize.com.br/interseccionalidade-o-que-e/>. Acesso em: 21 out. 2021.

INSPER – INSTITUIÇÃO DE ENSINO SUPERIOR E DE PESQUISA. **Programa de Liderança Executiva em Desenvolvimento da Primeira Infância**, 2021. Educação Executiva/Cursos de Curta e Média Duração/Cursos de Gestão e Políticas Públicas/Programa de Liderança Executiva em Desenvolvimento da Primeira Infância. Disponível em: <https://www.insper.edu.br/educacao-executiva/cursos-de-curta-duracao/politicas-publicas/programa-de-lideranca-executiva-em-desenvolvimento-da-primeira-infancia/> Acesso em: 23 dez. 2021.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Projeções da População**, 2018. Disponível em:

<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9109-projecao-da-populacao.html?=&t=downloads>. Acesso em: 18 nov. 2021.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: síntese de indicadores**

2014 / IBGE, Coordenação de Trabalho e Rendimento. - Rio de Janeiro: IBGE, 2015. 102 p.

JACCOUD, L. Pobreza, direitos e intersetorialidade na evolução recente da proteção social brasileira. *In: Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*. – n. 26 (2016).

Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, pp. 15-31. Disponível em:

<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Caderno%20de%20Estudos%2026.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2022.

JENSEN, S. C. Os Documentos Internacionais Sobre os Direitos das Crianças e dos Adolescentes. **Jornal de Relações Internacionais (JRI)**, Curitiba, n. 3, v. 2, mar., 2018.

Disponível em: <http://jornalri.com.br/artigos/os-documentos-internacionais-sobre-os-direitos-das-criancas-e-dos-adolescentes> Acesso em: 30 nov. 2021.

JULLIARD, J. Sur un fascisme imaginaire: à propos d'un livre de Zeev Sternhell. *In:*

**Annales**. Economies, sociétés, civilisations. 39<sup>e</sup> année, n. 4, 1984. pp. 849-861. doi:

<https://doi.org/10.3406/ahess.1984.283100> Disponível em:

[https://www.persee.fr/doc/ahess\\_0395-2649\\_1984\\_num\\_39\\_4\\_283100](https://www.persee.fr/doc/ahess_0395-2649_1984_num_39_4_283100). Acesso em: 04 nov. 2021.

JUNQUEIRA, L. A. P. Articulações entre o serviço público e o cidadão. *In: X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*.

Santiago, Chile, oct. 2005. Disponível em: <https://docplayer.com.br/4183509-Articulacoes-entre-o-servico-publico-e-o-cidadao.html> Acesso em: 29 out. 2021.

JUNQUEIRA, L. A. P. A gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor. **Saúde e Sociedade** [online]. 2004, v. 13, n. 1, pp. 25-36. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/sausoc/a/ndN8rgZC7mzXdrFL39q7VSC/?lang=pt#> Acesso em: 20 abr. 2022.

KISHIMOTO, T. M. Política de formação profissional para a educação infantil: Pedagogia e Normal Superior. 1999. **Educação & Sociedade**, ano XX, nº 68, Dez. / 99.

KRAMER, S. As crianças de 0 a 6 anos nas políticas educacionais no Brasil: educação infantil e/é fundamental. **Educação & Sociedade** [online]. 2006, v. 27, n. 96 [Acessado 30 Dez. 2021], pp. 797-818.

KELNIAR, V. C.; LOPES, J. L.; PONTILI, R. M. A teoria do Capital Humano: revisitando conceitos. *In: Anais - VIII Encontro de Produção Científica e Tecnológica*, 2013.

Disponível em: [http://www.fecilcam.br/nupem/anais\\_viii\\_epct/PDF/TRABALHOS-COMPLETO/Anais-CSA/ECONOMICAS/05-Vckelniartrabalhocompleto.pdf](http://www.fecilcam.br/nupem/anais_viii_epct/PDF/TRABALHOS-COMPLETO/Anais-CSA/ECONOMICAS/05-Vckelniartrabalhocompleto.pdf). Acesso em: 21 abr. 2022.

LACERDA, L.; LIMA, R. A atuação da FUNAI junto à rede de proteção da infância. *In: Curso Marco Legal da Primeira Infância para todos (Material didático – Aula 9)*. Conselho Nacional de Justiça (CNJ/CEAJUD), 2021.

LACERDA, L.; LIMA, R. Um desafio para a compreensão das diferenças, considerando os povos indígenas. Introdução ao Marco Legal da Primeira Infância. *In: Curso Marco Legal da Primeira Infância para todos (Material didático – Aula 9)*. Conselho Nacional de Justiça (CNJ/CEAJUD), 2021.

LEAL, J. R. de S. Formação de Multiplicadores. *In: Curso Marco Legal da Primeira Infância para todos (Material didático – Módulo VI)*. Conselho Nacional de Justiça (CNJ/CEAJUD), 2020, p. 2-18.

LENCASTRE, J. A.; CHAVES, J. H. A imagem como linguagem. **Revista galego-portuguesa de psicoloxía e educación**: revista de estudos e investigación en psicología y educación, ISSN 1138-1663, v. Extra 1, 2007.

LIBERATI, W. D. **Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente**. 6.ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

LIMA, L. M. Crianças com deficiência. Introdução ao Marco Legal da Primeira Infância. *In: Curso Marco Legal da Primeira Infância para todos (Material didático – Aula 9)*. Conselho Nacional de Justiça (CNJ/CEAJUD), 2021.

LITERAFRO. Nilma Lino Gomes. **Nilma Lino Gomes, Ensaístas**, 2020. Publicado em 26 set. 2020. Disponível em: <http://www.letras.ufmg.br/literafro/autoras/368-nilma-lino-gomes>. Acesso em: 18 nov. 2021.

LINERO, L. **Primeira Infância**: conheça a nova lei do Marco Legal da Primeira Infância. Ministério Público do Paraná - MPPR. Criança e adolescente, publicação em 17 jun. 2016. Disponível em: <https://crianca.mppr.mp.br/2016/06/12480,37/> Acesso em: 03 nov. 2021

MACEDO, Juliana M; XEREZ, Flávia H. S.; LOFRANO, Rodrigo. **Intersetorialidade nas políticas sociais**: perspectivas a partir do programa Bolsa Família. In: Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate. – N. 26 (2016). Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2005- . 176p. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Caderno%20de%20Estudos%2026.pdf> . Acesso em: 18 dez. 2021.

MACEDO, D. M. *et al.* Revisão sistemática de estudos sobre registros de violência contra crianças e adolescentes no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva** [online]. 2019, v. 24, n. 2, pp. 487-496. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/VVYZWH4qZc7ynkCpMNwczhv/?lang=pt> Acesso: 26 mar 2022.

MACIEL, L. O. A Interseccionalidade de Carla Akotirene e o Marxismo: apontamentos Críticos a Partir de Marx, Lukács e Chasin. **PráxisComunal**, Belo Horizonte, v.2, n.1 2019.

Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/praxiscomunal/article/view/20024> .  
Acesso em: 21 out. 2021.

MARINS, M. T. *et al.* Auxílio Emergencial em tempos de pandemia. **Sociedade e Estado**, v. 36(02), 669–692, 2021. Disponível em:  
<https://periodicos.unb.br/index.php/sociedade/article/view/33831> . Acesso em: 26 mar. 2022.

MARSHAL. A. **Princípios de Economia**. Tradução Luiz João Baraúna, São Paulo: Nova Cultural, 1988.

MARCILIO, A. O. A infância do Marco Legal da Primeira Infância. **SESCSP.ORG**, Editorial, 2021. Disponível em:  
[https://www.sescsp.org.br/online/artigo/15364\\_A+INFANCIA+DO+MARCO+LEGAL+DA+PRIMEIRA+INFANCIA](https://www.sescsp.org.br/online/artigo/15364_A+INFANCIA+DO+MARCO+LEGAL+DA+PRIMEIRA+INFANCIA). Acesso em: 28 nov. 2021.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos da Metodologia Científica**. São Paulo: Editora Atlas, 2003.

MARICONDI, M. A.; SANTOS, M. D. Convivência familiar e comunitária. *In: Curso Marco Legal da Primeira Infância para todos (Material didático – Aula 7)*. Conselho Nacional de Justiça (CNJ/CEAJUD), 2021.

MARICONDI, M. A.; SANTOS, M. D. Assistência Social à Família da Criança. *In: Curso do Marco Legal da Primeira Infância, Ciências e Políticas Públicas*. (Material didático – Aula 7). Conselho Nacional de Justiça (CNJ/CEAJUD), 2021, pp.20-22.

MARINO, E. Uma experiência de formação de lideranças para o desenvolvimento da primeira infância. *In: HADDAD, A. E. (Org.) São Paulo Carinhosa: o que grandes cidades e políticas intersetoriais podem fazer pela primeira infância*. São Paulo: Secretaria Municipal de Cultura 2016, pp. 450-462).

MARQUES, A. A. F. **Avanços e limites do Estatuto da Criança e do Adolescente no Brasil**: uma análise à luz dos princípios da prioridade absoluta e da proteção integral à criança e ao adolescente. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica), Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI), 2011.

MAZZOLI, M. Qual a importância das políticas para a primeira infância no desenvolvimento de um país. *In: Workshop Construindo uma Agenda Regional para o Desenvolvimento na Primeira Infância*, 9 mai. 2016. 1 vídeo (2:37 min). Publicado no Canal Todos pela Educação. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=AZ8ga7FjFIk>. Acesso em: 5 nov. 2021.

MENDONÇA, P. B. O. A metodologia científica em pesquisas educacionais: pensar e fazer ciência. *Interfaces Científicas – Educação*, Aracaju, v.5, N.3, p.87 – 96, Jun. 2017.

MELO, E. R. Acesso à justiça por crianças na primeira infância. *In: Curso Marco Legal da Primeira Infância para todos (Material didático – Módulo II - Aula 7, Áreas prioritárias 1)*. Conselho Nacional de Justiça (CNJ/CEAJUD), 2021, p. 2-7.

MINAYO, Maria C. S. *et al.* **Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade**. 21<sup>a</sup>. ed. Editora Vozes, Petrópolis, RJ, 2002.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 14. ed. São Paulo: Hucitec Editora, 2010.

MIEIB. **Posicionamento do MIEIB sobre o programa Criança Feliz, do Ministério do Desenvolvimento Social**. Cartas do MIEIB, publicada em 06/06/2018. Disponível em: <https://www.mieib.org.br/documentos/posicionamento-do-mieib-sobre-programa-crianca-feliz-do-ministerio-do-desenvolvimento-social/> Acesso em: 10 jun. 2022.

MIEIB. **Institucional**. 2022. Disponível em: <https://www.mieib.org.br/institucional/> Acesso em: 22 abr. 2022.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA. **Bolsa Família, o programa**, 2021a. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/bolsa-familia>. Acesso em: 21 dez. 2021.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA. **Governo Federal reestrutura Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, presidida pelo Ministério da Cidadania**. Notícias e Conteúdo, Desenvolvimento Social, Notícias, publicado em 09 jun. 2021b. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/governo-federal-reestrutura-camara-interministerial-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-presidida-pelo-ministerio-da-cidadania> Acesso em: 21 dez. 2021.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA **O que é Auxílio Brasil**, 2022a. Disponível: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/auxilio-brasil>. Acesso em: 26 mar. 2022.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA. **Auxílio Emergencial**, 2022b. Disponível: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/servicos/auxilio-emergencial>. Acesso em: 26 mar. 2022.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Política Nacional de Atenção Integral à Saúde do Homem (PNAISH)**, 2008. Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. Disponível em: [https://bvsm.s.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica\\_nacional\\_atencao\\_saude\\_homem.pdf](https://bvsm.s.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nacional_atencao_saude_homem.pdf) Acesso em: 21 dez. 2021.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Criança: orientações para implementação** / Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. Brasília: Ministério da Saúde, 2018, 180 p.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Caderneta da Criança é ferramenta importante para acompanhamento integral da saúde infantil**, 2020. Nova versão traz histórico da criança desde o nascimento até os 10 anos de idade e deve ser distribuída a mais de 6 milhões de crianças em 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/caderneta-da-crianca-e-ferramenta-importante-para-acompanhamento-integral-da-saude-infantil> Acesso em: 19 dez. 2021.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Nova versão da Caderneta da Criança será enviada para todo o Brasil.** Saúde da Criança, publicado em 14/01/2022. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2022/janeiro/nova-versao-da-caderneta-da-crianca-sera-enviada-para-todo-o-brasil> Acesso em: 20 mai. 2022.

MOREIRA, A.; SALLES, L. M. F. Crianças e adolescentes na Constituinte: fragmentos de luz sobre os invisíveis. **Educ. foco**, Juiz de Fora, v. 22, n.3, p. 174-199, 2018.

MOREIRA, R. A. Prisão domiciliar para as mães de crianças. Coluna Processo Penal em Foco. **Estado de Direito** – informação formando opinião! Em 20 de março de 2017. Disponível em: <http://estadodedireito.com.br/prisao-domiciliar-para-as-maes-de-criancas/> Acesso dez. 2021.

MOTI, A. J. A.; CIFALI, A. C. **Panorama das infâncias no Brasil: dados socioeconômico-culturais.** In: Curso Marco Legal da Primeira Infância para todos (Material didático – Aula 3 - Módulo I). Conselho Nacional de Justiça (CNJ/CEAJUD), 2021, p. 2-15.

NABINGER, S. Cuidar dos cuidadores e respeitar o ritmo de desenvolvimento infantil: a contribuição de Emmi Pikler. In: Brasil. Câmara dos Deputados. **Avanços do Marco Legal da Primeira Infância.** Brasília: Cadernos de Trabalhos e Debates do Centro de Estudos e Debates Estratégicos da Câmara dos Deputados, 2016, p. 118-124.

NASCIMENTO, C. T.; BRANCHER, V. R.; OLIVEIRA, V. F. A Construção Social do Conceito de Infância: algumas interlocuções históricas e sociológicas. **Unijuí: Revista Contexto e Educação.** v. 23 n. 79, 2008.

NASCIMENTO, L. M.; PIRES, M. C. C.; SANTOS, M. D. Educação Infantil. In: **Curso Marco Legal da Primeira Infância para todos (Material didático – Aula 7).** Conselho Nacional de Justiça (CNJ/CEAJUD), 2021.

NASCIMENTO, S. Reflexões sobre a intersetorialidade entre as políticas públicas. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 101, p. 95-120, jan./mar. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/TDCqtLhvDvRnRmDXhtTBHZK/abstract/?lang=pt#> . Acesso em: 19 nov. 2021.

NASCIMENTO, M. L. B. P. As políticas públicas de educação infantil e a utilização de sistemas apostilados no cotidiano de creches e pré-escolas públicas. **Revista Brasileira de Educação** [online]. 2012, v. 17, n. 49 [Acessado 30 Dez. 2021], pp. 59-80.

NETA, E. A. B. **O discurso argumentativo na publicidade:** uma análise verbo-visual. 2010. 89f. Dissertação (Mestre em Ciências da Linguagem) – Universidade Católica de Pernambuco, Recife, 2010.

NOGUEIRA, G. M.; LAPUENTE, J. S. M. “Tempo de Aprender”: uma proposta do Ministério da Educação para professores alfabetizadores. **Revista De Educação PUC-Campinas**, V. 26, 1–17, 2021. Disponível em: <https://seer.sis.puc-campinas.edu.br/reeducacao/article/view/4933> Acesso em: 20 mai. 2022.

NORA, P. **Entre memória e história:** a problemática dos lugares. Tradução de Yara Aun Khoury. Proj. História, São Paulo, (10), dez. 1993.

NUNES, A. J. S; VITORINO, M. C. Violência contra crianças no cenário brasileiro. **Ciência & Saúde Coletiva** [online]. 2016, v. 21, n. 3, pp. 871-880. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/hbQG5xjXFgD6qBLw4D95NNg/?format=html&lang=pt#> Acesso em: 26 mar 2022.

OBSERVA - OBSERVATÓRIO DO MARCO LEGAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA. **Primeira Infância na Mídia.**, 2021a. Disponível em: <https://andi.org.br/publicacoes/primeira-infancia-na-midia/>. Acesso em 21 dez. 2021.

OBSERVA – OBSERVATÓRIO DO MARCO LEGAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA. **Confira a série histórica dos indicadores: taxa de mortalidade na infância, para cada mil nascidos vivos**, 2021b. Disponível em: [https://rnpiobserva.org.br/historico?location\\_id=0&area=3](https://rnpiobserva.org.br/historico?location_id=0&area=3) Acesso em: 22 dez. 2021.

OBSERVA - OBSERVATÓRIO DO MARCO LEGAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA. **Relatório personalizado**, 2021c. Relatório gerado [on-line]. Disponível em: [https://rnpiobserva.org.br/historico?location\\_id=0&area=1](https://rnpiobserva.org.br/historico?location_id=0&area=1). Acesso em: 24 out. 2021.

OLIVEIRA, P. R. N.; ANDREUCCI, A. C. P. T. Em nome do direito de ser criança: o papel vanguardista do marco legal da primeira infância no combate à pressão consumista e a comunicação mercadológica. **Signos do Consumo**, [S. l.], v. 11, n. 1, p. 26-33, 2018. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/signosdoconsumo/article/view/150731>. Acesso em: 26 mar. 2022.

OLIVEIRA, A. C.; MELO, R. W.; MIRANDA, H. Interseccionalidade como cuidado e respeito às especificidades. *In: Curso Marco Legal da Primeira Infância para todos (Material didático – Aula 9)*. Conselho Nacional de Justiça (CNJ/CEAJUD), 2021.

OLIVEIRA, B. H. R. **PL nº 6.998 de 2013**: nas tramas de uma política pública para a primeira infância no Brasil. 2016, 180 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Declaração dos Direitos da Criança – 1959**. Biblioteca Virtual de Direitos Humanos. Universidade de São Paulo. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Crian%C3%A7a/declaracao-dos-direitos-da-crianca.html> Acesso em: 15 nov. 2021.

ORTIZ, M. Desvendando Sentidos e Usos para a Perspectiva de Interseccionalidade nas Políticas Públicas Brasileiras. *In: Seminário Internacional Fazendo Gênero 10 (Anais Eletrônicos)*, Florianópolis, 2013.

PADULA, I. B. S; ESTEVES, V. C.; FARIA, A. L. G. As infâncias e os marcadores sociais da diferença: as experiências e resistências das crianças na educação infantil. *In: Anais - IV DESFAZENDO GÊNERO*. Campina Grande: Realize Editora, 2019. Disponível em: <https://editorarealize.com.br/artigo/visualizar/64040>>. Acesso em: 27 abr. 2022.

PÁGIO, L. S. A importância do conhecimento jurídico para o exercício da cidadania em face do artigo 3º da lei de introdução às normas do direito brasileiro. **JUS.COM.BR**, publicado em mar. 2019. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/72424/a-importancia-do-conhecimento->

juridico-para-o-exercicio-da-cidadania-em-face-do-artigo-3-da-lei-de-introducao-as-normas-do-direito-brasileiro . Acesso em: 11 dez. 2021.

PEDROSA, L. ECA completa 25 anos: mas ações de proteção a crianças começaram na época colonial. ECA completa 25 anos, **Portal EBC**, 06 ago. 2020. Disponível em: <https://memoria.ebc.com.br/cidadania/2015/07/eca-25-anos-direitos-criancas-e-adolescentes>. Acesso em: 28 nov. 2021.

PEDROZA, R. L. S. Aprendizagem e subjetividade: uma construção a partir do brincar. **Revista do Departamento de Psicologia da UFF**. v. 17. n. 2, Niterói July/Dec 2005, v. 17, n. 2, p. 61-76.

PELLANDA, A.; FROSSARD, M. **Crianças e adolescentes em situação de rua**. Coordenação Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 1ª ed. - São Paulo: Expressão Popular, 2022. Disponível em: [https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/estudo\\_situacao\\_de\\_rua\\_com\\_capa.pdf](https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/estudo_situacao_de_rua_com_capa.pdf) Acesso em: 28 mai. 2022.

PEREIRA, A. B. S. **Gênero e interseccionalidade no debate legislativo: uma análise da tramitação do Projeto de Lei nº 6.998 de 2013**. Monografia (Graduação)- Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2017. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/handle/235/11219>. Acesso em: 03 dez. 2021.

PIOVESAN, F. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 14ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

PIOVESAN, F. **Temas de Direitos Humanos**. 7ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**, 2021. Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/sustainable-development-goals/goal-3-good-health-and-well-being.html> . Acesso em: 21 dez. 2021.

PORTALCOVID19. **Sobre o vírus**. 2020. Disponível em: <http://www.coronavirus.df.gov.br/index.php/sobre-o-virus/>. Acesso em: 02 abr. 2022.

PRADO, A. E. F. G.; HAI, A. A. A experiência e trajetória de gestão de Vital Didonet junto ao Ministério da Educação (1974-1990): construindo caminhos para a educação da primeira infância brasileira. **Educ. Puc. Campinas**, v. 24, n. 2, p. 318-338, maio 2019. Disponível em: <https://periodicos.puc-campinas.edu.br/reeducacao/article/view/4239#:~:text=Discute%2Dse%2C%20a%20partir%20da,da%20educa%C3%A7%C3%A3o%20da%20primeira%20inf%C3%A2ncia>. Acesso em: 14 nov. 2021.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente** (CONANDA/MMFDH), 2021. Participa + Brasil. Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/conanda> Acesso em: 23 dez. 2021.



PRIMEIRA INFANCIA EM PAUTA.ORG. **Bem-vindo ao início da vida**, 2021. Disponível em: [https://www.primeirainfanciaempauta.org.br/bem-vindo-ao-inicio-da-vida.html#fn\\_ref\\_3](https://www.primeirainfanciaempauta.org.br/bem-vindo-ao-inicio-da-vida.html#fn_ref_3). Acesso em: 18 out. 2021.

PRIORIDADE ABSOLUTA. **Os filhos dos outros e os filhos de ninguém são nossa responsabilidade constitucional e moral**. Entenda a Prioridade, 2021. Disponível em: <https://prioridadeabsoluta.org.br/entenda-a-prioridade/> Acesso em: 09 nov. 2021.

PROMUNDO.ORG. **Nosso Trabalho** [online], 2022. Disponível em: <https://promundo.org.br/trabalho/>. Acesso em: 07 ago. 2022.

PURIFICAÇÃO, C. A. M. *et al.* O Golpe de 2016 e seus impactos na assistência à infância. *In: IX Jornada Internacional de Políticas Públicas*, 2019. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2019/anais.html> . Acesso em: 09 nov. 2021.

QVORTRUP, J. A infância enquanto categoria estrutural. **Educ. Pesqui.**, São Paulo, v. 36, n. 2, p. 631- 644, ago. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ep/v36n2/a14v36n2.pdf>.

QVORTRUP, J. Nove teses sobre a "infância como um fenômeno social". **Pro-Posições**, Campinas, v. 22, n. 1, p. 199-211, abr. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/pp/v22n1/15.pdf>.

RADIO SENADO. **Dois anos do primeiro caso de coronavírus no Brasil**. Publicação de Rodrigo Resende, em 23/02/2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2022/02/23/dois-anos-do-primeiro-caso-de-coronavirus-no-brasil#:~:text=O%20primeiro%20caso%20confirmado%20de,milh%C3%B5es%20de%20casos%20no%20pa%C3%ADs>. Acesso em: 16 abr. 2022.

RAMOS, A. C. **Curso de direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2014.

REIS, T. S. *et al.* Conhecimentos e atitudes de crianças escolares sobre prevenção de acidentes. **Ciência & Saúde Coletiva** [online]. 2021, v. 26, n. 3 [Acessado 26 Mar. 2022], pp. 1077-1084. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/s8DTFvbs7SHfkKZknL4vYhy/?lang=pt&format=html#> Acesso em: 26 mar de 2022.

RIOUX, J. A associação em política. *In: REMOND, R. (Org.). Por uma história política*. Rio de Janeiro, FGV/UFRJ, 1996.

RIZZINI, I. Reflexões sobre a pesquisa histórica com base em ideias e práticas sobre assistência à infância no Brasil na passagem do século XIX para o XX. *In: I Congresso Internacional de Pedagogia Social (Anais)*, An.1., 2006. Disponível em: [http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=msc0000000092006000100019&script=sci\\_arttext#tx02](http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=msc0000000092006000100019&script=sci_arttext#tx02) . Acesso em: 03 nov. 2021.

RIZZINI, I.; BARKER, G.; CASSANIGA, N. Políticas sociais em transformação: crianças e adolescentes na era dos direitos. **Educar em Revista** [online]. 1999, n. 15. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0104-4060.196> Acesso em: 21 dez 2021.

RIZZINI, I.; PORTO, C; TERRA, C. **A criança na primeira infância em foco nas pesquisas brasileiras**. Rio de Janeiro: Centro Internacional de Estudos e Pesquisas sobre a Infância (CIESPI)/PUC-Rio, 2014.

RNPI – REDE NACIONAL PRIMEIRA INFÂNCIA (2020a). **Plano Nacional Primeira Infância: 2010 - 2022 | 2020 - 2030** / Rede Nacional Primeira Infância (RNPI); ANDI Comunicação e Direitos, - 2ª ed. (revista e atualizada) - Brasília, DF: RNPI/ANDI, 2020.

RNPI - REDE NACIONAL PRIMEIRA INFÂNCIA (2020b). **RNPI lança plataforma OBSERVA com indicadores inéditos sobre a Primeira Infância no Brasil**. Publicação de 5/10/2020. Disponível em: <http://primeirainfancia.org.br/rnpi-lanca-plataforma-observa-com-indicadores-ineditos-sobre-a-primeira-infancia-no-brasil/> Acesso em: 19 mai. 2022.

RNPI - REDE NACIONAL PRIMEIRA INFÂNCIA. **Quem Somos**, 2021. Secretaria Executiva da Rede Nacional Primeira Infância - Triênio 2018/2020: ANDI – Comunicação e Direitos. Disponível em: <http://primeirainfancia.org.br/quem-somos/> Acesso em: 19 nov. 2021.

RNPI - REDE NACIONAL PRIMEIRA INFÂNCIA. **Nota conjunta**, 2021b. Documentos RNPI, publicado em 13/12/2021. Disponível em: <http://primeirainfancia.org.br/nota-conjunta-rnpi-mieib-undime-uncme-campanha-nacional-pelo-direito-a-educacao-sobre-o-auxilio-crianca-cidada-em-defesa-da-creche-como-instituicao-educacional/> Acesso em: 10 jun. 2021.

ROSA, L. S.; MACKEDANZ, L. F. A análise temática como metodologia qualitativa em educação em ciências. **Revista Atos de Pesquisa em Educação** / Blumenau, v.16, e8574, 2021.

ROSEMBERG, F.; MARIANO, C. L. S. A convenção internacional sobre os direitos da criança: debates e tensões. **Cadernos de Pesquisa** [online]. 2010, v. 40, n. 141, pp. 693-728. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/gvh6jf9BxZFWyZzcbSDWpzk/?lang=pt#>. Acesso em: 07 de jun. 2022.

SADER, E.; GENTILI, P. O necessário, o possível e o impossível. Entrevista com Luiz Inácio Lula da Silva. In: SADER, E. **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo, SP: Boitempo. Rio de Janeiro: FLACSO, 2013. p.9-29. [http://flacso.redelivre.org.br/files/2015/03/10\\_ANOS\\_GOVERNOS.pdf](http://flacso.redelivre.org.br/files/2015/03/10_ANOS_GOVERNOS.pdf) . Acesso em: 14 dez. 2021.

SALDAÑA, P. Políticas da educação de Bolsonaro são retrocessos, diz movimento com 18 organizações. **Folha de São Paulo**, publicação 12 mai 2022. Disponível em [https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2022/05/politicas-da-educacao-de-bolsonaro-sao-retrocessos-diz-movimento-com-18-organizacoes.shtml?utm\\_source=ActiveCampaign&utm\\_medium=email&utm\\_content=Inf%C3%A2ncia+na+M%C3%ADdia&utm\\_campaign=Inf%C3%A2ncia+na+M%C3%ADdia+5Btodas+as+listas%5D](https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2022/05/politicas-da-educacao-de-bolsonaro-sao-retrocessos-diz-movimento-com-18-organizacoes.shtml?utm_source=ActiveCampaign&utm_medium=email&utm_content=Inf%C3%A2ncia+na+M%C3%ADdia&utm_campaign=Inf%C3%A2ncia+na+M%C3%ADdia+5Btodas+as+listas%5D). Acesso em: 13 mai. 2022.

SAMPIERI, R. H. **Metodología de la investigación**. McGraw-Hill: Bogotá –México DF. 6ª. Edición, 2014.

SANI, A. I. Reflexões sobre infância e os direitos de participação da criança no contexto da justiça. *E-cadernos CES* [Online], 20 | 2013, posto online no dia 01 dezembro 2013. Disponível em: <https://journals.openedition.org/eces/1668#quotation> . Acesso em: 04 jan. 2021.

SANTIAGO, F. “Não é nenê, Ela é preta”: Educação Infantil E Pensamento Interseccional. **Educação em Revista** [online]. 2020, v. 36, e220090. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/edur/a/tyzm4v7TDVpDtsBcNmvhKzz/?lang=pt#> . Acesso em: 20 dez. 2021.

SANTIAGO, F. **Eu quero ser o Sol!:** (re)interpretações das intersecções entre as relações raciais e de gênero nas culturas infantis entre as crianças de 0-3 anos em creche. 115f. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2019.

SANTIAGO, F.; FARIA, A. L. G. Da descolonização do pensamento adultocêntrico à educação não sexista desde a creche: por uma pedagogia da não violência. *In*: TELES, Maria Amélia de Almeida; SANTIAGO, Flávio; FARIA, Ana Lúcia Goulart de (Orgs.). **Por que a creche é uma luta das mulheres? Inquietações feministas já demonstram que as crianças pequenas são de responsabilidade de toda a sociedade!** São Carlos: Pedro & João Editores, 2018. p. 246-272.

SANTOS, E. S. **Criança e Natureza:** uma experiência em educação infantil. 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), Licenciatura Pedagogia - Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/199260> . Acesso em: 25 mar. 2022.

SANTOS, M. D.; MELO, I. M. F. **Saúde.** *In*: Curso Marco Legal da Primeira Infância para todos (Material didático – Aula 7). Conselho Nacional de Justiça (CNJ/CEAJUD), 2021, p. 2-11.

SANTOS, M. O. Proinfância e estrutura físico-pedagógica - Entrevista com Marlene dos Santos (UFBA). **ANPED – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação.** Rio de Janeiro, 09 nov. 2016 – 11:19. Disponível em: <https://www.anped.org.br/news/proinfancia-entrevista-com-marlene-dos-santos-ufba> . Acesso em: 30 out. 2021.

SARLET, I. W. **A eficácia dos direitos fundamentais.** 6ª. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SARMENTO, M. J. Construir a educação infantil na complexidade do real. **Pátio- Revista de Educação Infantil**, nº 32, 2012. Disponível em: <http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/36775?mode=full> . Acesso em: 21 dez. 2021.

SASSE, C. Recordista em desigualdade, país estuda alternativas para ajudar os mais pobres. Senado Federal. **Agência Senado**, publicado em 12 mar. 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2021/03/recordista-em-desigualdade-pais-estuda-alternativas-para-ajudar-os-mais-pobres> Acesso em: 21 dez. 2021.

SASSON, M. D. H. **Políticas Públicas de educação para a primeira infância**: concepções do papel do Estado e do desenvolvimento infantil difundidas pela Fundação Maria Cecília Souto Vidigal. 2019. 172 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade da Região de Joinville (UNIVILLE), Joinville, 2019.

SAVIANI, D. **Aprender a aprender**: um slogan para a ignorância. Entrevista com Demerval Saviani. *Combate Racismo Ambiental*, 2016. Disponível em: <https://racismoambiental.net.br/2016/02/08/aprender-a-aprender-um-slogan-para-a-ignorancia-entrevista-com-demerval-saviani/>. Acesso em: 11 nov. 2021.

SCHLICKMANN, F. Aspectos destacados dos três modelos iniciais dos direitos fundamentais. **Revista eletrônica de Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciências Jurídicas da UNIVALI, Itajaí, v. 4, nº2, 2º quadrimestre de 2009.

SCHLITHLER, C. Pelo fim do uso de “carente”. **GIFE-Associação dos investidores sociais do Brasil**, 2011. Disponível em: <https://www.childfundbrasil.org.br/blog/artigo-pelo-fim-do-uso-de-carente/>. Acesso em: 11 nov. 2021.

SCATOLINI, L. Desmonte da Rede Cegonha, do SUS, e o “corporativismo médico”. **Outras Palavras Net**. Outra Saúde, publicado em 19/04/2022. Disponível: <https://outraspalavras.net/outrasaude/desmonte-da-rede-cegonha-do-sus-e-o-corporativismo-medico/>. Acesso em: 27 mai. 2022.

SECCHI, L. **Políticas Públicas**: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SENADO FEDERAL. **Decreto nº 10.701**, de 17 maio de 2021. Institui o Programa Nacional de Enfrentamento da Violência contra Crianças e Adolescentes. 2021b. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/33985956>. Acesso em: 03 abr. 2022.

SILVA, H. R. A história intelectual em questão. *In*: LOPES, M. A. (Org.). **Grandes nomes da história intelectual**. São Paulo: Contexto, 2003, p. 15-24.

SILVA, D. M. F. **A produção do cidadão**: políticas públicas para a primeira infância no Brasil. 2018. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-12122018-132519/pt-br.php>. Acesso em: 15 out. 2021.

SILVA, A. C. **A educação infantil em escolas classe no Distrito Federal**. 2019. 111 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília (UnB), Brasília, 2019a.

SILVA, M. L. **A paternidade em rede**: subsídios para o exercício da paternidade ativa dos pais/parceiro com base na pesquisa nacional saúde do homem-paternidade e cuidado-etapa III no Distrito Federal. 2019. 120 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Coletiva) – Faculdade de Ciências da Saúde, Universidade de Brasília (UnB), Brasília, 2019b.

SILVA, L. A. Qual a eficácia do Marco Legal da Primeira Infância no Judiciário? **Ponto de Vista**, 2020. Disponível em: <https://pp.nexojornal.com.br/ponto-de-vista/2020/Qual-a->

efic% C3% A1cia-do-Marco-Legal-da-Primeira-Inf% C3% A2ncia-no-Judici% C3% A1rio. Acesso em: 30 nov. 2021.

SILVA, E. C. **Mudança institucional e coalizões de defesa no Congresso Nacional: do Estatuto da Criança e do Adolescente ao Marco Legal da Primeira Infância (1990 - 2016)**. 2021. 245 f., il. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade de Brasília, Brasília, 2021.

SILVA, B. K. *et al.* O Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária: um artifício da lógica neoliberal. *In: IV Jornada Internacionail de Políticas Públicas*, 2009. Disponível em: [http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIV/eixos/12\\_seguridade/o-plano-nacional-de-convivencia-familiar-e-comunitaria-um-artificio-da-logica-neoliberal.pdf](http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIV/eixos/12_seguridade/o-plano-nacional-de-convivencia-familiar-e-comunitaria-um-artificio-da-logica-neoliberal.pdf) . Acesso em: 28 nov. 2021.

SIMON, P. Ações políticas para proteger a infância. *In: Primeira Infância: Ideias e intervenções oportunas / Jaqueline Wendland; Laurista Corrêa Filho; Marcia Alvaro Barr. – Brasília; Senado Federal; Comissão de Valorização da Primeira Infância e Cultura da Paz, 2012.*

SIRINELLI, J. Os intelectuais. *In: REMOND, R. (org). Por uma história política*. Rio de Janeiro, FGV/UFRJ, 1996.

SOARES, N. F. Os direitos das crianças nas encruzilhadas da Proteção e da Participação. **Revista Zero-a-seis**, v. 7, n. 12, 2005. Disponível em: [https://redib.org/Record/oai\\_articulo1752310-os-direitos-das-crian%C3%A7as-nas-encruzilhadas-da-prote%C3%A7%C3%A3o-e-da-participa%C3%A7%C3%A3o](https://redib.org/Record/oai_articulo1752310-os-direitos-das-crian%C3%A7as-nas-encruzilhadas-da-prote%C3%A7%C3%A3o-e-da-participa%C3%A7%C3%A3o) . Acesso em: 30 abr. 2022.

SOCZEK, M. B.; PEREIRA, S. T. Desafios na Efetivação do Regime de Colaboração: Implicações Para As Políticas De Educação Infantil. **Jornal de Políticas Educacionais**, v. 14, n. 23, maio de 2020. ISSN 1981-1969. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/71418/40786>>. Acesso em: 09 dez. 2021.

SOUZA, C. "Estado do campo" da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** [online]. 2003, v. 18, n. 51 [Acessado 22 Abril 2022], pp. 15-20. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/P74kwjCmQ5Q5ySrKLYpgdCB/abstract/?lang=pt#> Acesso em: 22 abr. 2022.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias** [online]. 2006, n. 16. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?lang=pt#>. Acesso em: 14 out. 2021.

SOUZA, L. J. E. X.; BARROSO, M. G. T. Revisão bibliográfica sobre acidentes com crianças. **Revista da Escola de Enfermagem da USP** [online]. 1999, v. 33, n. 2, pp. 107-112. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/reeusp/a/vYsyYVGFMQB74tVTXPxwHgB/?lang=pt&stop=previous&format=html#>. Acesso em: 26 mar 2022.

SOUZA, L. B.; PANÚNCIO-PINTO, M. P.; FIORATI, R. C. **Crianças e adolescentes em vulnerabilidade social: bem-estar, saúde mental e participação em educação.** Trabalho referente à pesquisa desenvolvida em dissertação de mestrado, financiado pela CAPES, aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Escola de Enfermagem de Ribeirão Preto (CEP-EERP-USP). *Cadernos Brasileiros de Terapia Ocupacional* [online]. 2019, v. 27, n. 2, p. 251-269. Disponível em: <https://doi.org/10.4322/2526-8910.ctoAO1812> Acesso em: 25 abr 2022.

SOUZA, L. K. Pesquisa com análise qualitativa de dados: conhecendo a Análise Temática. *Arq. bras. psicol.*, Rio de Janeiro, v. 71, n. 2, p. 51-67, 2019. Disponível em [http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1809-52672019000200005&lng=pt&nrm=iso](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1809-52672019000200005&lng=pt&nrm=iso) acessos em 23 jun. 2022.

SPOSATI, A. Transitoriedade da felicidade da criança brasileira. **Serviço Social & Sociedade** [online]. 2017, n. 130, pp. 526-546. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sssoc/a/Smtp6TKG4qhNwz4P6KkLpBd/abstract/?lang=pt#> Acesso em: 15 nov. 2021.

TELES, K. C. PI: Defensoria já aplica o Marco Legal da Primeira Infância. **ANDI - Comunicações e Direitos.** Infância e Mídia. Publicação de 24 abr. 2016. Disponível em: [https://andi.org.br/infancia\\_midia/pi-defensoria-ja-aplica-o-marco-legal-da-primeira-infancia/](https://andi.org.br/infancia_midia/pi-defensoria-ja-aplica-o-marco-legal-da-primeira-infancia/). Acesso em: 05 nov. 2021.

TERRA, C. Q. C. **Construção social da Primeira Infância e sua priorização na agenda pública brasileira.** 2021, 138 p. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2021.

TJSC – PODER JUDICIÁRIO DE SANTA CATARINA. **Construção histórica do Estatuto.** 2021. Disponível em: <https://www.tjsc.jus.br/web/infancia-e-juventude/coordenadoria-estadual-da-infancia-e-da-juventude/campanhas/eca-30-anos/construcao-historica-do-estatuto#:~:text=O%20Estatuto%20foi%20criado%20logo,de%20proteg%20C3%AA%2Dlos%20de%20forma>. Acesso em: 20 dez. 2021.

UFCG – UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE. **UFCG concede título de doutora Honoris Causa à pesquisadora Rita Coelho.** Honraria, publicado em 23.12.2020. Disponível em: <https://portal.ufcg.edu.br/ultimas-noticias/2458-ufcg-concede-titulo-de-doutora-honoris-causa-a-pesquisadora-rita-coelho.html>. Acesso em: 29 dez. 2021.

VALE, L. Apresentação. *In: Avanços do Marco Legal da Primeira Infância.* Brasília: Câmara do Deputados. **Centro de Estudos e Debates Estratégicos** (ed.), 2016. 532 p. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/acamara/estruturaadm/altosestudios/pdf/obra-avancos-do-marco-legal-da-primeirainfancia>. Acesso em: 05 dez. 2021.

VERGA, S. M. *et al.* O sistema familiar buscando transformação dos seus comportamentos alimentares diante da obesidade infantil. **Rev Bras Enferm.** 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/reben/a/qFN69npDkHg4tL9fPZdNNLw/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 28 mai. 2022.

VERONESE, J. R. P. (Org.). **Lições de Direito da Criança e do Adolescente** – v. [recurso eletrônico] / Josiane Rose Petry Veronese (Org.) - Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2021.

VERONESE, J. R. P. **Temas de direito da Criança e do Adolescente**. São Paulo. LTr, 1997.

VICENTE, T. A. S. **Metodologia da análise de imagens**. Contracampo, PPGCOM-UFF, Rio de Janeiro, v. 4, 12, janeiro 2000. Disponível em:

<https://periodicos.uff.br/contracampo/article/view/17306> . Acesso em: 17 nov. 2021.

VILLAPOUCA, K. C. **Bordados e avessos no acolhimento institucional de bebês: um olhar pikleriano**. 2019. 60 f. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos e Cidadania) – Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (CEAM), Universidade de Brasília (UnB), Brasília, 2019.

WILLIAMS, E. M. O. *et al.* Mídias digitais e atraso de fala: uma nova visão acerca da era digital. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v.7, n.7, p. 73835-73850 jul. 2021.


WESTIN, R. Crianças iam para a cadeia no Brasil até a década de 1920. Senado Federal. **Senado Notícias**, 08 jul 2015. Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/07/07/criancas-iam-para-a-cadeia-no-brasil-ate-a-decada-de-1920> . Acesso em: 29 nov. 2021.

YATSUDA, N. Programa São Paulo pela Primeiríssima Infância. *In*: Brasil. Câmara dos Deputados. Avanços do Marco Legal da Primeira Infância. Brasília. **Cadernos de Trabalhos e Debates do Centro de Estudos e Debates Estratégicos da Câmara dos Deputados**, 2016, p. 453-461.

## APÊNDICES

### APÊNDICE A: Projeto do Curso

	<p><b>UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB</b></p> <p><b>FACULDADE DE EDUCAÇÃO – FE</b></p> <p><b>PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – MESTRADO</b></p> <p><b>PROFISSIONAL</b></p>
---	---

<b>PROGRAMA DO CURSO DE EXTENSÃO</b>		
<b>CURSO DE ATUALIZAÇÃO:</b>		
Marco Legal da Primeira Infância: um diálogo sobre políticas intersetoriais e interseccionais.		
<b>PROFESSORAS:</b>		
Dra. Etienne Baldez Louzada Barbosa “Etienne Baldez Louzada Barbosa” (etienne.baldez@unb.br ); Ma Lucinete de Sousa Lima (200001051@aluno.unb.br ).		
<b>CARGA HORÁRIA:</b>	<b>SEMESTRE:</b>	<b>PLATAFORMA DE HOSPEDAGEM:</b>
30 h/a	2/ 2022	SIGAA/UNB
<b>PÚBLICO-ALVO:</b>		
Discentes da Universidade de Brasília (UnB), bem como, professores e professoras da Educação Infantil e 1º ano do Ensino Fundamental, anos iniciais.		
<b>OBJETIVO GERAL</b>		
Capacitar, com vista a levar ao conhecimento sobre o Marco Legal da Primeira Infância como ordenamento jurídico, sua configuração e suas implicações abordando a intersetorialidade e a interseccionalidade.		
<b>OBJETIVOS:</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Promover o conhecimento do Marco Legal da Primeira Infância e suas implicações na garantia dos direitos da criança na primeira infância;</li> <li>● Possibilitar discussões e debates em relação a seus princípios, diretrizes e áreas prioritárias estabelecidas pela Lei 13.257;</li> <li>● Colaborar com a interpretação das abordagens intersetorial e interseccional, à luz de seus documentos legais e suas redes, e fora deles.</li> </ul>		
<b>CONTEÚDO PROGRAMÁTICO</b>		
<p><b>Módulo I: Abertura do curso</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Diálogo com os participantes;</li> <li>● Apresentação da Ementa;</li> <li>● Apresentação do curso;</li> </ul> <p><b>Módulo II: Introdução ao Marco Legal da Primeira Infância</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Um breve sobre as legislações;</li> </ul>		



- A Lei nº 13.257/2016;
- Olhares sobre os direitos e a prioridade das crianças na primeira infância.

### **Módulo III: Áreas prioritárias e políticas públicas**

- Criança na primeira infância na agenda pública;
- Os eixos e as áreas dentro do Marco Legal da Primeira Infância;
- As áreas e as políticas públicas – avanços e desafios.

### **Módulo IV: “Marco Legal da Primeira Infância e as abordagens Intersetoriais e Interseccionais”**

- Conceito de Intersetorialidade;
- Conceito de Interseccionalidade;
- A intersectorialidade nas políticas públicas;
- A interseccionalidade nas políticas públicas.

### **METODOLOGIA**

O curso será desenvolvido por meio de participação on-line no formato assíncrono e síncrono com tutoria, com material disponibilizado aos cursistas, por endereço eletrônico, de acordo com o cronograma definido.

### **CRITÉRIO PARA CERTIFICAÇÃO**

A condição para obtenção do certificado on-line será o alcance de no mínimo 70% da média total das provas objetivas e a conclusão do curso em um prazo de 30 (trinta) dias a partir da data da inscrição.

### **RESULTADOS ESPERADOS**

Espera-se que ao final do curso o participante seja capaz de identificar o histórico de alguns marcos regulatórios voltados para criança, e principalmente o Marco Legal de Primeira Infância (MLPI); listar suas áreas prioritárias com suas políticas públicas; reconhecer e identificar o debate acerca das abordagens intersetorial e interseccional;

### **JUSTIFICATIVA**

Em atendimento à proposta do Produto Técnico, requisito obrigatório do Programa de Pós-Graduação em Educação, Modalidade Profissional (PPGEMP), apresenta-se o curso de atualização, via extensão universitária, de modo a promover a disseminação do conhecimento da Lei nº 13.257/2016, conhecida como Marco Legal da Primeira Infância, no âmbito da universidade, bem como aos profissionais interessados na temática, que trabalham e que trabalharão com o público da primeira infância.

### **FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

O presente curso de atualização está ancorado nas seguintes dimensões teóricas: ordenamentos jurídicos e políticas públicas para a primeira infância. Além disso, busca-se colaborar para o conhecimento, reflexão e discussão relativos à legislação; às políticas públicas voltadas para as crianças de 0 a 6 anos; à intersectorialidade; à interseccionalidade, por meio da contribuição de cada módulo do curso.

### **OBSERVAÇÕES**

No decorrer da disciplina o cronograma poderá apresentar alguma alteração em função de alguma necessidade de ajuste.

### **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

(Uma bibliografia complementar poderá ser sugerida durante o curso)

- ALMEIDA, Ordália A.; GHESTI, Ivânia. **Introdução ao Marco Legal da Primeira Infância**. In: Curso Marco Legal da Primeira Infância para todos (Material didático – Aula 1). Conselho Nacional de Justiça (CNJ/CEAJUD), 2021, p. 2-11.

- ALMEIDA, Ordália Alves. **O marco Legal da Primeira Infância: Quais infâncias, Quais crianças?** In: Brasil. Câmara dos Deputados. **Avanços do Marco Legal da Primeira Infância**. Brasília: Cadernos de Trabalhos e Debates do Centro de Estudos e Debates Estratégicos da Câmara dos Deputados, 2016, p. 133-141.
- ARAÚJO, Susana A; ANDRADE, Washington D. **Atuação do pedagogo: reflexões sobre sua prática no Tribunal de Justiça de Pernambuco. Revista Educação e (Trans)formação**, Garanhuns, v. 01, n. 01, out. 2015 / mar. 2016. Disponível em: <http://www.journals.ufrpe.br/index.php/educacaoetransformacao/article/view/765/673> . Acesso em: 04 jan. 2022.
- ASSUNÇÃO, Thamires F; ALMEIDA, Eliene A. **Políticas Públicas para a Primeira Infância no Brasil durante os anos de 2010 a 2019**. In: CONEDU – VII Congresso Nacional de Educação. Maceió/AL, 2020. Disponível em: [https://editorarealize.com.br/editora/anais/conedu/2020/TRABALHO\\_EV140\\_MD1\\_SA21\\_ID3985\\_10092020190358.pdf](https://editorarealize.com.br/editora/anais/conedu/2020/TRABALHO_EV140_MD1_SA21_ID3985_10092020190358.pdf) . Acesso em: 20 nov. 2021.
- BARTOS, Mariana S. H. **Intersetorialidade e as crianças que são filhas de pessoas privadas de liberdade: um estudo de caso a partir do Marco Legal da Primeira Infância**. 2019. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/27388>. Acesso em: 04 dez. 2021.
- BICHIR, Renata; OLIVEIRA, Maria C.; CANATO, Pamela. **Para além da transferência de renda? Limites e possibilidades na articulação intersetorial de políticas sociais**. In: Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate. – N. 26 (2016), Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2005- . 176p.; 28 cm.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos** / Norberto Bobbio; tradução Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer. 7ª reimpressão — Nova ed. — Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- BRASIL. (2015ª). Senado Federal. **Projeto de Lei da Câmara n.º 14, de 2015** (n.º 6.998/2013, na Casa de origem). Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/265eosit/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=21/03/2015&paginaDir eta=00064>. Acesso em: 16 fev. 2019.
- BRASIL. **Lei nº 13.257 de 08 mar. 2016**. Marco Legal da Primeira Infância. Dispõe sobre as políticas públicas para primeira infância e altera outras leis. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/113257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113257.htm).
- BRASIL. (2016b). Senado Federal. **Parecer nº 02, de 2016**, do Gabinete da Senadora Fátima Bezerra. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4318126&ts=1630417714027&disposition=inline> . Acesso em: 17 out. 2021.
- CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1988;
- CEDE – CENTRO DE ESTUDOS E DEBATES ESTRATÉGICOS (ed.). **Avanços do Marco Legal da Primeira Infância. Brasília: Câmara dos Deputados**. 2016. 532 p. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/altosestudios/pdf/obra-avancos-do-marco-legal-da-primeira-infancia> Acesso em: 02 mai. 2022.
- COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. São Paulo, Ed. Saraiva, 1999.
- CONSIJ-PR. **Coletânea de leis na área da infância e da juventude**. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Coordenadoria da Infância e da Juventude, 2013. Disponível em: [https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/tj\\_pr/consij\\_pr\\_leis\\_infancia\\_2013.pdf](https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/tj_pr/consij_pr_leis_infancia_2013.pdf) . Acesso em: 26 abr. 2022.

- DUARTE, V. C.; LEITE, M. R. T. **A Difícil Articulação entre Políticas Setoriais e Intersectoriais – o Componente Educação no Programa BH-Cidadania.** In: Encontro de Administração Pública e Governança, São Paulo, nov. 2006. Anais [...]. [S.l.: s.n.], 2005.
- Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/ENAPG157.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2021.
- FARAH, Marta F. S. Abordagens teóricas no campo da política pública no Brasil e no exterior: do fato à complexidade. **Ver. Serv. Público.** Brasília 69, edição especial Repensando o Estado Brasileiro, p. 53-84, dez 2018.
- FIRINO, Daiane L. S. **A atuação da/o pedagoga/o nos tribunais de justiça estaduais brasileiros: mapeamento de produções científicas.** In: XXV EPEN – Reunião Científica Regional Nordeste da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (2020), GT09 -Trabalho e Educação. Disponível em: [http://anais.anped.org.br/regionais/sites/default/files/trabalhos/20/7744-TEXTO\\_PROPOSTA\\_COMPLETO.pdf](http://anais.anped.org.br/regionais/sites/default/files/trabalhos/20/7744-TEXTO_PROPOSTA_COMPLETO.pdf) . Acesso em: 04 jan. 2022.
- JUNQUEIRA, Luciano A. P. **Articulações entre o serviço público e o cidadão.** In: X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago, Chile, oct. 2005. Disponível em: <https://docplayer.com.br/4183509-Articulacoes-entre-o-servico-publico-e-o-cidadao.html> Acesso em: 29 out. 2021. Acesso em: 15 mai. 2022.
- KRAMER, Sonia. **As crianças de 0 a 6 anos nas políticas educacionais no Brasil: educação infantil e/é fundamental.** Educação & Sociedade [online]. 2006, v. 27, n. 96 [Acessado 30 Dezembro 2021] , pp. 797-818.
- MOREIRA, Rômulo Andrade. **Prisão domiciliar para as mães de crianças.** Coluna Processo Penal em Foco. Estado de Direito – informação formando opinião! Em 20 de março de 2017. Disponível em: <http://estadodedireito.com.br/266eposi-domiciliar-para-as-maes-de-criancas/> Acesso dez. 2021.
- DINIZ, H. D. **Gestores ainda não entenderam que a criança deve ser vista como prioridade.** Ministério Público do Paraná - MPPR. Criança e Adolescente, publicação em 17 jun. 2016. Disponível em: <https://crianca.mppr.mp.br/2016/06/12480,37/> Acesso em: 03 nov. 2021.
- NASCIMENTO, Sueli. **Reflexões sobre a intersectorialidade entre as políticas públicas.** Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 101, p. 95-120, jan./mar. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/TDCqtLhvDvRnRmDXhtTBHZK/abstract/?lang=pt#> . Acesso em: 19 nov. 2021.
- OLIVEIRA, Assis C *et al.* **Interseccionalidade como cuidado e respeito às especificidades.** In: Curso Marco Legal da Primeira Infância para todos (Material didático – Aula 9). Conselho Nacional de Justiça (CNJ/CEAJUD), 2021.
- ORTIZ, Marília. **Desvendando Sentidos e Usos para a Perspectiva de Interseccionalidade nas Políticas Públicas Brasileiras.** In: Seminário Internacional Fazendo Gênero 10 (Anais Eletrônicos), Florianópolis, 2013.
- PADULA, Isabella; ESTEVES, Vivian; FARIA, Ana. **As infâncias e os marcadores sociais da diferença: as experiências e resistências das crianças na educação infantil.** In: Anais IV DESFAZENDO GÊNERO. Campina Grande: Realize Editora, 2019. Disponível em: <https://editorarealize.com.br/artigo/visualizar/64040>>. Acesso em: 27 abr. 2022.
- PEREIRA, Amanda B. S. **Gênero e interseccionalidade no debate legislativo: uma análise da tramitação do Projeto de Lei nº 6.998 de 2013.** Monografia (Graduação)- Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2017. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/handle/235/11219>. Acesso em: 03 dez. 2021.
- POLITIZE. **O que é interseccionalidade.** 2020. Disponível em: <https://www.politize.com.br/interseccionalidade-o-que-e/>. Acesso em: 21 out. 2021.
- RIZZINI, Irene; PORTO, Cristina. **A criança na primeira infância em foco nas pesquisas brasileiras.** Rio de Janeiro: Centro Internacional de Estudos e Pesquisas sobre a Infância (CIESPI)/PUC-Rio, 2014.

- SANTIAGO, Flávio. **Eu quero ser o Sol!: (re)interpretações das intersecções entre as relações raciais e de gênero nas culturas infantis entre as crianças de 0-3 anos em creche.** 115f. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2019.
- TERRA, Carolina, Q C.. **Construção social da Primeira Infância e sua priorização na agenda pública brasileira. 2021,** 138 p. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2021.

**APÊNDICE B - Modelo de Termo de Consentimento Livre e Esclarecido****TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

Você está sendo convidado a participar da pesquisa “Marco Legal da Primeira Infância”, de responsabilidade de Lucinete de Sousa Lima, estudante de mestrado da Universidade de Brasília (UnB). O objetivo desta pesquisa é colher relatos de especialistas sobre a Lei 13.257/2021, conhecida como o Marco Legal da Primeira Infância. Assim, gostaria de consultá-lo/a sobre seu interesse e disponibilidade de cooperar com a pesquisa.

Você receberá todos os esclarecimentos necessários antes, durante e após a finalização da pesquisa, e lhe asseguro que o seu nome não será divulgado, sendo mantido o mais rigoroso sigilo mediante a omissão total de informações que permitam identificá-lo/a. Os dados provenientes de sua participação na pesquisa, tais como questionários, entrevistas e gravações, ficarão sob a guarda da pesquisadora responsável pela pesquisa.

A coleta de dados será realizada por meio de videoconferência, ou por telefone ou por WhatsApp, conforme melhor disponibilidade do entrevistado. E, para estes procedimentos, a entrevista será gravada e transcrita. Sua participação na pesquisa não implica em nenhum risco de divulgação de sua identidade, visto que será utilizado somente a expressão “Especialista + Região”, guardando, desta forma, seu nome.

Espera-se com esta pesquisa levantar dados sobre o que pensam os especialistas sobre o Marco Legal da Primeira Infância, considerando-o uma política pública voltada para a primeira infância.

Sua participação é voluntária e livre de qualquer remuneração ou benefício. Você é livre para recusar-se a participar, retirar seu consentimento ou interromper sua participação a qualquer momento. A recusa em participar não acarretará qualquer penalidade.

Se você tiver qualquer dúvida em relação à pesquisa, você pode me contatar através do telefone 61 99134 6772 ou pelo e-mail [lucinetes@hotmail.com](mailto:lucinetes@hotmail.com).

A pesquisadora e sua orientadora garantem que os resultados do levantamento serão devolvidos aos participantes por meio de cópia do trabalho final, podendo ser publicados posteriormente na comunidade científica.

Este projeto foi revisado e aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais (CEP/CHS) da Universidade de Brasília. As informações com relação à assinatura do TCLE ou aos direitos do participante da pesquisa podem ser obtidas por meio do e-mail do CEP/CHS: [cep\\_chs@unb.br](mailto:cep_chs@unb.br) ou pelo telefone: (61) 3107 1592.

Este documento foi elaborado em duas vias, uma ficará com o/a pesquisador/a responsável pela pesquisa e a outra com você.

Brasília, \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
Especialista

\_\_\_\_\_  
Pesquisador

## APÊNDICE C - Modelo de entrevista semiestruturada

### ENTREVISTA COM O(A) ESPECIALISTA (NOME DO(A) ESPECIALISTA)

Meu nome é Lucinete Lima, curso mestrado profissional em Educação, na área de Desenvolvimento Profissional e Educação na Faculdade de Educação da Universidade de Brasília. Sou orientada pela professora Etienne Baldez Louzada Barbosa e tenho investigado, no meu mestrado, como especialistas que lidam com políticas públicas voltadas à primeira infância têm acompanhado a configuração e efetivação da Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016, conhecida como Marco Legal da Primeira Infância, considerando que, em seu artigo 1º “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”, estando “em consonância com os princípios e diretrizes” do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA, 1990).

O Marco Legal da Primeira Infância já completou 6 anos de sua legitimação. Este ordenamento jurídico direciona e preconiza um conjunto de ações destinadas ao cumprimento dos direitos da criança de até 6 anos, considerado primeira infância. Em muitos casos, sabemos que validar uma legislação, o seu planejamento e sua implementação dão margens a muitas críticas, elogios e lacunas a serem preenchidos relatados através de especialistas.

[Aqui entra com o nome e o contexto de atuação profissional e científica que da especialista.](#)

1. Como especialista em [\(área de atuação da especialista\)](#) e que tem acompanhado a configuração das políticas em prol da criança de 0 a 6 anos em nosso país, é possível apontar alguns avanços ou retrocessos nas políticas públicas na [\(área de atuação da especialista\)](#) para esse público nos últimos seis anos, após a promulgação do Marco Legal da Primeira Infância?

2. Em um dos seus trabalhos mais recente, intitulado [\(aqui trazer alguns trabalhos mais recentes realizados pela especialista atrelados às políticas públicas e/ou ao Marco Legal da Primeira Infância\)](#)

2. Nos grupos de discussões dos projetos dos quais você participa como pesquisadora, você identifica pautas em torno no Marco Legal da Primeira Infância? Se sim, qual o assunto de maior incidência com relação a ele?

3. Poderia descrever o que o Marco Legal da Primeira Infância representa pra você, enquanto especialista?

4. Fique à vontade para adicionar mais informações relativas ao Marco Legal da Primeira Infância e/ou às políticas públicas voltadas para primeira infância que considerar relevante.

Agradeço sua participação!

**Lucinete de S. Lima**

Mestranda da Faculdade de Educação

Universidade de Brasília - UnB

+55 61 99134 6772

Email: [lucinetes@hotmail.com](mailto:lucinetes@hotmail.com)

Brasília/Distrito Federal/Brasil

**APÊNDICE D - Modelo de e-mail convite****MODELO DE E-MAIL CONVITE**

Prezad... Dr., [nome do especialista](#), bom dia!

Meu nome é Lucinete Lima, curso mestrado profissional em Educação, na área de Desenvolvimento Profissional e Educação na Faculdade de Educação da Universidade de Brasília e sou orientanda da professora Etienne Baldez.

Tenho investigado, no meu mestrado, como especialistas que lidam com políticas voltadas à primeira infância têm acompanhado a configuração da Lei nº 13.257/2016, que conforme seu artigo 1º “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”, estando “em consonância com os princípios e diretrizes” do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA, 1990).

Do exposto, neste primeiro momento, gostaria de saber se você aceita participar de uma entrevista que tem como objetivo colher relatos de especialistas em políticas públicas voltadas à primeira infância a partir da Lei 13.257/2016, conhecida como o Marco Legal da Primeira Infância.

A entrevista consiste em um modelo semiestruturado, após assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), e somente será utilizada para fins da escrita de minha dissertação. Para sua realização faríamos todo o processo por meio eletrônico.

No aguardo de sua resposta, envio meus melhores cumprimentos.

Atenciosamente,

**Lucinete de S. Lima**

Mestranda da Faculdade de Educação

Universidade de Brasília - UnB

+55 61 99134 6772

E-mail: [lucinetes@hotmail.com](mailto:lucinetes@hotmail.com)

Brasília/Distrito Federal/Brasil

## ANEXOS

## Anexo A – Parecer Consubstanciado do CEP.

INSTITUTO DE CIÊNCIAS  
HUMANAS E SOCIAIS DA  
UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA -  
UNB



**PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP**

**DADOS DO PROJETO DE PESQUISA**

**Título da Pesquisa:** Marco Legal da Primeira Infância: a construção da trama nas relações com a políticas públicas (2016-2021) - relatos com especialistas.

**Pesquisador:** LUCINETE DE SOUSA LIMA

**Área Temática:**

**Versão:** 2

**CAAE:** 57696522.7.0000.5540

**Instituição Proponente:** Faculdade de Educação

**Patrocinador Principal:** FUNDACAO UNIVERSIDADE DE BRASILIA

**DADOS DO PARECER**

**Número do Parecer:** 5.418.097

**Apresentação do Projeto:**

**Nível, Área e Instituição:** Mestrado em Educação, Universidade de Brasília.

**Justificativa / Motivação:** "A Lei nº 13.257/2016, conhecida como Marco Legal da Primeira Infância (MLPI) já completou 6 anos de sua legitimação. Este ordenamento jurídico direciona e preconiza um conjunto de ações destinadas ao cumprimento dos direitos da criança de até 6 anos, considerado primeira infância. Em muitos casos, sabemos que validar uma legislação, o seu planejamento e sua implementação dão margens a muitas críticas, elogios e lacunas a serem preenchidos relatados através de especialistas. Escutar as vozes desses especialistas é de fundamental importância para especificar qual a repercussão da citada legislação e discutir de que maneira o Marco Legal da Primeira Infância aparece como referência para a formulação e implementação de políticas públicas para seus idealizadores e para os especialistas que não fizeram parte de sua construção. [...] A hipótese aqui aventada é a de que o Marco Legal, desde sua configuração, tem servido como uma bandeira oficial de governo para justificar a elaboração e implementação de planos e programas agregados à saúde, à alimentação e nutrição, à educação infantil, à convivência familiar e comunitária, assistência social à família da criança, à cultura, o brincar e o lazer, o espaço e o meio ambiente, à proteção contra toda forma de violência e de pressão consumista, à prevenção de acidente e à adoção de medidas que evitem a exposição precoce à comunicação mercadológica, forjadas por pesquisas científicas e que tramitam na

**Endereço:** CAMPUS UNIVERSITÁRIO DARCY RIBEIRO - FACULDADE DE DIREITO - SALA BT-01/2 - Horário de  
**Bairro:** ASA NORTE **CEP:** 70.910-900  
**UF:** DF **Município:** BRASILIA  
**Telefone:** (61)3107-1592 **E-mail:** cep\_chs@unb.br



**INSTITUTO DE CIÊNCIAS  
HUMANAS E SOCIAIS DA  
UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA -  
UNB**



Continuação do Parecer: 5.418.097

política pública”.

**Metodologia.** “Realização de entrevistas semiestruturadas com especialistas voltados para a temática da primeira infância das 05 (cinco) regiões do Brasil via conferência on-line, whatsapp ou e-mail”. O tamanho da amostra será de 07 especialistas.

**Cronograma.** O início da coleta de dados está previsto para 17/05/2022 e o término da coleta de dados está previsto para 26/05/2022.

**Objetivo da Pesquisa:**

De acordo com o projeto apresentado, o objetivo geral que se tem com a pesquisa é “Levantar e analisar o debate intelectual e acadêmico de especialistas em primeira infância, em torno das políticas públicas atreladas à Lei 13.257/2016.”.

Ainda de acordo com o projeto, o objetivo específico é: “Identificar quais são as áreas prioritárias contidas no Marco legal da Primeira Infância mais tocadas com as políticas públicas, levantando pontos positivos e negativos.”.

**Avaliação dos Riscos e Benefícios:**

De acordo com o projeto de pesquisa apresentado, “Cumprir-se destacar que esta pesquisa é de baixo risco aos participantes, visto que será realizada com profissionais especialistas em primeira infância que não envolve a abordagem de conteúdos sensíveis e não oferece riscos à integridade física ou mental do participante. Apesar do baixo risco aos participantes da pesquisa, compreendemos que pode haver interferência na rotina pessoal, o que demanda um planejamento e agendamento prévio e conjunto entre participantes e a pesquisadora. De acordo com o disposto na Resolução 486/12 a pesquisadora compromete-se a comunicar imediatamente ao Sistema CEP/CONEP, caso seja observada a possibilidade de danos imediatos ou posteriores e a avaliar a necessidade de adequação ou suspensão do estudo. Nesse sentido, o participante poderá ser orientado a interromper sua participação, em qualquer fase da pesquisa, sem qualquer penalidade, nos casos em que forem identificados dano ou desconforto emocional, intimidação, angústia, insatisfação, irritação e algum mal-estar frente aos questionamentos. Ratifico ainda, que somente serão utilizados dados verdadeiramente explicitados pelo entrevistado por meio de entrevista escrita ou som de voz transcrita quando realizada por conferência on-line (via plataforma StreamYard com login de senha da pesquisadora). Os dados serão utilizados para análise por parte

**Endereço:** CAMPUS UNIVERSITÁRIO DARCY RIBEIRO - FACULDADE DE DIREITO - SALA BT-01/2 - Horário de  
**Bairro:** ASA NORTE **CEP:** 70.910-900  
**UF:** DF **Município:** BRASILIA  
**Telefone:** (61)3107-1592 **E-mail:** cep\_chs@unb.br

**INSTITUTO DE CIÊNCIAS  
HUMANAS E SOCIAIS DA  
UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA -  
UNB**



Continuação do Parecer: 5.418.097

da pesquisadora e sua orientadora, e seu conteúdo será para uso exclusivo da escrita da dissertação de mestrado sob a responsabilidade da pesquisadora. [...] especificada. Desse modo, após aceite do entrevistado, será enviado para assinatura o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) e o Termo de Autorização de Uso do Nome. A pesquisadora responsável pelas entrevistas assume total compromisso no resguardo e segurança dos dados levantados”.

Sobre os benefícios da pesquisa, no projeto, afirma-se que “Trazer relatos dos especialistas das 05(cinco) regiões do Brasil sobre as políticas públicas voltadas para a primeira infância a partir da Lei nº 13.257/2016 para a composição da dissertação de mestrado intitulada: Marco Legal da Primeira Infância: a construção da trama na relação com as políticas públicas (2016-2021). [...] E, ao final da pesquisa, espera-se que as vozes dos especialistas contribuam para a melhor entendimento sobre o sobre as políticas públicas atreladas ou não ao Marco Legal da Primeira Infância (MLPI), a partir de dados levantados fora de seus documentos oficiais”.

**Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:**

Vide campo “Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações”.

**Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:**

Vide campo “Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações”.

**Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:**

Trata-se de uma resposta ao parecer consubstanciado CEP n.º 5.376.981 datado em 28/abr/2022.

**1. Documento: Projeto – Metodologia**

**1.1. PENDÊNCIA: esclarecer como será o recrutamento dos participantes;**

**RESPOSTA:** a pesquisadora esclareceu que os especialistas serão recrutados via Diretório dos Grupos de Pesquisa no Brasil (Lattes), que possui informações públicas sobre seus participantes. Eles serão convidados via e-mail e, posteriormente, caso necessário, via chamada telefônica;

**ANÁLISE:** Pendência atendida.

**1.2. PENDÊNCIA: esclarecer e detalhar quais os temas/assuntos das perguntas a serem realizadas, de modo a verificar se há algum risco adicional aos participantes;**

**RESPOSTA:** a pesquisadora relatou as perguntas que servirão como base para as entrevistas, e foi constatado que elas não implicam em nenhum risco adicional aos participantes;

**ANÁLISE:** Pendência atendida.

**Endereço:** CAMPUS UNIVERSITÁRIO DARCY RIBEIRO - FACULDADE DE DIREITO - SALA BT-01/2 - Horário de  
**Bairro:** ASA NORTE **CEP:** 70.910-900  
**UF:** DF **Município:** BRASÍLIA  
**Telefone:** (61)3107-1592 **E-mail:** cep\_chs@unb.br

**INSTITUTO DE CIÊNCIAS  
HUMANAS E SOCIAIS DA  
UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA -  
UNB**



Continuação do Parecer: 5.418.097

**2. Documento: TCLE**

**2.1. PENDÊNCIA:** inconsistência sobre a divulgação ou não do nome do especialista após a sua participação;

**RESPOSTA:** a pesquisadora atualizou o TCLE, de modo que o documento agora esclarece que o nome do especialista não será divulgado;

**ANÁLISE:** Pendência atendida.

**Considerações Finais a critério do CEP:**

Diante do exposto, o Comitê de Ética em Pesquisa – CEP, de acordo com as atribuições definidas na Resolução CNS n.º 510, de 2016, na Resolução CNS n.º 466, de 2012, e na Norma Operacional n.º 001, de 2013, do CNS, manifesta-se pela aprovação do protocolo de pesquisa proposto. Sugere-se, durante e após a realização da pesquisa, o envio dos respectivos Relatórios Parcial e Final.

**Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:**

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_1922022.pdf	30/04/2022 17:37:11		Aceito
Outros	Resposta_as_Pendencias_Apos_Parecer_Consubstanciado_CEP_5376981.pdf	30/04/2022 17:36:17	LUCINETE DE SOUSA LIMA	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	Instrumento_Coleta_de_Dados_de_Pesquisa_Entrevista_LucineteLima.pdf	06/04/2022 17:16:01	LUCINETE DE SOUSA LIMA	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	Entrevista_TCLE_LucineteLima.pdf	06/04/2022 17:15:35	LUCINETE DE SOUSA LIMA	Aceito
Cronograma	Cronograma_LucineteLima.pdf	06/04/2022 17:13:09	LUCINETE DE SOUSA LIMA	Aceito
Outros	CartadeRevisaodeEtica.pdf	06/04/2022 17:11:49	LUCINETE DE SOUSA LIMA	Aceito
Outros	Curriculo_Lattes.pdf	06/04/2022 17:10:00	LUCINETE DE SOUSA LIMA	Aceito
Outros	Justificativa_do_Nao_Envio_do_Termo_Aceite_LucineteLima.pdf	06/04/2022 17:08:22	LUCINETE DE SOUSA LIMA	Aceito
Outros	Carta_de_Encaminhamento_LucineteLima.pdf	06/04/2022 17:04:16	LUCINETE DE SOUSA LIMA	Aceito

**Endereço:** CAMPUS UNIVERSITÁRIO DARCY RIBEIRO - FACULDADE DE DIREITO - SALA BT-01/2 - Horário de  
**Bairro:** ASA NORTE **CEP:** 70.910-900  
**UF:** DF **Município:** BRASÍLIA  
**Telefone:** (61)3107-1592 **E-mail:** cep\_chs@unb.br

INSTITUTO DE CIÊNCIAS  
HUMANAS E SOCIAIS DA  
UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA -  
UNB



Continuação do Parecer: 5.418.097

Folha de Rosto	FolhaDeRosto_LucineteLima_Assinado.pdf	06/04/2022 17:03:28	LUCINETE DE SOUSA LIMA	Aceito
----------------	--	------------------------	---------------------------	--------

**Situação do Parecer:**

Aprovado

**Necessita Apreciação da CONEP:**

Não

BRASILIA, 19 de Maio de 2022

---

**Assinado por:**  
**ANDRE VON BORRIES LOPES**  
**(Coordenador(a))**

**Endereço:** CAMPUS UNIVERSITÁRIO DARCY RIBEIRO - FACULDADE DE DIREITO - SALA BT-01/2 - Horário de  
Bairro: ASA NORTE CEP: 70.910-900  
UF: DF Município: BRASILIA  
Telefone: (61)3107-1592 E-mail: cep\_chs@unb.br