



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

CAMILA DE PAULA XAVIER DE SANTANA

**O MARCO LEGAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA (LEI Nº 13.257/2016) E A
EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL: AMPLIAÇÃO DE DIREITOS OU
DESVALORIZAÇÃO DA ÁREA?**

Campinas
2022

CAMILA DE PAULA XAVIER DE SANTANA

**O MARCO LEGAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA (LEI Nº 13.257/2016) E A
EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL: AMPLIAÇÃO DE DIREITOS OU
DESVALORIZAÇÃO DA ÁREA?**

Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas, como parte dos requisitos exigidos para obtenção do título de Mestra em Educação na área de concentração de Educação.

Supervisor/Orientador: Profa. Dra. Luciane Muniz Ribeiro Barbosa

ESTE TRABALHO CORRESPONDE À
VERSÃO FINAL DA DISSERTAÇÃO
DEFENDIDA PELA ALUNA CAMILA DE
PAULA XAVIER DE SANTANA E
ORIENTADA PELA PROF^ª. DR^ª. LUCIANE
MUNIZ RIBEIRO BARBOSA

Campinas
2022

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca da Faculdade de Educação
Rosemary Passos - CRB 8/5751

Sa59m Santana, Camila de Paula Xavier, 1987-
O Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016) e a Educação Infantil no Brasil : ampliação de direitos ou desvalorização da área? / Camila de Paula Xavier de Santana. – Campinas, SP : [s.n.], 2022.

Orientador: Luciane Muniz Ribeiro Barbosa.
Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação.

1. Primeira Infância. 2. Educação Infantil. 3. Educação Infantil. 4. Colaboração intersetorial. I. Barbosa, Luciane Muniz Ribeiro, 1981-. II. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação. III. Título.

Informações Complementares

Título em outro idioma: The Marco Legal da Primeira Infância (Law nº 13.257/2016) and child education in Brazil : expansion of rights or devaluation in the area?

Palavras-chave em inglês:

Early childhood

Early childhood education

Intersectionality

Área de concentração: Educação

Titulação: Mestra em Educação

Banca examinadora:

Luciane Muniz Ribeiro Barbosa [Orientador]

Maria Aparecida Guedes Monção

Célia Regina Batista Serrão

Data de defesa: 10-08-2022

Programa de Pós-Graduação: Educação

Identificação e informações acadêmicas do(a) aluno(a)

- ORCID do autor: <https://orcid.org/0000-0002-8065-4164>

- Currículo Lattes do autor: <http://lattes.cnpq.br/2309413634810686>

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
Faculdade de Educação

DISSERTAÇÃO

**O MARCO LEGAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA (LEI Nº 13.257/2016) E A
EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL: AMPLIAÇÃO DE DIREITOS OU
DESVALORIZAÇÃO DA ÁREA?**

CAMILA DE PAULA XAVIER DE SANTANA

COMISSÃO JULGADORA:

Profa. Dra. Luciane Muniz Ribeiro Barbosa
Profa. Dra. Maria Aparecida Guedes Monção
Profa. Dra. Célia Regina Batista Serrão

A Ata da Defesa com as respectivas assinaturas dos membros encontra-se no SIGA/Sistema de Fluxo de Dissertação/Tese e na Secretaria do Programa da Unidade.

2022

A educação é um ato de amor e, por isso, um ato de coragem. Não pode temer o debate. A análise da realidade. Não pode fugir à discussão criadora, sob pena de ser uma farsa.

Paulo Freire

Aos amigos que nos dias mais difíceis decidiram segurar a minha mão, com palavras e ações, e que me ajudaram a ver que poderia andar mesmo que, por vários dias, tudo em volta parecesse cinza.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha família que, a seu modo, e diante das tantas dificuldades que o contexto dos últimos anos nos trouxe, perseverou em formas de demonstrar o amor de que eu precisava. Em especial à minha mãe, Ester, que continua a ser a incentivadora dos estudos, desde a infância, e, mesmo sem entender o gosto que tenho por este trabalho, sabe que, certamente, uma vocação se encontra nesta área.

Ao meu pai, Nelson, que mesmo lidando com as próprias mudanças e dificuldades, proporcionou os dias de descanso e incentivo de que eu precisava, sendo cada dia mais compreensivo, assim como sua esposa, Mitie. Aos meus irmãos, Marcos e Cristina, que, em sua fase adulta, têm me surpreendido em suas ações, que demonstram cuidado por mim. Obrigada!

À minha orientadora, Luciane Muniz Ribeiro Barbosa, que se tornou um dos maiores exemplos para mim. Obrigada por ser excelente em sua orientação e, sobretudo, pela amiga e mentora que se tornou. Aprendi mais a respeito de educação em suas atitudes do que poderia aprender em milhares de livros ou textos.

À Faculdade de Educação da Unicamp, que acolheu meus questionamentos e se tornou minha nova casa. O caminho construído nos últimos anos me fez mudar mais como pessoa do que eu poderia imaginar. A profissão que sempre admirei agora faz parte também do que me tornei, e a vocação do ensino foi lapidada pelo olhar daqueles que compreendem a pessoa da forma mais íntegra e humana possível.

Aos amigos do Juizado Especial Federal de São Paulo, que me incentivam desde o início dos estudos, e veem na carreira acadêmica meu maior potencial. À Barbara Medeiros, minha amiga desde os primeiros dias de trabalho, que se importou comigo nos momentos em que mais precisei, e com quem tenho um dos laços de confiança mais reais.

Aos amigos, que foram a fonte de força e encorajamento, aos quais dediquei este trabalho, por terem sido, por muitos dias, em quem encontrei a lealdade, as palavras sábias, o amor e a ajuda necessários. Em especial à Guga (Elisabete), obrigada por cada áudio e presença, e por representar, sem dúvida alguma, a graça e o cuidado de Deus por mim. Sua amizade é essencial e é um dos vínculos que sonho em manter profundos e constantes por toda a vida.

Agradeço à família Rout, Philip, Carolina, Benjamin, Samuel e Joanna. Obrigada por serem minha família também, há tanto tempo. O lar que encontro em vocês é a origem de maior

encorajamento e amor, e dos melhores conselhos. Obrigada porque sempre serão aqueles pelos quais tenho um lugar reservado. E à Gisele Porto, que me ajudou com conhecimentos clínicos impecáveis, mas já se tornou também uma grande amiga.

À Igreja Batista Fonte (São Paulo), que, em um dos momentos mais difíceis que vivi, foi onde encontrei a melhor forma de cuidado e amor. Obrigada por serem ‘fonte’ de tantas formas, fonte de esperança, de alegria, de encorajamento, de novos amigos e irmãos. E por terem, acima de tudo, me ajudado a continuar encontrando em Jesus a fonte da vida. Vocês são a comunidade na qual me senti como parte em menos de um mês, e encontrei vínculos que certamente durarão por toda a vida.

Acima de tudo, agradeço a Deus, que, em sua soberania, amor e graça, guiou cada fase deste Mestrado, assim como toda minha vida até chegar aqui. Em quem encontrei a vida e encontro a razão e as forças para prosseguir pelos caminhos que Ele mesmo preparou.

RESUMO

O Marco Legal da Primeira Infância (MLPI) trata-se da Lei nº 13.257/2016, recentemente promulgada, voltada a crianças com idade entre zero e seis anos. Busca-se na presente pesquisa analisar o processo de tramitação e aprovação do MLPI, e em que medidas ele contribui para a ampliação do direito à educação das crianças pequenas no Brasil. A pesquisa, de abordagem qualitativa, contou com análise documental e pesquisa bibliográfica. Considerando o cenário mundial e nacional quanto à legislação e os direitos relacionados às crianças dessa faixa etária, a pesquisa traz o contexto do Direito Internacional dos Direitos Humanos (DH) e dos direitos das crianças pequenas, a partir do peculiar contexto histórico e político brasileiro, bem como da influência política dos organismos internacionais referentes à Educação Infantil no Brasil. Como principais resultados da pesquisa, apontam-se: a obrigatoriedade aos países signatários dos Tratados Internacionais de DH para a realização de políticas direcionadas às crianças pequenas; os agentes corporativos de caráter privado como os principais influenciadores na promulgação do MLPI, sendo também os que lideram a implementação da lei por meio de discursos que supervalorizam as descobertas da neurociência em detrimento de outras áreas do conhecimento; no que se refere ao direito à Educação Infantil, o MLPI não apresentou avanços, uma vez que a legislação nacional já preceitua políticas específicas a essas crianças, por meio da ampliação de creches e pré-escolas.

Palavras-chave: Marco Legal da Primeira Infância; Primeira Infância; Educação Infantil; Intersetorialidade.

ABSTRACT

The Marco Legal da Primeira Infância (MLPI) is Law nº 13.257/2016, recently enacted aimed at children aged between zero and six years. The present research seeks to analyze the process of processing and approval of the MLPI and to what extent it contributes to the expansion of the right to education of young children in Brazil. The research, with a qualitative approach, included documental analysis and bibliographic research. Considering the global and national scenario regarding legislation and rights related to children in this age group, the research brings the context of International Human Rights Law (HR) and the rights of young children, from the peculiar Brazilian historical and political context, as well as the political influence of international organizations on Early Childhood Education in Brazil. The main results of the research are: the obligation for signatory countries of the International Human Rights Treaties to carry out policies aimed at young children; private corporate agents as the main influencers in the enactment of the MLPI, being also those who lead the implementation of the law through speeches that overvalue the discoveries of neuroscience to the detriment of other areas of knowledge; with regard to the right to Early Childhood Education, the MLPI has not made any progress, given that national legislation already prescribes specific policies for these children through the expansion of daycare centers and preschools.

Keywords: Marco Legal da Primeira Infância; early childhood; early childhood education; intersectionality.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - PROGRAMAÇÃO DO III SEMINÁRIO INTERNACIONAL MARCO LEGAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA.....	62
Quadro 2 - ALGUNS PARTICIPANTES DO III SEMINÁRIO INTERNACIONAL MARCO LEGAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA:.....	63
Quadro 3 - PRINCIPAIS PALESTRANTES DA ABERTURA DO VIII SEMINÁRIO INTERNACIONAL DO MARCO LEGAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA.....	88
Quadro 4 - PAINEL INTERNACIONAL INTEGRADO - CIDADANIA, PARTICIPAÇÃO E PRIMEIRA INFÂNCIA: COMO E POR QUE ESCUTAR AS CRIANÇAS NOS DIVERSOS CONTEXTOS.....	147
Quadro 5 - MESA 1: AVANÇOS NA ESCUTA DAS CRIANÇAS NO BRASIL.....	147
Quadro 6 - MESA 2: DESAFIOS DA PANDEMIA PARA A PROTEÇÃO, SEGURANÇA ALIMENTAR, ASSISTÊNCIA SOCIAL, SAÚDE E APOIO À PARENTALIDADE DIANTE DO AUMENTO DA VULNERABILIDADE DAS FAMÍLIAS E CRIANÇAS NA PRIMEIRA INFÂNCIA.....	147
Quadro 7 - MESA 3: EDUCAÇÃO NA PRIMEIRA INFÂNCIA: ACESSO, QUALIDADE E FINANCIAMENTO.....	148
Quadro 8 - MESA 4: PRIMEIRA INFÂNCIA E OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....	149
Quadro 9 - PAINEL 1: EXPERIÊNCIAS E PERSPECTIVAS MULTISSETORIAIS E INTERINSTITUCIONAIS NA REGIÃO SUDESTE.....	149
Quadro 10 - PAINEL 2: EXPERIÊNCIAS E PERSPECTIVAS MULTISSETORIAIS E INTERINSTITUCIONAIS NA REGIÃO SUL.....	149
Quadro 11 - PAINEL 3: EXPERIÊNCIAS E PERSPECTIVAS MULTISSETORIAIS E INTERINSTITUCIONAIS NA REGIÃO NORTE.....	150
Quadro 12 - PAINEL 4: EXPERIÊNCIAS E PERSPECTIVAS MULTISSETORIAIS E INTERINSTITUCIONAIS NA REGIÃO NORDESTE.....	150
Quadro 13 - PAINEL 5: EXPERIÊNCIAS E PERSPECTIVAS MULTISSETORIAIS E INTERINSTITUCIONAIS NA REGIÃO CENTRO-OESTE.....	150
Quadro 14 - AGENDA DE COMPROMISSOS PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA.....	151

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACF - *Advocacy Coalition Framework*

BIRD - Banco de Pesquisa e Desenvolvimento

BM - Banco Mundial

BvLF - Fundação Bernard van Leer

CDC - Convenção sobre os Direitos da Criança

CONANDA - Conselho Nacional dos Direitos da Criança e Adolescente

DCNEI - Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil

DUDH - Declaração Universal dos Direitos Humanos

E C - Emenda Constitucional

E I - Educação Infantil

FMCSV - Fundação Maria Cecília Souto Vidigal

FMPI - Frente Parlamentar Mista da Primeira Infância

FMI – Fundo Monetário Internacional

LDB – Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MDB - Movimento Democrático Brasileiro

MEC – Ministério da Educação

MIEIB - Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil

MLPI - Marco Legal da Primeira Infância

NCPI - Núcleo Ciência pela Infância

OSCIP - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

ODS - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

OMS - Organização Mundial da Saúde

ONU - Organização das Nações Unidas

PI - Primeira Infância

PIDESC - Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos Sociais e Culturais

PIDCP - Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos

PIM - Primeira Infância Melhor

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNPI - Plano Nacional pela Primeira Infância

PNE - Plano Nacional de Educação

PPS - Partido Popular Socialista

PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira

PT - Partido dos Trabalhadores

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância

RNPI - Rede Nacional pela Primeira Infância

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
CAPÍTULO 1 OS DIREITOS HUMANOS E A EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL	24
1.1 A Primeira Infância no contexto dos Direitos Humanos.....	25
1.1.1 A Primeira Infância nos Tratados Internacionais de Direitos Humanos	30
1.2 Direitos humanos e aspectos da história política do Brasil.....	38
1.3 Direitos sociais e Educação Infantil no Brasil.....	42
CAPÍTULO 2 O MARCO LEGAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA: do contexto de origem à lei promulgada	52
2.1 A tramitação do Projeto de Lei nº 6998/2013.....	54
2.1.1 III Seminário Internacional Marco Legal da Primeira Infância.....	62
2.1.2 A influência dos Organismos Internacionais e das Fundações Privadas sobre o PL 6998/2013.....	72
2.2 A promulgação da Lei nº 13.257/2016 e os direitos nela previstos.....	76
2.2.1 O MLPI e a Educação Infantil.....	81
2.3 A implementação do MLPI: observações acerca do VIII Seminário do MLPI.....	88
CAPÍTULO 3 ALGUNS DESAFIOS DO MARCO LEGAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA	94
3.1 As referências à Neurociência e a supervalorização da área.....	94
3.2 A lógica do empreendedorismo, o Modelo das Coalizões Advocatórias e a governança heterárquica.....	99
3.3 A Intersetorialidade no MLPI	106
3.4 Escuta e participação das crianças.....	114
3.5 Valorização da Educação Infantil?	120
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	127
REFERÊNCIAS	133
APÊNDICE A	147

MESAS E PAINÉIS REALIZADOS DURANTE O VIII SEMINÁRIO INTERNACIONAL DO MARCO LEGAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA.....	147
---	------------

INTRODUÇÃO

Antes de adentrar ao tema da pesquisa que deu origem à presente dissertação, considero relevante um breve registro da trajetória acadêmica que me levou a sua realização. O tema da desigualdade social que persiste na realidade brasileira foi a motivação para a escolha do curso de Direito como primeira graduação. Nesse curso, desde o primeiro ano desenvolvi o interesse pelo tema da efetivação dos direitos sociais, compreendendo que garantir direitos básicos e inerentes a todos é o caminho para a construção de uma sociedade mais justa.

Durante a realização da graduação em Direito, percebi que, na época, as pesquisas em torno do tema do Direito à Educação eram mais direcionadas ao fenômeno da judicialização da educação, com análises das ações judiciais sobretudo em torno do acesso às instituições escolares. Como o interesse era na área dos direitos sociais, cheguei ao tema do Direito à Alimentação, em razão da emenda constitucional 64/2009¹ que havia sido recentemente promulgada. Em decorrência da pesquisa realizada sobre o tema do direito à alimentação², aprendi sobre o Sistema de Proteção Internacional dos Direitos Humanos e o quanto essa perspectiva muda a responsabilidade dos Estados para a garantia de tal direito, ampliando-se a análise para os demais direitos sociais.

Em decorrência de algumas experiências internacionais, conheci e criei principal afeição pelo contexto que envolve as crianças pequenas, tanto relativos ao acesso à Educação Infantil como no que se refere à garantia de todos os seus demais direitos. Também observei como a Educação Pública em diferentes contextos influenciava de uma forma geral o desenvolvimento do indivíduo e sua visão sobre participação política e social. O conjunto dessas reflexões me levaram ao interesse de pesquisar na área da Educação Infantil, entendendo o acesso às creches e pré-escolas como a principal forma de garantia de direitos às crianças pequenas no Brasil.

O tema da Primeira Infância (PI) e o enfoque às crianças com idade entre zero e seis anos estão sendo objeto de agendas políticas, midiáticas e de investigação na atualidade. Desde situações extremas, que ocorrem em diversos lugares no mundo, como descobertas de redes pedófilas e a morte de crianças, em decorrência de conflitos armados, até os questionamentos

¹ Art. 1º O art. 6º da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição." (NR) (BRASIL, 2009)

² SANTANA, Camila de Paula Xavier. A eficácia do direito humano à alimentação e segurança alimentar. 2011. 105 p. Trabalho de conclusão (bacharelado - Direito) – Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca, 2011.

quanto às condições sociais presentes mesmo em países considerados desenvolvidos, além do debate acerca da responsabilidade criminal na infância, tudo têm gerado agendas de discussão e questionamentos em torno das crianças pequenas. Alguns desses temas são objeto de estudo acadêmico em diversos países, o que tem desencadeado também um aumento de pesquisas científicas e publicações nessa área (PINTO; SARMENTO, 1997).

Segundo Campos (2009), a criança passou a ter importância crescente tanto na esfera privada como na pública, nos últimos dois séculos, principalmente pela ampliação dos estudos que têm a criança como objeto, assim como pela difusão e ampliação da escolarização obrigatória, além dos processos de urbanização e inserção da mulher no mercado de trabalho.

Contudo, é importante ponderar que há um paradoxo. Ao mesmo tempo em que aumenta a consideração acerca da criança no contexto da sociedade, diminui o seu peso no contexto da população. Este fator, conjugado ao aumento da expectativa de vida e da diminuição da taxa de natalidade são a origem da importância crescente da infância na sociedade contemporânea (PINTO; SARMENTO, 1997).

No século XIX, a criança é reconhecida como uma categoria social com necessidade de proteção, principalmente pelas contribuições das ciências da Pedagogia, Psicologia e Medicina; mas apenas no século XX novos significados são atribuídos à infância (ANDRADE, 2010).

O Sistema Internacional de Proteção Internacional dos Direitos Humanos descreve direitos de proteção para as crianças na Primeira Infância, e serão elencados alguns dos principais artigos que trazem a forma com que os princípios devem ser considerados em cada país signatário dos Tratados Internacionais de Direitos Humanos, como a Convenção sobre os Direitos da Criança.

No Brasil, o debate direcionado às crianças pequenas também está cada vez mais evidente, ganhando atenção tanto no meio político quanto no social. O histórico brasileiro de políticas direcionadas à Primeira Infância tem um longo caminho, caracterizado pelas lutas sociais, que desencadearam na promulgação de leis relacionadas ao direito à creche e pré-escola, como a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/90) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (9394/96).

No que se refere ao histórico da Educação Infantil brasileira, apesar das conquistas legais advindas sobretudo das lutas e reivindicações dos movimentos sociais, as políticas para a área, implementadas pelos governos, principalmente a partir da década de 1990, foram caracterizadas pela perspectiva norte-americana das cartilhas dos Organismos Internacionais e do Banco Mundial. O que essas políticas demonstram é a liderança dos Estados Unidos da

América na elaboração de um modelo de desenvolvimento econômico que não considera as realidades e os contextos locais (ROSEMBERG, 2002), e que contribuiram para a expansão do atendimento em creche no Brasil por meio de modelos de baixo investimento - como medida para equalizar as oportunidades de acesso ao Ensino Fundamental nas regiões mais pobres do país –, gerando formas de exclusão (ROSEMBERG, 1999).

No país em que a desigualdade social continua entre as maiores do mundo, e o acesso à Educação Infantil é restrito, a realidade histórica precisa ser considerada, uma vez que o Brasil não é um país pobre, mas um país com intensa desigualdade na distribuição de renda, o que acarreta um pequeno número de ricos e um grande percentual de pobres (ROSEMBERG, 2006).

Foi inserida nessa realidade de desigualdades que afeta grande parte das crianças brasileiras e, paradoxalmente, em um contexto de valorização da Primeira Infância, a Lei nº 13.257, nomeada Marco Legal da Primeira Infância (MLPI), e promulgada em 2016.

A definição do período que compreende a primeira infância consta no segundo artigo da referida lei: “Art. 2º Para os efeitos desta Lei, considera-se primeira infância o período que abrange os primeiros 6 (seis) anos completos ou 72 (setenta e dois) meses de vida da criança.” (BRASIL, 2016).

Quanto ao termo Primeira Infância, entende-se que sua escolha decorreu da influência da legislação internacional, assim como dos Organismos Internacionais da ONU, tema que será aprofundado neste trabalho. Do ponto de vista da Sociologia da Infância, encontra-se o uso de diferentes expressões, como ‘crianças pequenas’ (CORSARO, 2005), ‘crianças pequeninhas’, para se referir àquelas com idade entre 0 e 3 anos (SANTIAGO; SOUZA; FARIA, 2019), ou mesmo propostas de diferenciação entre o estudo da infância e o estudo dos bebês (TEBET; ABRAMOWICS, 2018).

Neste trabalho, não se fará opção por um único termo, mas estes serão diversificados ao longo do trabalho, de acordo com os autores selecionados e, sobretudo, pela análise se dar com base nos documentos que se referem ao MLPI, assim como na legislação internacional e nacional (Tratados, Constituições e Leis Ordinárias).

Assim, o objetivo geral do trabalho é analisar o processo de tramitação e aprovação do Marco Legal da Primeira Infância, e em que medida contribui para a ampliação do direito à educação das crianças pequenas no Brasil. Dentre os objetivos específicos, pretende-se observar a influência da legislação internacional de direitos humanos e a legislação e o histórico nacionais na elaboração das políticas para a primeira infância; estabelecer o Marco Legal da Primeira Infância no contexto histórico do atendimento à criança pequena no Brasil; analisar

suas origens e implicações, assim como o processo legislativo que decorreu para a promulgação deste e seus principais agentes influenciadores.

A metodologia utilizada é de abordagem qualitativa, tendo como procedimentos metodológicos principais a pesquisa bibliográfica e a análise documental. Na primeira etapa da pesquisa, foi realizada a documentação temática, com elementos determinados pelo conteúdo do assunto estudado, e a documentação bibliográfica a partir da temática desenvolvida (SEVERINO, 2002). Foi utilizado também o método dialético, porque se buscou a reflexão crítica de toda interpretação referente ao objeto de estudo, considerando-se inclusive as representações ideológicas, relevantes para se compreender a realidade social dinâmica, histórica, contraditória e ontológica (LIMA; MIOTO, 2007).

A pesquisa bibliográfica constituiu-se pela análise do conteúdo das obras teóricas e dos textos legais, além da coleta de dados relacionados especificamente ao MLPI, obtidos pelo site da Câmara dos Deputados. E, neste ponto, foram considerados os critérios da pesquisa bibliográfica, como o contexto, que observa o contexto social e global em que o documento foi produzido; os autores, a identidade das pessoas que se expressam; a ideologia e os interesses dos autores; e a natureza do texto (POUPART, 2008).

Tendo em vista que nos “itens que podem compor a análise explicativa das soluções, os dados obtidos podem ser apresentados em categorias conceituais” (LIMA; MIOTO, 2007, p. 43), como resultado da análise da produção bibliográfica, nacional e internacional, e da leitura resultante dos documentos jurídicos e das fontes frutos da coleta de dados, foram constituídas categorias de análise para estudo, com a delimitação dos principais temas resultantes.

A pesquisa bibliográfica foi realizada no Scientific Electronic Library Online – SciELO, e no Banco de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes, pelos termos relacionados, quais sejam: Marco legal da primeira Infância e Primeira Infância. Com o termo Marco Legal da Primeira Infância foram encontrados treze trabalhos, entre teses e dissertações; e apenas um artigo no SciELO. Dentre esses, dois são do ano de 2016, quatro de 2018, dois de 2019, dois de 2020 e três de 2021, e o artigo de 2016, o que revela uma produção recente de trabalhos acadêmicos, dado que o MLPI foi aprovado em 2016.

Além de serem poucos trabalhos, dentre aqueles que se relacionam ao tema da presente pesquisa estão apenas uma dissertação de mestrado (SILVA, 2018) e uma tese de doutorado (CHAVES, 2021) na área de Ciência Política. Ambas partem de teorias específicas na análise da tramitação do projeto, inclusive com fundamentos semelhantes, a defesa da *Advocacy Coalition Framework*, teoria de fundamentação principal de autores norte-americanos.

O único artigo encontrado na Scielo com o descritor Marco Legal da Primeira Infância é da área de Economia, e versa acerca da licença paternidade (ALMEIDA; FERREIRA; PEREDA, 2016). Como este artigo buscou analisar estritamente o impacto econômico dessa política, não foi considerado na pesquisa.

Na busca pelo termo Primeira Infância, foram encontrados diversos trabalhos. No Banco de Teses e Dissertações da Capes, com filtro pela área de Educação, há trinta e nove pesquisas com esse descritor; e no SciELO, na pesquisa geral, foram encontrados cento e trinta e três artigos. Além disso, foi feita a pesquisa pelo termo na língua inglesa *Early childhood* também no *site* da Scielo, e com o filtro no termo *Educational* foram encontrados trezentos e noventa trabalhos. Deste considerável montante, foram selecionados apenas os trabalhos que dialogavam com as categorias de análise elencadas no decorrer da pesquisa.

Dentre os trabalhos levantados e relacionados ao tema de estudo foram encontradas, por exemplo, uma tese de doutorado de 2016, que trata com especificidade do tema das políticas multissetoriais integradas do Banco Mundial (MARQUEZ, 2016), e uma dissertação de mestrado da área de Serviço Social (COSTA, 2021), ambas utilizadas também como fonte bibliográfica.

Em que pese a relevância e a qualidade dos demais trabalhos encontrados, como aqueles que tratam das mães encarceradas (SALOTTI, 2018), ou ainda da Neurociência na formação docente por estudo realizado na área de Educação em Ciências (CRESPI, 2020), dentre outros, constatou-se que há poucos estudos no tocante ao MLPI especificamente. Além disso, não há estudo referente à relação do MLPI com a Educação Infantil, ou suas consequências para este âmbito.

Para a análise documental, foram analisados, dentre os Tratados Internacionais de Direitos Humanos, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos Sociais e Culturais, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e a Convenção sobre os Direitos da Criança. E dentre os documentos nacionais: a Constituição Federal de 1988, a Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional, as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, as notas taquigráficas do III Seminário Internacional Marco Legal da Primeira Infância (obtidas em resposta a contato por e-mail com o site da Câmara dos

Deputados), a Justificativa³ do Projeto de Lei, o Parecer proferido pela Comissão Especial⁴, o Complemento de Relatório, parecer e voto ao PL 6.998/2013, com substitutivo⁵ e o Marco Legal da Primeira Infância.

Durante o processo de tramitação do Projeto de Lei que culminou com a aprovação do MLPI, foram organizados seminários na Câmara dos Deputados, como forma de se debater acerca do tema do projeto com representantes da sociedade civil, além dos membros da Câmara.

Os seminários consistem em sessões da Câmara com tema específico, dos quais participam membros da sociedade civil, em geral com atuação relacionada ao tema da legislação proposta que, no caso, se referia às políticas direcionadas à Primeira Infância. Foram realizados oito seminários até abril de 2022, e pela leitura de reportagens foi observado que os principais participantes dos seminários se repetiram (CEDCA, 2013).

Visando conhecer os atores envolvidos no processo de tramitação da Lei, bem como os argumentos utilizados, foi enviada uma solicitação por e-mail à Câmara dos Deputados, para obtenção das notas taquigráficas dos seminários realizados. Em resposta à solicitação, foram enviadas apenas as notas do III Seminário Internacional Marco Legal da Primeira Infância, o qual foi realizado nas datas de 30.06.2015, 01.07.2015 e 02.07.2015, ou seja, em debates imediatamente anteriores à promulgação do MLPI, que ocorreu em 08.03.2016.

Para aprofundamento das análises realizadas na pesquisa, optou-se também por participar do VIII Seminário Internacional do Marco Legal da Primeira Infância, realizado, em formato *on-line*, nos dias 30 e 31 de março de 2022. Tal participação permitiu obter dados pela observação das diversas falas e argumentações, assim como entender consequências e formas de implementação do MLPI pela perspectiva dos membros participantes.

Diante do percurso metodológico, chegou-se a esta dissertação, composta por três capítulos. No primeiro capítulo é exposto primeiramente o tema do Direito Internacional dos Direitos Humanos, suas características principais e aspectos que são importantes para a

³ BRASIL. Assembleia Legislativa. Projeto de Lei n. 6998/2013. Altera o art. 1º e insere dispositivos sobre a Primeira Infância na Lei nº 8.069, de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1214724&filename=Tramitacao-PL+6998/2013>. Acesso em: 22 set. 2020.

⁴ BRASIL. Assembleia Legislativa. Comissão especial destinada a proferir parecer ao projeto de Lei nº 6.998. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=8166266B9B92F87EC6E10A2915E693D1.proposicoesWebExterno1?codteor=1284640&filename=Tramitacao-PL+6998/2013>. Acesso em: 02 out. 2020.

⁵ BRASIL. Assembleia Legislativa. Complemento de Relatório, parecer e voto ao PL 6998/2013, com substitutivo. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1292126&filename=Tramitacao-PL+6998/2013>. Acesso em: 14 jul. 2022.

compreensão da influência desta perspectiva para os governos dos Estados no que se refere às políticas de EI. Para tanto, serão analisados alguns dos artigos relacionados à Primeira Infância presentes nos principais Tratados de Direitos Humanos.

Ainda no primeiro capítulo, destacou-se o contexto político dos direitos no Brasil, resumidamente, haja vista os diversos momentos que historicamente refletiram em uma estrutura democrática frágil, além de uma compreensão equivocada acerca dos direitos civis, políticos e principalmente dos direitos sociais. Na segunda parte do primeiro capítulo, foi descrita de que forma a Constituição Federal de 1988 estabelece os direitos sociais e o direito à Educação Infantil por meio da creche e pré-escola. Neste tópico, foi descrita, de maneira sucinta, a história da Educação Infantil no Brasil, considerando-se a influência dos Organismos Internacionais no direcionamento dessas políticas, assim como os processos democráticos que desencadearam nas demais legislações existentes, como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (9394/96).

No segundo capítulo foi realizada uma análise dos documentos que compõem o processo legislativo do MLPI. Com a leitura da Justificativa do Projeto de Lei, assim como do Parecer proferido pela Comissão e do Complemento de Relatório, parecer e voto ao PL 6998/2013, com substitutivo, foi possível compreender o contexto de elaboração da lei e quais as principais ‘forças’ propulsoras dessa proposta. Nesse capítulo, foi descrita a tramitação do projeto e as principais modificações ou questões levantadas nesse curso. Foi realizada também a exposição de alguns dados relevantes obtidos pela leitura das notas taquigráficas do III Seminário do MLPI, evento que ocorreu oito meses antes da promulgação da Lei, com participações que permitem entender quais os principais agentes influenciadores até o fim do processo. Além disso, foi exposto o conteúdo do MLPI, com vistas a definir a atenção dada pela lei à Educação Infantil. Por fim, foram apresentadas análises decorrentes da participação no VIII Seminário do MLPI, que ocorreu nos dias 30 e 31 de março de 2022, e revelou a forma como a gestão pública tem lidado com a implementação do MLPI.

As categorias de análise, que foram elencadas em decorrência dos debates apresentados nos capítulos anteriores, encontram-se no terceiro capítulo. Tais análises versaram acerca de questões relacionadas à Neurociência, à lógica do empreendedorismo, o Modelo das Coalizões Advocatórias e da governança heterárquica, tão presentes em todo o processo de tramitação do MLPI, considerando-se as ações principalmente do Banco Mundial e das corporações, a intersectorialidade que caracteriza o MLPI em sua gênese e forma de implementação, o tema da escuta e da participação das crianças e o questionamento da valorização da Educação Infantil.

Nas Considerações Finais, foi possível tecer reflexões e apontamentos a respeito dos temas apresentados ao longo dos capítulos, destacando-se a obrigatoriedade dos países signatários dos Tratados Internacionais de Direitos Humanos para a realização de leis e políticas direcionadas às crianças pequenas, haja vista que a criança pequena é também sujeito de direitos internacionalmente. Nesse sentido, foram ressaltadas as principais características, os atores e as influências do processo de propositura e tramitação do MLPI, bem como as perspectivas que acompanham sua implementação e as implicações de todo esse processo para a Educação Infantil pública e de qualidade.

CAPÍTULO 1 OS DIREITOS HUMANOS E A EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL

Considerando o tema de estudo central que se refere ao Marco Legal da Primeira Infância (MLPI), uma lei que descreve direitos das crianças pequenas de 0 a 6 anos, neste primeiro capítulo serão utilizadas fontes do Direito e da Educação, para compreender de que forma os direitos das crianças pequenas se estabeleceram na História do mundo e no contexto brasileiro.

A legislação internacional trata de temas relacionados às crianças pequenas em diferentes documentos. Por isso, inicialmente serão expostas reflexões acerca dos Direitos Humanos e, a partir deles, os direitos sociais, dado que o conteúdo previsto no MLPI corresponde à efetivação desses direitos.

A análise derivou da leitura, na íntegra, da legislação selecionada, qual seja, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos Sociais e Culturais e a Convenção sobre os Direitos da Criança, quando foram selecionados os artigos relacionados à Primeira Infância presentes nos referidos documentos.

Além do panorama do ponto de vista do Direito Internacional dos Direitos Humanos, revelou-se necessário o estudo de alguns temas da perspectiva da Sociologia da Infância perante tais direitos, além do contexto social, histórico e político brasileiro, em que se busca a efetivação desses direitos humanos, da perspectiva dos direitos civis e políticos e dos direitos sociais.

Tais análises foram fundamentais para serem situados os direitos sociais e o histórico da Educação Infantil no Brasil. No que se refere a este último aspecto, buscou-se, a partir de autores que tratam a respeito da história da Educação Infantil (ANDRADE, 2010; CAMPOS, 1999; CORREA, 2020; FULLGRAF, 2001; PIOVESAN; CONTI, 2007; RODRIGUES; BARBOSA, 2021; ROSEMBERG, 2003, 2014, 2016; KUHLMANN JR., 2000) não recontar tal história, mas destacar aspectos da forma como foram realizadas as políticas públicas para essa etapa da educação e o que se teve como prioridade, bem como apontar os principais agentes influenciadores na elaboração dessas políticas.

1.1 A Primeira Infância no contexto dos Direitos Humanos

A afirmação dos direitos humanos ocorreu devido aos diversos momentos históricos e no contexto das várias sociedades. Um dos fatores que fundamenta historicamente os direitos humanos diz respeito ao valor inerente a cada indivíduo, sendo que a elaboração jurídica do tema, origem da noção de direitos humanos, é baseada no fato de que o homem tem fundamental importância no âmbito da criação (LAFER, 2003).

Em um primeiro momento, essa afirmação dos direitos humanos se deu com os fundamentos do Cristianismo e, posteriormente, com as teorias de direito subjetivo, já de caráter jurídico, durante a Idade Média. Com a organização estatal, posteriormente, buscou-se a positivação dos direitos, uma vez que:

[...] a positivação das declarações nas constituições, que se inicia no século XVIII com as revoluções Americana e Francesa, tinha como objetivo conferir aos direitos nelas contemplados uma dimensão permanente e segura. Esta dimensão seria o dado da estabilidade, que serviria de contraste e tornava aceitável a variabilidade, no tempo e no espaço, do Direito Positivo, dependente da vontade do legislador em contextos localizados e variáveis. (LAFER, 2003. p. 123)

Já a concepção moderna de direitos humanos tem como raiz uma situação bastante recente do ponto de vista histórico, sendo o principal marco o final da Segunda Guerra Mundial. O totalitarismo representou uma ruptura dos direitos humanos, pois o valor que estaria ligado à pessoa humana não existia, e os campos de concentração significaram essa afronta ao ser humano.

A era Hitler consistiu em uma série de atrocidades realizadas a partir de um Estado legal, um Estado totalitário que consagrou um regime de caráter eminentemente discriminatório, na medida em que permitia a tortura e a morte de diversos grupos étnicos. Além dos judeus, dos quais foram mortos mais de seis milhões⁶, também foram exterminados mais quatro milhões, dentre comunistas, homossexuais e ciganos. (PIOVESAN, 2007).

Neste contexto, o sujeito de direito era apenas aquele que pertencesse à considerada raça pura ariana, sendo somente estes os titulares de direitos. Os demais, desta forma, não tinham proteção, e seu valor como pessoa humana era desconsiderado. Assim, romperam-se com os

⁶ “Apresentando o Estado como o grande violador de direitos humanos, a era Hitler foi marcada pela lógica da destruição e da descartabilidade da pessoa humana, que resultou no envio de 18 milhões de pessoas a campos de concentração, com a morte de 11 milhões, sendo 6 milhões de judeus, além de comunistas, homossexuais e ciganos. O legado do nazismo foi condicionar à titularidade de direitos, ou seja, a condição de sujeito de direito, a pertença à determinada raça a raça pura ariana.” (PIOVESAN, 2017, p. 18)

pilares referentes aos direitos humanos, e foi necessária uma nova construção, a partir de valores universais que haviam se perdido, mas que são a base do direito, na medida da proteção e valorização da pessoa humana. Se a Segunda Guerra significou a ruptura com os direitos humanos, o pós-guerra deveria significar a sua reconstrução.

O pensamento kantiano ascende como resposta ao contexto em que os governos totalitários eram legais dentro de seus Estados: “As pessoas são dotadas de dignidade, na medida em que têm um valor intrínseco. Desse modo, ressalta Kant, trate a humanidade, na pessoa de cada ser, sempre como um fim em si mesmo, nunca como um meio.” (PIOVESAN; CONTI, 2007, p. 23).

Há como consequência a isto um momento de se repensar a visão de soberania estatal absoluta, a partir do fato de o sujeito ter direitos que perpassam a própria noção de Estado. A ciência de que direitos intrínsecos aos seres humanos submetem o Estado e suas políticas a princípios e regras anteriores à sua concepção, e a abertura do Estado a esses princípios e normas universais, conformam este aos pressupostos estabelecidos internacionalmente. Trata-se de uma situação em que os direitos que deveriam ser garantidos apenas pelo Estado agora possuem caráter internacional, sua abrangência é de interesse global, e isto possui consequências, como a existência de uma jurisdição internacional.

A proclamação da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), realizada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1948, surge como uma reconstrução dos princípios e valores descartados pelas nações durante a Segunda Guerra, objetivando à proteção do ser humano na busca de um consenso internacional acerca dos direitos humanos. Ela estabelece um grande referencial no sentido da internacionalização dos direitos humanos, sendo o primeiro sistema jurídico internacional a tratar desses direitos. A declaração está baseada na implementação e promoção da dignidade da pessoa humana, sendo possível, a partir desse documento, falar em um direito internacional dos direitos humanos.

A partir da Declaração de 1948, começa a se desenvolver o Direito Internacional dos Direitos Humanos, mediante a adoção de inúmeros instrumentos internacionais de proteção. A Declaração de 1948 confere lastro axiológico e unidade valorativa a este campo do Direito, com ênfase na universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos. (PIOVESAN; CONTI, 2007, p. 23)

O sistema internacional de proteção se desenvolveu a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), porque era necessário haver a unificação valorativa dos direitos humanos para serem reconhecidos internacionalmente. De tal fato decorreu a necessidade de se estabelecer tratados referentes à proteção desses direitos, por meio dos quais os Estados passaram a se submeter aos principais temas acordados.

A DUDH traz, neste sentido, a concepção universal de direitos humanos, sendo que todos, por sua dignidade, são titulares de direitos; além disso, abarca também a noção da indivisibilidade, já que os direitos humanos dependem uns dos outros para sua implementação. Dessa forma, “Os direitos humanos compõem, assim, uma unidade indivisível, interdependente e inter-relacionada, capaz de conjugar o catálogo de direitos civis e políticos com o catálogo de direitos sociais, econômicos e culturais.” (PIOVESAN; CONTI, 2007, p. 23).

Com o desenvolvimento do Direito Internacional dos Direitos Humanos seguiu-se a fase denominada “legislativa”, principalmente com a promulgação do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos Sociais e Culturais (PIDESC) e Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP). Seguindo uma interpretação acerca da classificação dos direitos humanos, conforme descreve Weis (2006), podemos destacar os direitos civis e políticos, que tratam da autonomia frente ao Estado, e da liberdade de participação na vida política, e os direitos econômicos, sociais e culturais. Os direitos econômicos têm por base o poder do Estado de intervir no mercado em razão do interesse público; os direitos sociais, por sua vez, caracterizam um agir do Estado com o objetivo de promover melhorias para a população. Nas palavras de Silva (1999), são prestações positivas por parte do Estado, e os direitos culturais se relacionam com o que se refere à identidade, à ação e à memória da sociedade brasileira. (WEIS, 2006).

Os direitos humanos se relacionam e, em decorrência da complementariedade dos direitos, todos são necessários, pois se relacionam às várias áreas da vida do ser humano. Os direitos sociais são necessários para que cada indivíduo se desenvolva, inclusive economicamente. Quando uma pessoa tem acesso à educação, por exemplo, possui maiores condições de se informar e participar ativamente da vida política de seu país. É necessário que existam os direitos econômicos, sociais e culturais, para que se garanta o exercício dos direitos civis e políticos. Dessa forma, o Direito Internacional dos Direitos Humanos se preocupa tanto com os direitos civis e políticos, quanto com os direitos econômicos, sociais e culturais.

Da implementação dos direitos humanos originam-se as legislações com o objetivo de proteção, com ênfase aos grupos que necessitam desse amparo. As declarações e tratados no âmbito internacional têm como objetivos assegurar tanto a especificação dos direitos, quanto a criação de mecanismos que garantam sua eficácia, ou seja, referem-se à proteção e à promoção dos direitos instituídos, considerando a complementariedade. A redefinição do conteúdo dos direitos humanos, voltados a situações de grupos sociais específicos, tem como fundamento essa complementariedade (WEIS, 2006).

Além disso, pode-se afirmar que as normas que definem os direitos econômicos, sociais e culturais possuem um interesse secundário, que é o de reduzir as desigualdades sociais, tendo

em vista os valores da liberdade e da igualdade. Tal interesse, inclusive, é um dos objetivos estabelecidos pela Constituição Federal do Brasil de 1988 (CF/88), que é a construção de uma sociedade livre, justa e solidária:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, 1988, grifos meus)

Ao mesmo tempo em que há a complementariedade entre os direitos, é possível frisar os traços distintivos entre os direitos civis e políticos e os econômicos, sociais e culturais. No entanto, a busca principal é a proteção integral da dignidade do ser humano, e ainda que haja distinções no que se refere a uma atuação estatal diferenciada, a necessária efetivação de todos esses direitos é essencialmente conjunta.

O que se deve considerar primordialmente é que há diversas demandas a serem implementadas pelo Estado; e quanto aos direitos econômicos, sociais e culturais, é necessária a criação de condições materiais que possibilitem às pessoas em condições vulneráveis terem todos os seus direitos garantidos. Partindo-se dos objetivos dos direitos sociais que dizem respeito à redução das desigualdades e à criação de uma sociedade mais justa e solidária (WEIS, 2006), é necessária a criação de mecanismos para possibilitar o acesso real, ou material, a esses direitos.

Aprovados em 1966 pela Assembleia Geral das Nações Unidas, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos Sociais e Culturais (PIDESC) e o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP) tiveram o número de ratificações necessárias obtido apenas a partir de 1976, data em que os pactos entram em vigor.

Com efeito, no início de suas atividades (de 1949 a 1951), a Comissão de Direitos Humanos da ONU trabalhou em um único projeto de pacto, que conjugava as duas categorias de direitos. Contudo, em 1951 a Assembleia Geral, sob a influência dos países ocidentais, determinou fossem elaborados dois pactos em separado, que deveriam ser aprovados e abertos para assinatura simultaneamente, no sentido de enfatizar a unidade dos direitos neles previstos. (PIOVESAN, 2013, p. 242)

Houve a inicial proposta de um único pacto, mas a discussão acerca do fato de os direitos civis e políticos serem autoaplicáveis e passíveis de cobrança imediata, e o de os direitos econômicos, sociais e culturais demandarem uma atuação progressiva por parte do Estado, foi

um dos maiores argumentos levantados pelos países ocidentais para a elaboração de dois pactos (PIOVESAN, 2013).

O Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) teve a adesão de 145 Estados-partes, enunciando um rol extenso de direitos como os relativos ao trabalho e à remuneração, previdência social, nível de vida adequado, moradia, educação, dentre outros. Desta forma, a obrigação de efetivação dos Estados quanto aos direitos econômicos, sociais e culturais não está apenas no âmbito moral; diferentemente, a obrigação jurídica é imposta pelo sistema de proteção internacional, e principalmente pelo citado Pacto. O Brasil ratificou este Pacto em 1992, e a partir de então se comprometeu a buscar a sua implementação, aderindo à legislação dos artigos nele previstos.

Conforme descrito pelo PIDESC, esses direitos são de realização progressiva, o que implica exercício de esforços para a atuação do Estado, tanto do ponto de vista próprio, como no que se refere à cooperação e assistência internacional. As medidas que objetivem à realização desses direitos devem ser concretas e terem foco, ou seja, o sentido dessa realização progressiva se refere à busca pela plena efetivação dos direitos. Há uma interpretação do conceito da realização progressiva à luz do objetivo central, que é a implementação desses direitos. O art. 2º do Pacto descreve da seguinte forma:

Artigo 2º - 1. Cada Estado-parte no presente Pacto compromete-se a adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem a assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas. (ONU, 1966)

Ou seja, pode-se concluir que há a demanda jurídica para a promulgação de legislação específica que descreva os direitos, inclusive direitos sociais, como o direito à educação, e os demais que se referem ao acesso de recursos para o desenvolvimento social e humano de cada indivíduo e, portanto, de cada criança, inclusive daquelas que possuem idade entre zero e seis anos, conforme será apresentado a seguir.

O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP) foi adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em dezembro de 1966. O Pacto reconhece dignidade de todos os seres humanos, sendo todos os direitos iguais e inalienáveis. O PIDCP possui um maior detalhamento quanto aos direitos civis e políticos do que a Declaração Universal, e abrange uma sistemática própria de monitoramento e implementação desses direitos (PIOVESAN, 2013).

Outro documento relevante para análise do objeto desta pesquisa é a Convenção sobre os Direitos da Criança, que foi promulgada em 1990, e estabelece o aprofundamento da proteção da criança no âmbito internacional, destacando a responsabilidade dos Estados para a garantia de proteção e efetivação de direitos das crianças. Trata-se de um Tratado de caráter inovador, internacional e universal, já que ratificado por 192 países (ANDRADE, 2010).

Interessante observar o contexto histórico precedente à Convenção, sendo que a origem dos trabalhos em defesa do reconhecimento dos Direitos da Criança, do ponto de vista global, é fruto das ações da Inglesa *Eglantine Jebb*, responsável pela fundação *Save the children Fund International Union*. Esta foi a base para a Primeira Declaração dos Direitos da Criança, conhecida como Declaração de Genebra, promulgada em 1923. (ANDRADE, 2010).

Posteriormente,

No ano de 1946, como resultado da necessidade de assistência às crianças órfãs da Segunda Guerra Mundial, a Organização das Nações Unidas (ONU) criou o United Nations Internacional Child Emergency Fund (Unicef) visando à criação de um fundo internacional de ajuda à infância necessitada, cuja atenção inicial foi destinada às crianças da Europa, China e refugiados da Palestina. Em 1953, o Unicef tornou-se um órgão permanente da ONU e, em 1958, seus investimentos passaram a incorporar os serviços sociais para a criança e suas famílias, abrangendo também os serviços de educação. (ANDRADE, 2010, p. 82)

A Declaração dos Direitos da Criança traz uma especificação de direitos, com a justificativa e as características particulares da criança, haja vista que a imaturidade demonstra a necessidade de proteção e cuidados particulares, reconhecendo que “a aplicação dos direitos do homem genérico às crianças não é evidente por si mesma.” (CAMPOS, 1999, p. 119).

Ocorre que longo têm sido o percurso histórico para que os adultos das sociedades ocidentais reconhecessem a criança, o estatuto de sujeito e a dignidade de pessoa (MARIANO; ROSEMBERG, 2010). Ou seja, os conceitos e princípios acerca da infância são recentes, assim como a legislação decorrente deles.

1.1.1 A Primeira Infância nos Tratados Internacionais de Direitos Humanos

Como sujeito de direito internacional, toda criança na Primeira Infância integra aqueles que demandam a garantia dos direitos previstos nos Tratados Internacionais de Direitos Humanos. Contudo, em alguns desses documentos, é possível encontrar artigos que se relacionam de forma direta às crianças na Primeira Infância, e outros que as englobam em direitos previstos para as crianças e/ou infância, de maneira geral.

A começar pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), destaca-se a proteção especial que deve ser dada à infância:

Artigo 25 1 Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade. 2. A maternidade e a infância têm direito a ajuda e a assistência especiais. Todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimônio, gozam da mesma proteção social. (ONU, 1948) (grifos meus)

Os direitos sociais descritos se relacionam às crianças, de maneira geral, e à necessidade de se proteger a maternidade. Destaca-se a exigência de políticas de assistência social específicas para garantir a todas as crianças e aos seus familiares nível de vida suficiente, que garanta saúde e bem-estar.

Nesse documento, vale mencionar ainda o artigo 26, que trata acerca da educação:

Artigo 26° 1. Toda a pessoa tem direito à educação. A educação deve ser gratuita, pelo menos a correspondente ao ensino elementar fundamental. O ensino elementar é obrigatório. O ensino técnico e profissional deve ser generalizado; o acesso aos estudos superiores deve estar aberto a todos em plena igualdade, em função do seu mérito. 2. A educação deve visar à plena expansão da personalidade humana e ao reforço dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais e deve favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e todos os grupos raciais ou religiosos, bem como o desenvolvimento das atividades das Nações Unidas para a manutenção da paz. 3. Aos pais pertence a prioridade do direito de escolher o gênero de educação a dar aos filhos. (ONU, 1948)

Nesse artigo, há a previsão da garantia do direito à educação para todos, apesar da gratuidade e obrigatoriedade serem previstas apenas para o Ensino Fundamental. Se as crianças pequenas são sujeitos de direito internacional, podemos incluí-las quanto ao direito de garantia do ensino, tendo, por exemplo, os princípios descritos na segunda parte aplicados à Primeira Infância, pois se referem à busca da plena expansão da sua personalidade.

Partindo para a análise do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), destacam-se os conteúdos apresentados no Art. 10:

ARTIGO 10 Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem que: 1. Deve-se conceder à família, que é o elemento natural e fundamental da sociedade, as mais amplas proteção e assistência possíveis, especialmente para a sua constituição e enquanto ele for responsável pela criação e educação dos filhos. O matrimônio deve ser contraído com o livre consentimento dos futuros cônjuges. 2. Deve-se conceder proteção especial às mães por um período de tempo razoável antes e depois do parto. Durante esse período, deve-se conceder às mães que trabalham licença remunerada ou licença acompanhada de benefícios previdenciários adequados. 3. Devem-se adotar medidas especiais de proteção e de assistência em prol de todas as crianças e

adolescentes, sem distinção alguma por motivo de filiação ou qualquer outra condição. Devem-se proteger as crianças e adolescentes contra a exploração econômica e social. O emprego de crianças e adolescentes em trabalhos que lhes sejam nocivos à moral e à saúde ou que lhes façam correr perigo de vida, ou ainda que lhes venham a prejudicar o desenvolvimento normal, será punido por lei. Os Estados devem também estabelecer limites de idade sob os quais fique proibido e punido por lei o emprego assalariado da mão-de-obra infantil. (ONU, 1966, grifos meus)

Nesse artigo, não é mencionada a criança na Primeira Infância; contudo, a proteção e assistência à família responsável pelo cuidado dos filhos e à mãe antes e depois do parto, incluindo seu direito a licenças, são garantias que se estendem e afetam diretamente as crianças pequenas. A proteção contra o trabalho infantil, assim como as formas de exploração econômica e social, direcionada a todas as crianças, também repercutem às crianças na PI.

O art. 12 do Pacto descreve o direito de toda pessoa desfrutar do mais elevado nível possível de saúde física e mental, e cabe aos Estados realizar as medidas necessárias para assegurar: “1. A diminuição da mortalidade e da mortalidade infantil, bem como o desenvolvimento das crianças.” (ONU, 1966). Como o tema do referido artigo centra-se na saúde física e mental, depreende-se que o “são desenvolvimento das crianças” se refere a esses aspectos, não abordando uma concepção mais ampla de desenvolvimento humano e social.

Assim, observando os artigos do PIDESC, conclui-se que não há menção direta às crianças na primeira infância, mas estas são contempladas em artigos que visam à sua proteção e de suas famílias, sendo necessária a realização de toda a assistência, além de se ter a busca para a diminuição da mortalidade e para o desenvolvimento físico e mental das crianças.

No Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos há apenas um artigo que faz menção às crianças:

ARTIGO 24

1. Toda criança terá direito, sem discriminação alguma por motivo de cor, sexo, língua, religião, origem nacional ou social, situação econômica ou nascimento, às medidas de proteção que a sua condição de menor requerer por parte de sua família, da sociedade e do Estado.
2. Toda criança deverá ser registrada imediatamente após seu nascimento e deverá receber um nome.
3. Toda criança terá o direito de adquirir uma nacionalidade. (ONU, 1966) (grifos meus)

Esse artigo apresenta a exigência de que família, sociedade e Estado atuem para a oferta de medidas de proteção a todas as crianças. O Estado deve preservar a efetivação dos direitos da criança, inclusive no que se refere à sua nacionalidade e registro. Destaca-se que o item 2 do

art. 24 é o único que afeta diretamente a criança na primeira infância, ao prever o direito de registro e nome imediatamente após o nascimento.

No que se refere à nacionalidade, esta também é um direito a ser garantido a cada criança desde o seu nascimento, o que possibilita a prática jurídica de sua proteção como indivíduo, tanto no âmbito nacional quanto internacional. Cada criança faz parte de um contexto político e social desde o nascimento, destacando-se que, no tocante à nacionalidade, a pessoa integra um país que está sujeito ao sistema de proteção internacional.

No que tange à Convenção sobre os Direitos da Criança, em seu preâmbulo é mencionada a Declaração Universal e os Pactos, reafirmando alguns dos direitos descritos nestes, como o de proteção da família. Além disso, descreve a necessidade de se garantir cuidados especiais às crianças, reconhece que há crianças que vivem em condições excepcionalmente difíceis e que demandam consideração especial, toma em conta a importância das tradições e dos valores culturais de cada povo, e enaltece a importância da cooperação internacional para a melhoria das condições de vida das crianças.

A Convenção também esclarece a demanda que há para os Estados no sentido de elaborar políticas para a efetivação dos direitos das crianças, e utilizar o máximo de recursos disponíveis para a efetivação dos direitos sociais, assim como os culturais e econômicos:

Artigo 4º Os Estados Partes adotarão todas as medidas administrativas, legislativas e de outra índole com vistas à implementação dos direitos reconhecidos na presente Convenção. Com relação aos direitos econômicos, sociais e culturais, os Estados Partes adotarão essas medidas utilizando ao máximo os recursos disponíveis e, quando necessário, dentro de um quadro de cooperação internacional. (ONU, 1990)

Todo o conteúdo da Convenção abrange as crianças na primeira infância, dado que o documento se destina às particularidades das crianças de maneira geral, consideradas, por esse documento, como todo ser humano com menos de 18 anos de idade. (Art. 1º). Os artigos voltados especificamente às crianças pequenas são os que tratam dos direitos ao registro, nome e nacionalidade “imediatamente após seu nascimento” (Art. 7º), além da necessidade de o Estado prestar assistência quando alguma criança “for privada ilegalmente de algum ou de todos os elementos que configuram sua identidade” (art. 8º), devendo atuar rapidamente para restabelecimento dessa identidade.

O artigo 24 trata de direitos sociais e apresenta obrigações do Estado, semelhantes às mencionadas nos Pactos, quanto à adoção de medidas apropriadas para reduzir a mortalidade infantil, assegurar às mães adequada assistência pré-natal e pós-natal, dentre outros que

englobam a assistência a todas as crianças para o seu desenvolvimento físico, desde o padrão nutricional adequado até a garantia de assistência médica preventiva.

Os artigos que descrevem o direito à educação fazem menção ao Ensino Fundamental obrigatório, expansão do Ensino Secundário e Ensino Superior (Artigo 28), ou seja, “deixa de abordar o direito das crianças menores de seis anos à educação” (CAMPOS, 2009, p. 9). Contudo, de modo semelhante ao PIDESC, apresentam a perspectiva de que toda a trajetória educacional das crianças deve ser orientada no sentido de:

Artigo 29

1. Os Estados Partes reconhecem que a educação da criança deverá estar orientada no sentido de:

- a) desenvolver a personalidade, as aptidões e a capacidade mental e física da criança em todo o seu potencial;
- b) imbuir na criança o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais, bem como aos princípios consagrados na Carta das Nações Unidas;
- c) imbuir na criança o respeito aos seus pais, à sua própria identidade cultural, ao seu idioma e seus valores, aos valores nacionais do país em que reside, aos do eventual país de origem, e aos das civilizações diferentes da sua;
- d) preparar a criança para assumir uma vida responsável numa sociedade livre, com espírito de compreensão, paz, tolerância, igualdade de sexos e amizade entre todos os povos, grupos étnicos, nacionais e religiosos e pessoas de origem indígena;
- e) imbuir na criança o respeito ao meio ambiente. (ONU, 1990)

Há, nesta perspectiva, uma ampliação da agenda das políticas públicas que devem ser direcionadas ao desenvolvimento da criança. No entanto, na realidade de realização das políticas, segundo Campos (2009), há uma contradição, já que, ao mesmo tempo em que se ampliam os direitos das crianças do ponto de vista normativo, considerando-a como sujeito de direitos, há a focalização com políticas direcionadas ao combate à pobreza apenas do ponto de vista assistencial.

Pelas descrições do conjunto dos artigos que compõem a Convenção, deve haver a responsabilidade tanto das famílias, em primeira perspectiva, quanto dos Estados para a garantia de todos os direitos humanos que correspondem ao pleno desenvolvimento da criança.

Como destacado, dos tratados internacionais mencionados pode-se depreender que as crianças pequenas possuem a abordagem por meio de proteção e garantias dadas às crianças no geral e da mesma forma aos adolescentes, sendo que aos dois é garantida a proteção econômica e social.

A proteção da infância também é descrita por meio de direitos atribuídos à família de forma ampla. E, sendo a proteção do direito à família algo primordial, há a necessidade de assistência para o núcleo familiar, destacando-se a proteção da maternidade, descrita diversas vezes e relacionada à proteção da infância, ao se prever o direito à assistência especial.

Podemos inferir da leitura dos artigos dos tratados que, sendo as crianças consideradas nos documentos como sujeitos de direito internacional (MAZZUOLI, 2007), estas possuem proteção ‘supranacional’, o que traz implicações a todos os Estados para a proteção da infância.

Há a obrigação legal para a realização de legislações específicas nos países signatários, considerando suas realidades e necessidades. Ainda, essa estrutura normativa também propulsiona a criação de práticas governamentais que signifiquem a realização de políticas que materializem as regras descritas pelos Tratados de Direitos Humanos. No Brasil, a Emenda Constitucional 45/2004 introduz o art. 5º, §3º, que eleva a condição jurídica dos tratados e convenções de direitos humanos ao status de Emendas Constitucionais, trazendo ao país tais obrigações legais e de formulação de políticas.

São muitos questionamentos a serem realizados diante de uma legislação global, direcionada a todos os países signatários. Mas é importante compreender a natureza principiológica dos Direitos Humanos, e a valorização do ser humano diante de todas as questões políticas e econômicas. As crianças se inserem em diversos e diferenciados contextos sociais e culturais, mas a perspectiva da valorização do ser humano, em suas necessidades e direitos como um valor superior, traz para os Estados uma nova postura e objetivos na implementação de políticas e administração em geral.

Os Estudos Sociais a respeito da infância, ou a Sociologia da Infância, ao buscarem conceber a criança como ator social, acarretam uma nova perspectiva de compreensão da infância, que nos leva a considerar a infância como uma construção social (MARIANO; ROSEMBERG, 2010). Tal questão deve ser considerada ao observarmos a legislação internacional e nacional que trata dos direitos das crianças, afinal, são também a fonte de tal estrutura. Considerando a história dos direitos da criança, assim como a história da infância, temos o reconhecimento da necessidade do direito e, ao mesmo tempo, os entraves para a efetivação. Apesar dos avanços legais dessa categoria, ela ainda não é prioridade na agenda governamental de muitos países (ANDRADE, 2010).

O tema da Primeira Infância origina ainda outra demanda do ponto de vista da Sociologia da Infância a ser considerado. Compreender que até mesmo as delimitações das etapas da vida também dependem de uma construção social (MARIANO; ROSEMBERG, 2010), ainda que sob certo enfoque; ao observar o tema dos direitos, é necessário considerar cada contexto, e as relações que vigoram em cada realidade, como as dominações das faixas etárias. Mas, considerar os fatores mencionados não impede que o país observe e efetive os direitos humanos das crianças.

Historicamente é recente, tanto no Brasil como no mundo, o ponto de vista do olhar político e econômico às crianças pequenas. Tal situação traz à tona diversas questões, pois esse enfoque parte sobretudo do contexto cultural moderno (diminuição da quantidade de crianças no mundo):

As circunstâncias e condições de vida das crianças são, contemporaneamente, enquadráveis naquilo que tem sido uma das mais constantes facetas da infância: o carácter paradoxal como elas são consideradas pela sociedade "dos adultos". As crianças são tanto mais consideradas, quanto mais diminui o seu peso no conjunto da população. Este indicador demográfico, particularmente presente nos países ocidentais, por efeito coordenado do aumento da esperança de vida e da regressão da taxa de fecundidade, constitui, na verdade, o principal e decisivo factor da importância crescente da infância na sociedade contemporânea. Dir-se-ia que o mundo acordou para a existência das crianças no momento em que elas existem em menor número relativo. (SARMENTO; PINTO, 1997, p. 1)

A perspectiva da Sociologia da Infância nos permite questionar, em certo sentido, e ao mesmo tempo compreender a recente atenção que a sociedade de uma forma geral tem dedicado à infância, sobretudo em seus primeiros anos. Isso coopera para a formação de um olhar crítico e atento às propostas, políticas e elaborações legislativas mais recentes.

É relevante observar a perspectiva sociológica, além daquela considerada pelos agentes econômicos (predominantemente cognitiva). De acordo com os principais teóricos da Sociologia da Infância, como descrevem Pinto e Sarmiento (1997), as crianças são atores sociais, e participam de seus contextos, o que, sobremaneira, condiz com a perspectiva trazida pelos Tratados Internacionais:

As crianças não recebem apenas uma cultura constituída que lhes atribui um lugar e papéis sociais, mas operam transformações nessa cultura, seja sob a forma como a interpretam e integram, seja nos efeitos que nela produzem, a partir das suas próprias práticas. (SARMENTO, 1997).

A agenda para a elaboração de políticas, portanto, é mais ampla e complexa quando se refere aos direitos da criança. E ao considerá-la como ator social, participante do contexto político, com demandas sociais, deve-se ter em vista que:

Em última análise, a inobservância dos aspectos fundamentais dos direitos das crianças repousa no cruzamento de variáveis económicas, sociais e culturais. O nível de desenvolvimento económico de um país, está, em geral, positivamente correlacionado com a satisfação dos direitos básicos. No entanto, não existe aqui uma determinação directa: é em alguns dos países com maiores índices de desenvolvimento económico que se encontram maiores discriminações e desigualdades (e isto não é só válido para os "tigres asiáticos", mas também, por exemplo, para um país como os Estados Unidos da América). O sistema político (e, em particular, a prevalência das concepções políticas liberais vis-a-vis as perspectivas da solidariedade social) e o modo como as crianças são culturalmente percebidas afectam de modo igualmente positivo a realização dos respectivos direitos. (SARMENTO; PINTO, 1997, p. 1)

O paradoxo existente quanto à especial atenção para essa faixa etária, em detrimento de uma perspectiva que considere as crianças pequenas, pode gerar equívocos na elaboração das políticas, pois a atitude da nossa cultura às crianças é ambígua. Além disso, a questão do desenvolvimento demográfico não trabalha em favor das crianças; no mundo todo, e especialmente nos países escandinavos, por exemplo, a porcentagem de pessoas com mais de cinquenta anos de idade cresce, o que influencia inclusive o rumo das políticas a serem realizadas. (QVORTRUP, 2010).

Uma questão que se coloca, ainda, na relação entre a política e a infância, é a busca pelo equilíbrio entre se considerar os direitos da criança e sua participação política, e a economia do país. Há perdas e ganhos para cada geração, quando se colocam as escolhas de realização de políticas, e, sobretudo, o embate acerca de quais objetivos se buscam (QVORTRUP, 2010).

Contudo, a perspectiva dos Direitos Humanos direciona à proteção integral da criança, ou seja, valorização de seus interesses no presente, não apenas quanto à sua participação como cidadão adulto. Essas questões devem ser colocadas em pauta com os princípios elencados pela teoria dos direitos humanos.

Torna-se importante pontuar que a criação do sistema internacional de proteção dos direitos humanos do ponto de vista global, representado pela Declaração Universal, pelo Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e pelo Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais abarca também o sistema regional de proteção, ou seja, os direitos humanos podem ser protegidos tanto no âmbito doméstico como no internacional (HEYNS *et al.*, 2005). Os sistemas regionais de direitos humanos são: o europeu, por meio do Conselho da Europa (CE); o americano, com a Organização dos Estados Americanos (OEA); e o africano, com a União Africana (UA).

As leis internacionais de direitos humanos têm, por sua vez, diferentes níveis. Incluem o sistema global, no qual as Nações Unidas (ONU) são o ator principal. O sistema global é potencialmente aplicável de uma forma ou outra a qualquer pessoa. Inclui ainda os sistemas regionais, que cobrem três partes do mundo – a África, as Américas e a Europa. Se os direitos de alguém não são protegidos no âmbito doméstico, o sistema internacional entra em ação, e a proteção pode ser oferecida pelo sistema global ou regional (naquelas partes do mundo em que existem tais sistemas). Os três sistemas regionais de direitos humanos acima mencionados fazem parte de sistemas de integração regional com uma atribuição bem mais ampla do que apenas a dos direitos humanos (HEYNS *et al.*, 2005, p. 161).

Todo ser humano, diante do sistema internacional de proteção bem como dos regionais, possui a condição de *sujeito de direito internacional* (MAZZUOLI, 2007). O Direito Internacional dos Direitos Humanos emerge como um sistema próprio, portanto, possuindo, inclusive, hierarquia constitucional.

O Sistema regional interamericano, que abrange o Brasil, se baseia sobretudo em quatro instrumentos:

[...] a Carta da Organização dos Estados Americanos (1948); a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948), a qual, apesar de não ser tecnicamente um tratado, explicita os direitos mencionados na carta da OEA; a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969), conhecida como *Pacto de San José da Costa Rica*; e o Protocolo Adicional à Convenção Americana em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, apelidado de *Protocolo de San Salvador* (1988). (MAZZUOLI, 2007, p. 725).

No sistema regional interamericano é possível que se elaborem petições à Comissão Interamericana de Direitos Humanos para situações de violações do direito à educação e dos direitos sindicais, por exemplo, conforme descrito no Protocolo de San Salvador.

O Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos soma-se aos sistemas internos dos países no contexto contemporâneo, pois os Estados, com as Constituições, enfatizam a proteção dos direitos humanos tanto no que se refere a uma atuação interna quanto à cooperação internacional. O Direito Internacional, justamente por conformar o direito interno, terá uma atuação conjunta a este (MAZZUOLI, 2007). Por meio da Constituição, diante de sua força normativa e primordial no contexto interno dos Estados, o direito internacional pode atuar de forma mais eficaz, exercendo essa ação conjunta, ou seja, amplia-se o Direito Constitucional Internacional com a abertura dos direitos internos.

Tendo em vista, ainda que de forma resumida, o contexto global dos direitos humanos, em seguida será descrita uma parte da história política brasileira. A forma como as políticas públicas se estabeleceram no Brasil, assim como a relação da participação política com a concepção de direitos, são importantes questões a serem consideradas para a compreensão da estrutura política atual, ou ainda, para a compreensão das visões de realização dos direitos atualmente.

1.2 Direitos humanos e aspectos da história política do Brasil

Cabe, neste item, ainda que brevemente, pontuar que o Brasil possui um caminhar diferenciado no que se refere à realização de políticas públicas, ou das chamadas políticas sociais. Dessa maneira, a seguir serão apresentados os períodos marcantes que caracterizaram a formação política brasileira.

Os portugueses deixaram, após os séculos de colonização (1500-1822), um país com unidade territorial, linguística e religiosa; mas também uma população analfabeta, uma

sociedade escravocrata, uma economia monocultora e latifundiária. A começar por um processo de colonização de dominação, extermínio, guerra, escravização e doença de milhões de indígenas, a colonização também foi marcada pela conotação comercial (CARVALHO, 2018).

O contexto pode ser observado e avaliado no estudo que busca a efetivação de direitos sociais, e de uma lei específica acerca de direitos das crianças. Esse contexto gerou uma História brasileira que representa incontáveis povos e culturas, assim como distintas condições sociais. Uma História permeada de colonizações, aculturações, genocídios, exploração (KUHLMANN JR., 2000).

Depois da exploração e dizimação indígena, a escravização dos africanos marcou por séculos a economia brasileira. Primeiro houve a cultura extrativista (pau-brasil), depois a produção do açúcar, e outros produtos tropicais, como o tabaco. Explorou-se também, além da mineração, a criação de gado, que foi constantemente ampliada. Tudo gerava uma economia e sociedade baseadas na exploração de pessoas e de recursos naturais.

Nas palavras de Paulo Freire, “a nossa civilização foi, sobretudo, uma empreitada comercial” (FREIRE, 2019, p. 91). Não havia o interesse de se estabelecer uma civilização, ao contrário, o objetivo era apenas a exploração comercial da terra. Não havia uma integração dos colonizadores com a colônia, já que o objetivo era apenas explorá-la (FREIRE, 2019).

Diante desse contexto, estabelecia-se um país marcado pela desigualdade social (senhores de engenho, proprietários rurais) e por uma economia frágil do ponto de vista internacional; os produtos exportados eram sempre baseados pela produção exploradora. É possível afirmar que “O fator mais negativo para a cidadania foi a escravidão” (CARVALHO, 2018, p. 25). Esta e a grande propriedade não constituíam ambiente favorável à formação de futuros cidadãos, pois os escravos não eram considerados cidadãos.

O contexto de formação teve como resposta que: “A consequência de tudo isso era que não existia de verdade um poder que pudesse ser chamado de público, isto é, que pudesse ser a garantia da igualdade de todos perante a lei, que pudesse ser a garantia dos direitos civis” (CARVALHO, 2018, p. 28). Caracterizava-se uma sociedade marcada pela ausência de direitos, sobretudo de direitos sociais.

Primeiramente, os direitos civis estiveram presentes apenas do ponto de vista legal, distante da realidade. Com a independência relativamente pacífica em relação aos demais países da América Latina, a elite brasileira acreditava em uma manutenção de vínculos com Portugal, e a escolha pela monarquia foi fruto dessa postura da elite (CARVALHO, 2018).

A primeira Constituição (1824) que regeu o país até o fim da monarquia definiu direitos políticos como o voto. Mas descreveu os cidadãos qualificados para usufruir de tal direito

excluindo as mulheres e os escravos, além do critério da renda; e essa legislação permaneceu quase sem alteração até 1881. Para uma sociedade como a que existia naquele contexto, essa garantia de direitos políticos caracterizou processos de eleições fraudulentas, frequentemente tumultuadas e violentas (CARVALHO, 2018).

Diante de direitos civis e políticos tão precários, e após o fim da escravidão (1888), em uma sociedade totalmente desigual e caracterizada pelo domínio político e econômico das elites, houve a dificuldade de se construir ou mesmo de se falar de direitos sociais.

O início da República (1889) não trouxe mudanças estruturais para a situação ora estabelecida. O que a História vivida propiciou foi a formação de um povo que recebia a autoridade externa e de forma dominadora, criando-se na sociedade uma consciência de opressão e não livre e criadora. De acordo com Freire (2019), são justamente a consciência de liberdade e a criação elementos necessários para o estabelecimento de um regime realmente democrático.

Em 1922, o Presidente Epitácio Pessoa, por exemplo, arrolava dados estatísticos como prova de integração à sociedade, notadamente nos campos educacional, cultural e sanitário. O presidente demonstrava o progresso pela quantidade de programas desenvolvidos. Houve projetos inclusive na área de Educação Infantil (KUHLMANN JR., 2000). É justamente nesse período da República que são criadas as primeiras creches:

[...] chegando a contar ao menos 15 creches, em 1921, e 47, em 1924, distribuídas por várias capitais e algumas cidades do país. Muitas instituições mantenedoras de creches conviveram com profissionais da área educacional e, desde essa época, incorporaram o atendimento das crianças de 4 a 6 anos em jardins-de-infância ou escolas maternas. (KUHLMANN JR., 2000, p. 8)

Entre os anos 1930 e 1945 houve avanços do ponto de vista dos direitos sociais, principalmente como fruto das lutas operárias e do contexto mundial, já que esses avanços foram prioritariamente na área da seguridade social e trabalhista (Consolidação das Leis do Trabalho), mas também, e principalmente, pela influência positivista. A Constituição de 1934 consagrou a competência do governo para regular as relações de trabalho, mas o ambiente era de pouca ou nula participação política e precária vigência de direitos civis (CARVALHO, 2018).

Desta forma, ocorreu a regulamentação dos direitos trabalhistas e posteriormente de Seguridade Social, mas, ao lado do avanço normativo, eram excluídos trabalhadores autônomos e domésticos; e, principal e totalmente, os trabalhadores rurais, que na época eram maioria. De acordo com Carvalho (2018, p. 118): “Tratava-se, portanto, de uma concepção da política social como privilégio, e não como direito”. Além disso, “a legislação trabalhista, que desde 1932

previa creches nos estabelecimentos em que trabalhassem 30 ou mais mulheres, foi como letra morta” (KUHLMANN JR., 2000, p. 8).

A Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada em 1934, obrigava os estabelecimentos com trinta mulheres ou mais a disporem de local apropriado para as empregadas amamentarem (art. 389), sendo obrigatórios dois descansos de meia hora cada durante a jornada de trabalho para a amamentação (art. 396). Segundo Campos (1999), é interessante observar que a primeira vez em que a criança pequena foi objeto de preocupação do legislador, o foco se dá nos filhos de trabalhadoras mulheres. Ao mesmo tempo em que se resguarda o direito dessa criança à sobrevivência, protege-se também, de forma secundária, o direito da mãe trabalhadora de amamentá-la (CAMPOS, 1999).

Estudo realizado em 1986 pelo Conselho Estadual da Condição Feminina de São Paulo evidenciou que o ressurgimento do movimento feminista e da mobilização sindical coincidiu com significativo aumento no número de berçários e creches instalados em empresas paulistas: do total de trinta e oito unidades levantadas pela pesquisa, quinze foram criadas entre 1926 e 1970, e vinte e três a partir da década de 1970, principalmente após 1975 (CAMPOS, 1999).

Na segunda metade da década de 1970, ao mesmo tempo em que os movimentos sociais ganham visibilidade, uma reivindicação que aparece com força nos bairros populares das grandes cidades é a creche. As mulheres desse contexto lutam pelo direito à creche como um desdobramento do seu direito ao trabalho e à participação política. O impacto desses movimentos, contudo, não se dá imediatamente no setor educacional, mas principalmente nas áreas de assistência social e nas relações trabalhistas, como mencionado (CAMPOS, 1999). As lutas sociais foram de suma importância e influência para as conquistas quanto ao atendimento das crianças pequenas no Brasil.

O período ditatorial significou a supressão ainda maior dos direitos civis e políticos, enquanto os governos militares investiram na expansão dos direitos sociais (CARVALHO, 2018). No entanto, mais uma vez esse processo gerou uma instabilidade para o sistema político e social brasileiro, acarretando, também, a manutenção das desigualdades sociais, regionais, que, ao contrário de diminuírem com a realização de direitos sociais, foram aprofundadas ou mantidas, ainda que conjuntamente à formação e ampliação da classe média urbana.

O processo de redemocratização e abertura política e a promulgação da CF/88, do ponto de vista normativo, trazem diversas implicações para mudanças ao contexto brasileiro. No entanto, estamos diante de uma excessiva valorização do Poder Executivo, em razão do processo histórico; e apesar de a CF/88 descrever a ordem e a conjugação de todos os direitos, como os civis e políticos e a necessidade de implementação de direitos sociais, a estrutura

política e social impede que se enquadrem os direitos sociais como intrínsecos a cada ser humano e que se efetive plenamente esses direitos.

Observar o processo da Inglaterra, comparação feita por Carvalho (2018), ajuda a compreender a formação da cidadania pela cumulação de direitos, relacionada à estruturação do sistema de governo. Na Inglaterra houve primeiro a realização de liberdades civis e direitos políticos, com a expansão dos partidos e a consolidação do Legislativo e sua importância; depois a luta pelos direitos sociais, sendo que era mais importante ser considerado cidadão do que obter direitos sociais. E, em um segundo momento, o cidadão pleno passou a ser aquele que gozava de todos os direitos, civis, políticos e sociais (CARVALHO, 2018).

No Brasil, no entanto, a história ocorreu de forma diferenciada, tanto em razão da forma de colonização como da formação da República, que apenas manteve as lideranças estabelecidas no contexto de exploração econômica. A redemocratização, posterior ao período ditatorial, descreveu os direitos sociais diante de uma estrutura de desigualdade social e ausência de direitos civis anteriores.

Quando se discute a efetivação de direitos, deve-se considerar que os direitos sociais não são privilégios, e que historicamente a população brasileira viveu situações de privação de direitos políticos, ou ainda esteja grandemente vivendo os frutos de uma sociedade desigual; a CF/88 norteia a equiparação dos direitos fundamentais, tanto os civis e políticos como os sociais.

A CF/88 deve nortear a forma com que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário têm tratado os direitos humanos. Observa-se uma excessiva valorização do Poder Executivo em razão do processo histórico; apesar de a CF/88 descrever a ordem e a conjugação de todos os direitos, como os civis e políticos e a necessidade de implementação de direitos sociais, a não alteração das estruturas política e social acabam impedindo que se efetivem os direitos sociais como intrínsecos a cada ser humano. Diante dos percalços e desafios, torna-se imprescindível a constante vigilância e observação dos valores e fundamentos que baseiam a CF/88 e, no mesmo sentido, de toda a organização da estrutura do Estado.

1.3 Direitos sociais e Educação Infantil no Brasil

Considerar as principais ações políticas que permearam a formação da estrutura da Educação Infantil atual é de suma importância. Paralelamente às ações governamentais está também a formulação dos textos legais, e é relevante traçar, ainda que de forma resumida, o

contexto político e social em que se constroem os principais textos que definem a Educação Infantil até o tempo presente.

Rosemberg (2016) apresenta análises acerca das fases históricas e políticas voltadas para a primeira infância no Brasil, descrevendo também a influência das ações dos Organismos Internacionais na elaboração das políticas para as crianças pequenas nos países subdesenvolvidos.

Os modelos de instituições de EI que conhecemos têm origem na Europa do século XIX, e essa base compartilhada entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos ocorreu até o final da década de 1960 (ROSEMBERG, 2003). Entretanto, a partir dessa década, o atendimento às crianças pequenas passou a integrar as políticas de desenvolvimento econômico e social elaboradas pelos Organismos vinculados à ONU para os países subdesenvolvidos. Desde então, as políticas para a criação de instituições de EI se deram de forma diferenciada dos países desenvolvidos, especialmente europeus.

As principais propostas relacionadas aos modelos de atendimento às crianças pequenas para os países subdesenvolvidos advindas dos organismos multilaterais, a partir do período da década de 1960, apresentaram orientações voltadas à criação de uma via de combate à pobreza e desnutrição; a busca pela melhoria do Ensino Fundamental; a criação de modelos que minimizam investimento público e a realização de programas ‘não formais’. No Brasil, isso gerou a estruturação de um modelo precário em termos de infraestrutura e material pedagógico, além da ausência de investimento na formação profissional dos educadores, revelando um distanciamento entre os planejadores de tais programas e a população usuária. Sabe-se ainda que houve a ampliação deste modelo no período da ditadura militar (ROSEMBERG, 2016).

Assim, podemos caracterizar os principais períodos que influenciaram no Brasil a estruturação das políticas de Educação Infantil a partir dos anos 70, com ações da UNESCO e UNICEF, e, nos anos 90, com ações principalmente do Banco Mundial. Nesse contexto, as políticas sociais foram definidas como uma intervenção do Poder Público, destacando-se as forças envolvidas para a elaboração dessas políticas (ROSEMBERG, 2016).

No contexto da ditadura militar, em que se buscava excessivamente o crescimento econômico, foi promulgada a segunda Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira, a Lei n. 5.692/1971. No que se refere à Educação Infantil, há uma ausência, nessa Lei, de sua oferta, pois ela apenas reforça a relação das empresas com o cuidado dos filhos de suas trabalhadoras, o que já havia sido descrito anteriormente, na Lei n. 4.024/1961 (ANDRADE, 2010). De acordo com Campos (1999) a LDB 5.692/1971 dedicou apenas “uma frase ambígua em relação à educação das crianças com menos de sete anos” (CAMPOS, 1999, p. 121). Ao mesmo tempo

em que havia um aumento expressivo do número de famílias que encaminhavam crianças com idade entre zero e seis anos às diversas formas de atendimento oferecidas, a legislação deixou de considerar tal necessidade.

No contexto de elaboração das políticas de cuidado com crianças pequenas, no período da década de 1970 em diante, podemos asseverar que, para além da precarização dos modelos de atendimento para a primeira infância, a perspectiva assistencialista continuava a nortear as ações, objetivando-se, com a implementação de instituições de EI com modelo de baixo investimento, o enfrentamento de problemas sociais:

Projetava-se sobre os programas para a infância a ideia de que viessem a ser a solução dos problemas sociais. Mas a implantação das políticas sociais junto aos “bolsões de ressentimento” não se fez em um ritmo capaz de conter a generalização dos conflitos sociais no país. Os movimentos sindical, popular, feminista e estudantil colocaram em xeque a continuidade do regime militar. (KUHLMANN JR., 2000, p. 11).

No contexto anterior à promulgação da CF de 1988, houve diversas reuniões, encontros e debates relacionados ao tema ‘A educação e a constituinte’, sendo um cenário nacional de intensa mobilização, que tinha como principais participantes os educadores. Nesse período, foi discutida a educação fundamental desde a creche até à universidade, e a regulamentação da Educação Infantil foi tema de debate. No projeto para a constituição, buscou-se garantir às crianças o ‘status’ de sujeito de direitos (FULLGRAF, 2001).

A Lei de Diretrizes e Bases decorrente desse período histórico não correspondeu às demandas necessárias ao processo democrático. O primeiro Projeto de LDB, Projeto 1258-A de 1988, fixou as diretrizes e bases para a educação nacional, sendo apresentado à Câmara Federal em dezembro de 1988, pelo Deputado Otávio Elísio (PSDB-MG). Este projeto teve como origem uma grande mobilização da comunidade educacional, e o resultado das discussões, inclusive, contribuiu para a elaboração da nova Constituição Federal (FULLGRAF, 2001).

Mas, ao ser encaminhado ao plenário, o Projeto encontrou óbice ante o novo governo eleito, no início de 1995. Houve um claro cerceamento por parte das concepções do Estado vigente. O presidente Fernando Henrique Cardoso nomeou o Ministro Paulo Renato Souza para o Ministério da Educação, e houve posicionamento contrário ao texto proposto, sendo encaminhado seu retorno às comissões. A versão final foi aprovada pelo Plenário do Senado em 1996, um projeto que desconsiderou o trabalho anteriormente realizado a partir do esforço democrático (FULLGRAF, 2001).

Esse projeto aprovado foi modificado justamente no período anterior, correspondente à ditadura militar, o que gerou muitos prejuízos para a sociedade e educação brasileiras. Mas apesar disso se inicia a fase com marcos de consolidação, nas definições da Constituição de 1988 e na tardia Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996. Podemos afirmar que após esses documentos, “A legislação nacional passa a reconhecer que as creches e pré-escolas, para crianças de 0 a 6 anos, são parte do sistema educacional, primeira etapa da educação básica” (KUHLMANN JR., 2000, p. 6).

Após a promulgação da CF/88, as propostas do MEC foram elaboradas com participação de seguimentos sociais, e correspondiam à criação de creches e pré-escolas como expressão do direito à educação, e formação equivalente do profissional de creche e pré-escola, em nível secundário e superior (ANDRADE, 2010). Mas a implementação dessas propostas foi interrompida a partir de 1994, com a incorporação nas políticas econômicas nacionais das orientações do FMI e do Banco Mundial. Dentre as medidas estava a prioridade de investimentos no Ensino Fundamental, da retomada de programas não formais e o baixo investimento público para a EI.

Considerando-se o contexto e a busca pela efetivação dos direitos, é válido traçar o ponto de vista teórico do Direito Constitucional para uma compreensão conceitual acerca da normatização do direito à Educação Infantil. Os direitos sociais estão descritos pelo art. 6º da Constituição Federal de 1988, sendo eles: “a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988); há um capítulo próprio para estes direitos que trata da “ordem social” (título VIII).

Os direitos sociais são também direitos fundamentais, e constituem, portanto, o centro do ordenamento constitucional, e sua orientação e interpretação são feitas pelo sistema de direitos humanos; e o princípio da dignidade humana é o que dá unidade à CF/88.

O texto do art. 5º, §1º, da CF/88 descreve que “as normas definidoras de Direitos e Garantias Fundamentais têm aplicação imediata” (BRASIL, 1988), ou seja, o objetivo do Estado é a efetividade dos direitos fundamentais, e um dos principais fatores está justamente nesta aplicação imediata da norma. E considerando a busca pela realização dos direitos humanos, deve-se ter em vista que se trata de um dos objetivos do Estado a diminuição das desigualdades.

Os direitos sociais trouxeram para o Estado novas tarefas, na medida em que os fins econômico-sociais são positivamente vinculantes das instâncias de regulação jurídica, e se relacionam com a diminuição das desigualdades. Essa situação materialmente vinculativa traz

limites e deveres de ações, uma vez que a política deve nortear-se pela efetivação desses direitos (PIOVESAN; CONTI, 2007).

Além disso, os direitos sociais encontram uma grande importância no Estado contemporâneo; além de serem positivados no âmbito da legislação internacional, nos acordos dos quais o Brasil é signatário, constituem na Constituição Federal de 1988 fundamentos. Ou seja, em que pesem as discussões e pontos de vista quanto à possibilidade de realização, os direitos sociais constituem direitos humanos, haja vista os Tratados Internacionais vigentes com status de norma constitucional para o Estado Brasileiro.

Neste ponto é possível trazer à baila a perspectiva dos direitos humanos como princípios. Uma série de fatores se origina devido à própria importância e significado que os princípios têm no contexto das normas. A dignidade humana e os direitos fundamentais são os princípios constitucionais que conferem suporte axiológico a todo sistema jurídico, e servem como critério para interpretação de todas as normas (PIOVESAN; CONTI, 2007). A universalidade dos direitos humanos é acolhida pela CF/88, justamente por consagrar a dignidade da pessoa humana como princípio.

Uma base do sistema constitucional é o fato de que os direitos fundamentais são indissociáveis da dignidade da pessoa. Os direitos sociais se caracterizam como fundamentais no contexto constitucional, e, desta forma, são relacionados com a dignidade da pessoa humana. Ao considerarmos a dignidade da pessoa humana como valor, princípio fundamental, é necessário se proteger e reconhecer todos os direitos fundamentais, ou seja, se são negados quaisquer dos direitos fundamentais à pessoa, está sendo negada sua própria dignidade (SARLET, 2008).

Dentre os direitos sociais está o direito à educação, e, mais recentemente descrito pela legislação nacional, está o direito à Educação Infantil. É importante ter em vista que ‘A partir da Emenda Constitucional 59 e da nova redação dada à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) em 2013, a matrícula para crianças de 4 e 5 anos se tornou obrigatória.’ (CORREA, 2020). A legislação em vigor esclarece o direito a creches e escolas, e traz a obrigatoriedade de sua priorização.

Traçado o ponto de vista teórico, vale observar os contextos que marcaram a elaboração da primeira Constituição que apresentou a Educação Infantil como direito das famílias e crianças, e que também normatizou o conceito da criança pequena como sujeito de direitos no texto constitucional:

A Constituição de 1988 é o novo marco legal no qual desembocam todas essas lutas e demandas: as que vêm da educação, formuladas de maneira a integrar a creche e a pré-escola no sistema educacional; as que se originam do movimento das mulheres, contempladas nessa proposta para a educação e na ampliação do direito à creche no local de trabalho também para os filhos dos trabalhadores homens e para toda a faixa dos zero a seis anos; as trazidas pelo movimento dos direitos humanos que dão origem ao Título 8, Capítulo 7 da Constituição, "Da família, da criança, do adolescente e do idoso". De forma geral, a nova Constituição amplia consideravelmente essas definições legais, tornando-se um marco na história da construção social desse novo sujeito de direitos, a criança pequena. (CAMPOS, 1999, p. 124)

A CF/88 estabeleceu a responsabilidade do estado pela Educação Infantil, sendo que compete prioritariamente aos municípios o atendimento desta, assim como o do Ensino Fundamental; e também “Estabeleceu como competência da União prestar assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios para garantir equalização das oportunidades e padrão mínimo de qualidade.” (ANDRADE, 2010, p. 90).

Conforme descreve a Constituição Federal de 1988, em seu art. 208:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:
 (...) IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006) (...)
 § 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.
 § 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.
 § 3º Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola.
 (BRASIL, 1988)

Além do dever do Estado quanto à oferta da Educação Infantil, o art. 206, inciso I, estabelece princípios que devem estar na base dessa oferta, como a garantia de igualdade de acesso e permanência, a gratuidade e a qualidade da educação pública, dentre outros. Ou seja, a sociedade brasileira se encontra diante de um direito positivado.

Desta forma, a Constituição Federal de 1988 reconheceu a EI como uma extensão do direito universal à educação para crianças pequenas, e um direito de homens e mulheres trabalhadores de terem seus filhos em creches e pré-escolas, como direito da criança e instrumento para a igualdade de oportunidades de gênero. Este novo texto trouxe legitimação às creches como instituições educativas. Trata-se da realização dos direitos das crianças e das famílias trabalhadoras para desfrutarem dos espaços coletivos para cuidado e educação dos filhos, sendo que as creches têm também uma contribuição para o movimento libertário das mulheres (ANDRADE, 2010).

A escolha pela implementação das orientações dos Organismos Internacionais, especialmente as orientações do Banco Mundial, historicamente foram consideradas em maior

estima do que as demandas trazidas democraticamente. Foram vivenciadas profundas reformas educacionais baseando-se nas orientações do Banco Mundial, e estas orientações têm sido observadas tanto no Brasil como nos demais países considerados subdesenvolvidos, e partem de uma orientação economicista com as políticas educacionais alinhadas às políticas de desenvolvimento econômico.

Apesar de o tema do direito à EI decorrente das lutas sociais, as ações governamentais continuaram a priorizar a implementação dos modelos alinhados às perspectivas dos Organismos Internacionais. Essa situação trouxe consequências, pois o Banco Mundial atribuiu ao Desenvolvimento Infantil uma função instrumental, o que gerou políticas precárias, a ampliação das instituições não formais e a falta de investimento na formação profissional.

O tema da qualidade de oferta da EI entra na pauta só em meados dos anos 1990. Até então, sua vinculação a órgãos da assistência, a concepção dominante de que se tratava de programas de emergência para combater a pobreza e a propagação via UNESCO, UNICEF e BM de modelos a baixo investimento público fizeram com que se privilegiasse a expansão com qualquer qualidade. Isto acarretou um padrão de funcionamento, em média, com baixa qualidade: educadoras sem formação profissional, brinquedos, livros e espaços externos e internos insuficientes e inadequados. Formas de produção e sustentação de desigualdades sociais produzidas, também, pela desigualdade na distribuição de renda. O esforço contemporâneo de ativistas da EI tem sido, portanto, definir o mínimo nacional aceitável para que creches e pré-escolas respeitem as crianças. (ROSEMBERG, 2016, p. 25).

Como consequência de diversas situações, dentre as expostas, apesar da legislação e das lutas sociais para a implementação e melhoria das creches, na realidade vigente ainda existe uma segmentação do atendimento da criança pobre em instituições precarizadas. E este assunto continua na agenda dos problemas da Educação Infantil brasileira. O aumento de creches não superou a concepção educacional assistencialista (KUHLMANN JR., 2000).

Como inicialmente apresentada neste trabalho, a perspectiva dos Direitos Humanos cria a demanda aos Estados para a realização de políticas públicas para a efetivação de direitos, e os Organismos Internacionais possuem a característica de elaborar pesquisas e orientações que auxiliem os países membros.

No entanto, cada Estado continua sendo o responsável pela elaboração das políticas, haja vista os sistemas legais e jurídicos de cada país. A questão é que os Direitos Humanos deveriam ser os orientadores das ações estatais, e não as Agências e Organismos, como historicamente se observou nas políticas de EI no Brasil.

Como descreve Rosânia Campos:

Nesse sentido, podemos observar que, após as reformas estruturais empreendidas nas últimas décadas do século XX, as desigualdades sociais foram ampliadas, gerando tanto um incremento da pobreza quanto o surgimento dos denominados novos pobres. Tal fato obrigou os Estados a buscarem alternativas para contornar a situação e garantir a governabilidade, todavia, sem tomar necessariamente como base o preceito da ampliação dos direitos sociais. Assim, a educação ganha uma centralidade estratégica, associada a uma nova lógica econômica. Seguindo essa lógica, a educação é proclamada por diferentes organismos e governos, nos anos 1990, como eixo da produtividade com equidade, o que torna necessário, segundo os documentos analisados, garantir a oportunidade de acesso e manter um padrão mínimo de qualidade de aprendizagem a fim de promover a equidade pretendida. Essa indicação foi recorrente nas recomendações dos organismos internacionais e das agências financiadoras na década de 1990. (CAMPOS, 2013, p. 197).

Quando as creches⁷ são utilizadas como forma de combate à pobreza, sem se buscar a implementação dos direitos sociais de forma integrada e a partir de todas as instituições necessárias, há uma modificação da pauta. É necessária a ação em todas as esferas de realização de direitos sociais, e a educação precisa ser considerada como direito efetivado de forma ampla, não apenas com a construção de creches, mas também com sua qualidade.

Apesar das conquistas em termos legais e de elaboração de políticas, as ações governamentais durante a década de 1990, com a influência dos Organismos Multilaterais, representaram o retrocesso para as políticas direcionadas às crianças pequenas. Essas políticas, como transpareceu historicamente, não são capazes de determinar diretamente as orientações de política nacional. Assim, há a necessidade de se criar uma capacidade nacional para avaliação dessas propostas de políticas (ROSEMBERG, 2003).

Além disso, com a aprovação da LDB de 1996, há uma grande alteração na organização dessa etapa educacional, pois a Lei estabeleceu prazo para que toda a oferta ficasse vinculada, nos municípios, aos órgãos responsáveis pela educação (secretarias, departamentos, diretorias etc.) (CORREA, 2020). No entanto, o atendimento por meio de convênios foi uma alternativa que se ampliou, apesar de existir a legislação para a garantia de vagas e acesso ao direito, a forma precarizada do direito à creche e pré-escola continuou a imperar.

Há uma contradição quanto à implementação da LDB promulgada, a qual prevê a universalização da Educação Infantil e a integração das unidades ao sistema de ensino. Há o caminho para a realização do direito à Educação Infantil como direito da criança, enquanto o

⁷ Convém ressaltar que, apesar da divisão etária - creches à crianças de 0 a 3 anos e as pré-escolas às crianças maiores, de 4 a 6 anos - apresentada pela CF/88 e efetivada quando houve a incorporação das creches aos sistemas educacionais, anteriormente a esse período, as instituições denominadas creches atendiam crianças de 0 a 6 anos ou mais, em período complementar à escola ou garantindo acesso àquelas excluídas da escola regular (KUHLMANN JR., 2000).

estado brasileiro continua tratando como assistencialista, principalmente ao atender às orientações dos organismos internacionais (FULLGRAF, 2001).

Pode-se considerar, observando os registros históricos, que a Educação Infantil foi tratada como um subsetor das políticas públicas educacionais e de assistência ao trabalhador, inserida no contexto das políticas sociais (ROSEMBERG, 2016). Como apresentado, o atendimento às crianças pequenas se estabelece inicialmente como uma política social relacionada à assistência ao trabalhador. Partir desse pressuposto torna-se fundamental para compreender as concepções e ações em que se propulsionam as políticas relacionadas a esse público, mesmo após a CF/88 ter apresentado a Educação Infantil como um direito constitucional.

Devemos considerar também que o Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei n. 8.069/1990, promulgado em 1990, modifica o caráter assistencialista repressivo das ações socioeducativas e traz a concepção da proteção integral direcionada às crianças e aos adolescentes. Reitera a condição de sujeitos de direito de crianças e adolescentes e a necessidade de serem vistos como prioridade absoluta na agenda das políticas públicas, já estabelecida pela Constituição Federal (ANDRADE, 2010), além dos Tratados de Direitos Humanos.

Em um texto que traça a perspectiva do que poderíamos chamar de direito ao cuidado, considerando a presente situação relacionada às consequências do contexto de pandemia, Kramer (2020) retoma a origem do ECA:

Com um salto de tigre, é preciso se voltar à origem, contra a barbárie em que historicamente vêm sendo colocadas parcelas importantes das populações, em geral, e infantis, em particular. O Estatuto resultou de muito trabalho, aliando intensa militância política, investigação acadêmica, reflexão teórica e atuação prática de profissionais de diversas áreas, campos do conhecimento e da cultura e reverteu uma trajetória de documentos, políticas e ações que não contribuíam para a educação e o cuidado das crianças e sua emancipação. Para que o Estatuto não esteja mais uma vez em risco, é necessário, hoje, retomar essa luta de modo a garantir recursos financeiros e gestão competente na proteção e cuidado com a infância. (KRAMER, 2020, p.3, *apud* BAZÍLIO, 2003)

O desafio da observação da legislação vigente, proveniente de lutas e participação política, ainda que não inteiramente democrática, como a LDB, que foi bastante modificada, é o pressuposto para a efetivação dos direitos das crianças pequenas, sobretudo aqueles relacionados à garantia da creche e pré-escola.

No art. 53, o ECA descreve o direito à educação, esclarecendo acerca da busca pelo pleno desenvolvimento da criança, e estabelece também a igualdade de condições para acesso

e permanência, assim como o acesso à escola pública e gratuita. E o art. 54 denota a obrigatoriedade do Estado quanto à garantia de acesso às creches e pré-escolas para as crianças com idade entre 0 e 5 anos de idade.

A Lei Orgânica da Assistência Social, LOAS, por sua vez, aborda, em seu art. 2º, Art. 2º, que:

A assistência social tem por objetivos: I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente: a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes; (...) (BRASIL, 1993)

Esse artigo também esclarece acerca da proteção e a priorização de políticas de assistência às crianças pequenas. E o art. 4º da mencionada Lei estabelece o princípio da universalização dos direitos sociais, e a importância da integração das políticas de educação, saúde e assistência (ANDRADE, 2010).

Dentre os documentos elaborados em âmbito federal pelo Ministério da Educação (MEC) e relacionados à EI citam-se: a política de Educação Infantil; Referencial curricular nacional para a educação infantil; Parâmetros nacionais de qualidade para a educação infantil; Parâmetros básicos de infraestrutura para instituições de educação infantil; Parâmetros nacionais de infraestrutura para instituições de educação infantil; Indicadores de qualidade na educação infantil (ROSEMBERG, 2014) e as Diretrizes curriculares nacionais para a educação infantil.

Há ainda o Plano Nacional de Educação (PNE), que definiu como meta para uma década a matrícula de ao menos 50% das crianças de até 3 anos em creches, reforçando-se a matrícula universal entre as de 4 e 5 anos (CORREA, 2020). E a Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito da criança de 0 a 6 anos à educação, o qual contém diretrizes, objetivos, metas e estratégias para a área. Elaborado pelo Ministério da Educação, o documento descreve que a Educação Infantil possui fundamental importância na formação do sujeito, e as creches ou entidades equivalentes (crianças de 0 a 3 anos) e pré-escolas (crianças de 4 a 6 anos) têm, gradualmente, adquirido suma importância na etapa inicial de Educação Básica.

A legislação proveniente de um processo histórico de décadas, e elaborada gradativa e lentamente, com sua maior elucidação pela CF/88 e posterior LDB, direciona à efetivação do direito à creche e pré-escola como um direito de dupla dimensão: direito das mães e dos pais de terem atendimento educacional para os filhos na faixa etária da Educação Infantil, e direito universal à educação da criança pequena, que pressupõe a garantia a todas as crianças de uma educação pública, gratuita e de qualidade.

CAPÍTULO 2 O MARCO LEGAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA: do contexto de origem à lei promulgada

O Marco Legal da Primeira Infância (MLPI) foi aprovado em 2016, contudo, seu contexto de origem remonta a um período anterior, com grupos e debates que ocorreram em torno do Plano Nacional Pela Primeira Infância (PNPI). O PNPI é um documento oficial apresentado pela Rede Nacional Primeira Infância (RNPI), e aprovado como política setorial na assembleia do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e Adolescente (CONANDA), em 2010 (TORRES, 2021).

Em sua pesquisa, Torres (2021) descreve de que forma é organizada a Rede Nacional Primeira Infância. Trata-se de uma rede de organizações composta pela sociedade civil, governo, setor privado e outras redes multilaterais, que descreve ter por objetivo a promoção de direitos e garantias da ‘Primeira Infância’. Dentre as cento e cinquenta e sete organizações membros, a maioria é de cunho privado, e, dentre estas, estão as fundações Maria Cecília Souto Vidigal e Bernanrd van Leer foundation, além do Instituto Alana e Unicef, principais parceiras da Rede. A autora evidencia as ações das fundações que atuaram tanto nas propostas quanto em todo o contexto que envolveu e aprovou o PNPI (TORRES, 2021).

O PNPI se apresenta como um documento para orientação por doze anos - de 2010 até 2022 – das ações do governo e da sociedade civil na promoção dos direitos das crianças até seis anos de idade. Um termo que o documento traz é a multisetorialidade, o qual dá vazão à ideia de colaboração entre os setores governamentais, a iniciativa privada e a sociedade civil.

Da análise do PNPI é possível observar que não houve avanços para a área de Educação Infantil. O plano estabeleceu a política de conveniamento entre os setores público e privado, e retomou o atendimento com características beneficentes, filantrópicas e comunitárias (TORRES, 2021).

Destaca-se, ainda, nesse contexto anterior ao MLPI, a criação da Frente Parlamentar Mista da Primeira Infância (FMPI), que se denomina como um agrupamento suprapartidário. A Frente foi criada em 2013, por uma iniciativa do deputado Osmar Terra, e com a elaboração de um novo estatuto criou a integração com organizações parceiras, e estas parcerias foram justificadas pela possibilidade de se ampliar as capacidades técnico- científicas da Rede (FMPI, 2013).

Além da criação do Núcleo Ciência pela Infância (NCPI), que tem como uma de suas frentes de atuação o Programa de Liderança Executiva, cujo objetivo é a elaboração de novos projetos, direcionados às crianças com idade até seis anos, sendo um desses projetos o MLPI

(NCPI, 2011). Dentre as Organizações integrantes do núcleo estão: Fundação Maria Cecília Souto Vidigal; Fundação Bernard van Leer; Center On The Developing Child da Universidade de Harvard; David Rockefeller Center for Latin American Studies (DRCLAS); Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo; Insper; Porticus América Latina.

Como consequência desses antecedentes, no ano de 2016 foi promulgada a Lei 13.257/2016, que instituiu o Marco Legal da Primeira Infância, documento que demonstra o direcionamento da ação estatal, no âmbito federal, para a realização de políticas públicas, além das educacionais, voltadas às crianças com idade entre 0 (zero) e 6 (seis) anos.

O MLPI elenca diferentes situações para a realização de política pública com o objetivo de garantia dos direitos das crianças nos primeiros anos de vida, com vistas ao chamado desenvolvimento integral. Assim, a partir das fundamentações expostas, neste capítulo será analisado o MLPI, desde sua tramitação até o texto da lei.

A seguir será apresentada uma análise da Tramitação do Projeto de Lei (PL) nº 6998/2013, baseada nas informações disponíveis no site da Câmara⁸. Os documentos utilizados como fontes principais foram a Justificativa⁹ do PL, o Parecer proferido pela Comissão Especial¹⁰ e o Complemento de Relatório, parecer e voto ao PL 6.998/2013, com substitutivo¹¹. Com base na leitura destes, serão elencados dados acerca das principais modificações e participações dos deputados e demais entes durante a tramitação do projeto.

Falas proferidas dos Seminários realizados na Câmara dos Deputados a respeito do tema da Primeira Infância também foram utilizadas como bases de dados para análise na presente pesquisa. Os Seminários ocorreram antes e após a promulgação da lei, e se referem a uma iniciativa conjunta:

O Seminário é uma iniciativa da Câmara dos Deputados, da Frente Parlamentar Mista da Primeira Infância e da Rede Hemisférica de Parlamentares e Ex-Parlamentares pela

⁸ BRASIL. Assembleia Legislativa. Projeto de Lei n. 6998/2013. Informações de Tramitação. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=604836>>. Acesso em: 24 jun. 2020.

⁹ BRASIL. Assembleia Legislativa. Projeto de Lei n. 6998/2013. Altera o art. 1º e insere dispositivos sobre a Primeira Infância na Lei nº 8.069, de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1214724&filename=Tramitacao-PL+6998/2013>. Acesso em: 22 set. 2020.

¹⁰ BRASIL. Assembleia Legislativa. Comissão especial destinada a proferir parecer ao projeto de Lei nº 6.998. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=8166266B9B92F87EC6E10A2915E693D1.proposicoesWebExterno1?codteor=1284640&filename=Tramitacao-PL+6998/2013>. Acesso em: 02 out. 2020.

¹¹ BRASIL. Assembleia Legislativa. Complemento de Relatório, parecer e voto ao PL 6998/2013, com substitutivo. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1292126&filename=Tramitacao-PL+6998/2013>. Acesso em: 14 jul. 2022.

Primeira Infância. E tem como apoiadores a Secretaria de Assuntos Estratégicos, a Secretaria de Direitos Humanos, os Ministérios da Educação, da Saúde e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, a Organização dos Estados Americanos (OEA), a Fundação Maria Cecília Souto Vidigal e a Fundação Bernard van Leer. (CEDCA, 2013)

Os Seminários consistem em sessões da Câmara dos Deputados com tema específico, dos quais participam membros da sociedade civil, em geral com atuação relacionada ao tema da legislação proposta que, no caso, se referia às políticas direcionadas à PI. Foram realizados oito seminários até abril de 2022, e pela leitura das reportagens foi observado que os principais participantes dos seminários se repetiram¹² (CEDCA, 2013).

Com a leitura das notas taquigráficas, disponibilizadas pela Câmara dos Deputados, do III Seminário Internacional Marco Legal da Primeira Infância em 2015, ano anterior ao que o MLPI foi promulgado, foi possível ter acesso à forma de participação da sociedade civil neste processo, bem como avaliar os principais agentes atuantes no procedimento de elaboração e aprovação da lei.

2.1 A tramitação do Projeto de Lei nº 6998/2013

O projeto de Lei (PL) nº 6998/2013 foi proposto em 18.12.2013, por um conjunto de deputados: Osmar Terra - PMDB/RS, Nelson Marchezan Junior - PSDB/RS, Eleuses Paiva - PSD/SP, Raul Henry - PMDB/PE, Rosane Ferreira - PV/PR, Rubens Bueno - PPS/PR, Geraldo Resende - PMDB/MS, Gabriel Chalita - PMDB/SP, Jandira Feghali - PCdoB/RJ, Luiz Henrique Mandetta - DEM/MS, Darcísio Perondi - PMDB/RS, Eduardo Barbosa - PSDB/MG e Carmen Zanotto - PPS/SC. Nota-se que, originalmente, o projeto foi elaborado por deputados representantes das regiões sudeste e sul do Brasil.

O PL nº 6998/2013 foi encaminhado pelo Deputado Osmar Terra, médico com especialização em saúde perinatal, educação e desenvolvimento do bebê, que teve participação ativa na condução do referido projeto. No que se refere ao parlamentar, destaca-se sua atuação como diretor de articulação (1989-1990) e depois como secretário (2003-2005) na Secretaria de Saúde do Rio Grande do Sul; também foi chefe de gabinete do governador (1997-1998) e prefeito de Santa Rosa (1993-1996), naquele estado (SILVA, 2018). Além disso, Osmar Terra foi um dos idealizadores do Programa Infância Melhor¹³ (PIM), programa articulado pela

¹³ No sítio eletrônico do PIM constam as informações de que ele se caracteriza como uma política pública intersetorial que visa à promoção do desenvolvimento integral na primeira infância. O programa se dá por meio de visitas domiciliares e atividades grupais periódicas que acontecem a partir de planos de atendimento e da

Secretaria Estadual da Saúde do RS, e que foi elogiado pela UNICEF e pela UNESCO como forma de desenvolvimento estratégico (SCHNEIDER; RAMIRES, 2007).

A Justificativa do Projeto argumenta que a primeira infância carece de uma atenção mais focada, de maneira semelhante às discussões relacionadas aos adolescentes, e tece a chamada necessidade de intervenção do Poder Público para a população nessa faixa etária:

Em que pese existir ampla e avançada legislação e, no âmbito do Poder Executivo, adequados instrumentos de ação, tais como o Sistema de Garantia de Direitos, com seus diversos componentes, tem se percebido que a primeira infância carece de uma atenção mais focada, de um olhar específico, de uma ação sensível às peculiaridades da idade. (BRASIL, 2013, p. 7)

A Justificativa do PL descreve a importância de se valorizar a criança como sujeito de direitos, mas as ênfases principais para a fundamentação estão nas pesquisas da Neurociência e em discursos que contrariam a concepção anterior. Ao analisar o mérito, propriamente, a Justificativa enaltece a questão das evidências científicas referentes ao significado das primeiras experiências da infância. Há uma proeminência ainda acerca da participação da Rede Nacional Primeira Infância (REDE, 2020). Além disso, segue descrevendo a efetivação dos direitos, e redução das desigualdades a partir da equidade desde o nascimento, para a qual apresenta a dimensão política e a relevância do projeto a ser aprovado naquele momento:

O avanço da neurociência na pesquisa sobre a formação do cérebro e a aprendizagem corrobora e expande o conhecimento que outras ciências – psicologia, pedagogia, psicanálise, medicina, sociologia da infância, nutrição, entre outras - já haviam revelado sobre a importância dos primeiros anos de vida. Há coincidência entre as várias ciências de que a primeira infância é a idade crucial para um começo sólido e para expandir as possibilidades de desenvolvimento humano. Esse período da vida vem ganhando, por isso, destaque no mundo inteiro, como tempo estratégico na formação da pessoa cidadã, e estratégico, igualmente, para o desenvolvimento social e econômico de um país. (BRASIL, 2013, p. 9, grifos meus)

Uma observação descrita é a questão de que a desigualdade social afeta e faz com que haja diferenças entre o desenvolvimento de crianças nesse período de vida. Assim, a justificativa descreve a importância de investimento em programas de assistência social e levanta ainda o chamado Brasil Carinhoso¹⁴, como exemplo de programa direcionado a essa faixa etária.

articulação de ações em rede. Disponível em: <https://www.pim.saude.rs.gov.br/site/o-pim/o-que-e/>. Acesso em: 25 jun. 2022.

¹⁴ ‘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.’ BRASIL. Sobre o programa Brasil Carinhoso. Disponível em: < <https://www.fn.de.gov.br/programas/brasil-carinhoso>>. Acesso em: 04 jan. 2021.

Há na Justificativa uma visão acerca da relação traçada entre a ausência de atenção na Primeira Infância e a consequência quanto aos problemas da adolescência¹⁵. Ao mesmo tempo em que há um parâmetro de prevenção, há uma preferência pela PI. Esta preferência não se coaduna com a legislação em vigor, na medida em que os adolescentes e as crianças possuem igualdade de direitos de proteção¹⁶. As leis podem ser conjugadas, e tanto a realização de políticas para a PI quanto para os adolescentes possui a mesma importância.

Em 13.01.2014 o PL foi encaminhado às comissões responsáveis para a elaboração de parecer: de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática; Seguridade Social e Família; Finanças e Tributação e Constituição e Justiça e de Cidadania. E em 04.02.2014 foi enviado para a Coordenação de Comissões Permanentes.

Após passar pela Mesa Diretora, encaminhou-se o PL nº 6998/2013 para que a Comissão de Direitos Humanos e Minorias se manifestasse acerca da matéria. Como já havia sido distribuído para mais de três comissões de mérito, foi determinada a criação de uma Comissão Especial, a qual foi constituída em 13.03.2014 e instalada no dia 19 do mesmo mês, sendo presidida pela Dep. Cida Borghetti (PROS/PR) e designado Relator o Dep. João Ananias (PCdoB/CE) (BRASIL, 2013).

Os deputados Osmar Terra (PMDB-RS), Gorete Pereira (PR-CE), João Ananias (PCdoB-CE) e Cida Borghetti (PROS-PR) requereram em 07.04.2014 a aprovação de Seminários e Comissões nos diversos estados para discussão acerca do MLPI.

Os seminários foram realizados nas capitais Porto Alegre-RS, Curitiba-PR, São Paulo-SP, Fortaleza-CE, Bahia-BA, Tocantins-TO, Mato Grosso do Sul-MS e Rondônia-RO. O primeiro seminário ocorreu nos dias 16, 17 e 18 de abril de 2013; o segundo, no dia 7 de maio de 2014 (BRASIL, 2014); o terceiro, nos dias 30 de junho e 1 e 2 de julho de 2015; o quarto, nos dias 5, 6 e 7 de julho de 2016; o quinto, no dia 22 de novembro de 2017; o sexto seminário ocorreu no dia 08 de março de 2018; o sétimo, no dia 13 de novembro de 2019; e o oitavo, nos dias 30 e 31 de março de 2022.

¹⁵ BRASIL. Assembleia Legislativa. Projeto de Lei n. 6998/2013. Altera o art. 1º e insere dispositivos sobre a Primeira Infância na Lei nº 8.069, de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1214724&filename=Tramitacao-PL+6998/2013>. Acesso em: 22 set. 2020.

¹⁶ “Art. 3º A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade.” LEI Nº 8.069, DE 13 DE JULHO DE 1990.

E, segundo o relatório da Comissão Especial¹⁷, esses eventos foram realizados para ouvir especialistas e autoridades, análises e sugestões referentes ao projeto. Segundo o Parecer elaborado pela Comissão Especial:

Esses eventos foram organizados de forma a ouvir, de especialistas e autoridades, análises e sugestões sobre o Projeto como um todo e, em particular, sobre seus diferentes dispositivos, bem como debater experiências práticas de atenção à criança que possam aportar novas ideias. (BRASIL, 2013, p. 4)

Além dos eventos oficiais, diversos outros seminários e reuniões foram promovidos por iniciativa e coordenação da Rede Nacional Primeira Infância (RNPI), ou por organizações que a integram, quais sejam: a Fundação Maria Cecília Souto Vidigal; a Rede Estadual Primeira Infância do Ceará, sob a coordenação do Instituto da Infância – IFAN; a Rede Estadual Primeira Infância da Bahia, coordenada pela AVANTE, Educação e Mobilização Social; e a Rede Estadual Primeira Infância de Pernambuco, coordenada pelo Centro de Pesquisa em Psicanálise e Linguagem – CPPL.

Várias organizações participaram desses eventos e foram citadas pelo documento da Comissão Especial, dentre as quais: AcolhimentoemRede – Blog; Associação Brasileira de Estudos sobre o Bebê – ABEBÊ; Associação dos Pesquisadores de Núcleos de Estudos e Pesquisas sobre a Criança e o Adolescente – NECA; Centro de Criação de Imagem Popular – CECIP; Centro de Pesquisa em Psicanálise e Linguagem – CPPL; Comitê pela Primeira Infância do Distrito Federal; CONANDA; Coordenação-Geral de Saúde da Criança e Aleitamento Materno – CGSCAM, Entidades e Movimentos sociais do Ceará; Equipe de pesquisa do Centro de Investigações sobre Desenvolvimento Humano e Educação Infantil (CINDEDI); Fundação Maria Cecília Souto Vidigal; Instituto ALANA; Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil – MIEIB – Comitê; Movimento Psicanálise, Autismo e Saúde Pública – MPASP; Organização Mundial para a Educação Pré-Escolar – OMEP/BR/SP/Baixada Santista; ONG Pró Crianças e Jovens Diabéticos (BRASIL, 2013).

O documento elaborado pela Comissão Especial destinada a proferir parecer ao PL nº 6.998, e que teve o Dep. João Ananias (PCdoB/CE) como relator, apresentou análise quanto ao mérito e admissibilidade da matéria e às propostas de emendas realizadas; ao final, um texto Substitutivo ao projeto. O relatório, parte inicial desse documento, inicia com elogios ao Projeto do MLPI, ressaltando os pontos que descrevem a observação e ampliação dos direitos descritos

¹⁷ BRASIL. Assembleia Legislativa. Comissão especial destinada a proferir parecer ao projeto de Lei nº 6.998. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=8166266B9B92F87EC6E10A2915E693D1.proposicoesWebExterno1?codteor=1284640&filename=Tramitacao-PL+6998/2013>. Acesso em: 02 out. 2020. p. 04.

pela legislação vigente, tanto em relação ao ECA quanto à Constituição Federal, além da Convenção sobre os Direitos da Criança. Destaca-se, no texto, a ênfase para a necessidade de priorização da Primeira Infância no que diz respeito à realização de políticas públicas e a menção às pesquisas da Universidade de Harvard, e a influência destas para a formação do pensamento quanto à valorização da Primeira Infância.

Descreve-se no documento que a comissão foi instalada em tempo recorde:

Esse cenário explica o tempo recorde em que a Comissão Especial destinada a analisar este Projeto de Lei foi criada, composta e instalada. Já na sua primeira reunião foi aprovado um plano de trabalho, que coincidiu, em grande parte, com o plano de ação do grupo de parlamentares que participou do terceiro Programa de Liderança Executiva em Desenvolvimento da Primeira Infância, em janeiro de 2014, na Universidade de Harvard e, maio, em São Paulo. É promovido pelo Núcleo Ciência pela Infância – NCPI, formado pela Universidade de Harvard, Fundação Maria Cecília Souto Vidigal e Instituto INSPER. (BRASIL, 2013, p. 12)

Na análise quanto à juridicidade e constitucionalidade, é acrescentado, à versão inicial do PL, o art. 8º, o qual esclarece que serão observadas as competências constitucionais e legais dos entes federados e as práticas necessárias para a realização das políticas serão feitas em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Este artigo denota a intersetorialidade, a perspectiva da União como o ente central, e a elaboração dos planos estaduais, distritais e municipais para a primeira infância; considerando-se o princípio da independência dos poderes:

Art. 8º O pleno atendimento dos direitos da criança na primeira infância constitui objetivo comum de todos os entes da Federação, segundo as respectivas competências constitucionais e legais, a ser alcançado em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Parágrafo único. A União buscará a 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 municipais para a primeira infância que articulem os diferentes setores.¹⁸

Dentre as emendas analisadas nesse documento da Comissão Especial está a escolha pela utilização do termo ‘Primeira Infância’, e a definição da idade que ela deve abranger. Nota-se que esse debate faz menção aos documentos legais já existentes, aos organismos e documentos internacionais, mas recebe peso maior a definição dada pela Rede Nacional Primeira Infância:

¹⁸ BRASIL. Lei no 13.257, de 08 de março de 2016. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 8 mar. 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113257.htm>. Acesso em: 12 set. 2020.

Explicitação da idade a que se refere a expressão “Primeira Infância”. Assim como o ECA o faz para criança (pessoa até doze anos) e para adolescente (entre doze e dezoito anos), e a Lei nº 12.852/2013 para juventude (entre quinze e vinte e nove anos), aqui também é preciso defini-la. Diferentes organismos, nacionais e internacionais, fixam o término da Primeira Infância em anos diversos (três, cinco, seis, oito anos de idade) não havendo um consenso mundial. No Brasil predomina a compreensão de que a Primeira Infância vai até seis anos de idade. A Rede Nacional Primeira Infância, constituída, no momento, por 158 Organizações e mais cinco Redes Estaduais, assume como Primeira Infância a idade de “até seis anos”. A divergência de interpretações sobre onde começa e até onde vai a idade é um problema recorrente. Para evitar que o mesmo suceda aqui, o PL define com clareza: - “seis anos completos ou setenta e dois meses de vida”. (BRASIL, 2013, p. 18)

Inclui-se também a substituição do termo “criança pequena”, na lei, por “criança de zero a seis anos”: “Emenda nº 5: propõe substituir, no art. 6-F, a expressão “criança pequena” por “criança de zero a seis anos”. O conteúdo deste artigo tomou outra forma no Substitutivo e não é empregada a expressão. Dessa forma, a Emenda está aprovada.” (BRASIL, 2013, p. 14).

E o parecer conclui ressaltando a importância de se considerar a criança nessa faixa etária e a suma validade do projeto para a realização de políticas específicas a essa faixa etária. Com a defesa de que “É conveniente, para não dizer necessário; é oportuno, para não dizer urgente, que demos um passo à frente no atendimento dos direitos da criança na Primeira Infância (...)” (BRASIL, 2013, p. 29), o deputado relator João Ananias, encaminha um texto Substitutivo ao projeto, recomendando sua aprovação.

Da análise do Complemento de Relatório, parecer e voto ao PL 6.998/2013, com substitutivo¹⁹ foi possível observar que foram feitas alterações para todo o projeto, e essa redação foi realizada pelos Ministérios da Saúde, Educação, Desenvolvimento Social, Secretaria de Direitos Humanos, a qual coordenou a comissão, Secretaria de Relações Institucionais e Casa Civil, além da participação dos Ministérios do Trabalho, da Justiça e da Fazenda.

Dentre as mudanças e os acréscimos realizados, destacam-se as propostas da Deputada Iara Bernardi (PT-SP): criação de comitês intersetoriais de políticas públicas para essa faixa etária (art. 6º); alteração do ECA para a gratuidade de registros e certidões para inclusão do nome do pai e averbações; e acréscimo do inciso VI do art. 4º, que descreve a participação da sociedade na formulação e implementação das políticas públicas para Primeira Infância²⁰.

¹⁹ BRASIL. Assembleia Legislativa. Complemento de Relatório, parecer e voto ao PL 6998/2013, com substitutivo. Disponível em: <
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1292126&filename=Tramitacao-PL+6998/2013>. Acesso em 14 jul. 2022.

²⁰ BRASIL. Assembleia Legislativa. Comissão especial destinada a proferir parecer ao projeto de Lei nº 6.998. Disponível em: <

Outro artigo questionado foi o que acrescentaria ao ECA o art. 79^a, descrito na proposta inicial, a respeito do tema de publicidade direcionada às crianças quanto ao consumo de alimentos considerados não saudáveis:

Art. 27. Acrescente-se à Lei 8.069, de 1990, o seguinte art. 79-A com os §§ 1º e 2º:
 Art. 79-A. A criança não será assediada por publicidade contrária a qualquer um de seus direitos. § 1º Fica proibido o direcionamento à criança de publicidade de bebidas alcoólicas e não alcoólicas e alimentos pobres em nutrientes, com alto teor de açúcar, gorduras saturadas ou sódio, conforme parâmetros definidos em regulamentação expedida pela autoridade responsável pela vigilância sanitária. § 2º Legislação própria disporá sobre a proibição do direcionamento à criança de publicidade de outros produtos e serviços para persuadi-la ao consumo. (NR)²¹.

Os deputados Duarte Nogueira (PSDB-SP) e Darcísio Perondi (MDB-RS) propuseram a supressão desse artigo, e o primeiro disse que o caput do artigo do ECA é compreensivo do conteúdo. No entanto, a comissão considerou a questão da obesidade infantil como um problema de saúde pública em diversos países do mundo e no Brasil, motivo pelo qual rejeitaram a emenda, dentre outras questões levantadas, como a questão da vulnerabilidade psicológica e emocional dessa faixa etária. No texto do Substitutivo, apresentado pelo deputado João Ananias, é proposto que o artigo com esse conteúdo se inicie com trecho constante do PNPI, de maneira a ampliar a proibição da publicidade referentes às crianças: “Art. 27. Acrescente-se à Lei 8.069, de 1990, o seguinte art. 79-A com os §§ 1º e 2º: “Art. 79-A. A criança não será assediada por publicidade contrária a qualquer um de seus direitos” (BRASIL, 2013).

Contudo, da leitura do MLPI aprovado, observa-se que o referido artigo foi suprimido, não integrando o texto da lei promulgada, o que poderia afetar positivamente a saúde da criança pequena e, por outro lado, impactaria diretamente a venda e arrecadação de empresas com esses fins. Além destes, outros pontos foram modificados pelos deputados no curso do processo, como o relativo à proibição da publicidade à criança, contida no projeto inicial. Este tema foi tratado de forma mais genérica na Lei, apontando apenas a adoção de medidas que evitem a exposição precoce à comunicação mercadológica:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=F0E29E1580AB6971D133F53B87ECB697.proposicoesWebExterno1?codteor=1292126&filename=Tramitacao-PL+6998/2013>. Acesso em: 10 out. 2020. p. 04.

²¹ BRASIL. Assembleia Legislativa. Projeto de Lei n. 6998/2013. Altera o art. 1º e insere dispositivos sobre a Primeira Infância na Lei nº 8.069, de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1214724&filename=Tramitacao-PL+6998/2013>. Acesso em: 22 set. 2020. p. 37.

Art. 5º 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, grifos meus)

A deputada Gorete Pereira (PR-CE) propôs a retirada do art. 33 do substitutivo, que concede ao pai o direito ao abono de faltas de até dois dias no período de gravidez de sua esposa ou companheira, e um dia por ano para acompanhar o filho de até seis anos para consulta médica. A deputada também indicou a supressão do gozo da licença paternidade para acompanhamento da esposa ou companheira no primeiro mês de nascimento do filho, além da supressão do artigo que trata das salas de apoio à amamentação nas empresas em que trabalhem 30 ou mais mulheres. Todas essas emendas foram rejeitadas pela Comissão, por se tratar de direito fundamental e relacionado à saúde física e psicológica da mãe e do bebê.

As demais emendas foram aprovadas e a alteração de maior expressão para a Comissão foi a relacionada à prorrogação da licença paternidade²². Esta passou a ser de quinze dias, além dos cinco dias já estabelecidos, para as empresas que aderirem ao Programa Empresa Cidadã (BRASIL, 2008). Houve o esclarecimento quanto à prorrogação ser além do período já concedido de cinco dias.

Dentre as alterações do texto foi possível perceber a preocupação para o objetivo da Intersetorialidade: Art. 30, inciso IX - formação profissional com abrangência dos diversos direitos da criança e do adolescente que favoreça a intersetorialidade no atendimento da criança e do adolescente e seu desenvolvimento integral (BRASIL, 2016). Destaca-se que a intersetorialidade é tema de fundamental atenção e centralidade em relação ao conteúdo da lei, haja vista a necessidade de se buscar o atendimento integral da criança, como será apresentado no próximo capítulo.

Cabe observar neste momento que já estavam sendo realizadas, em período anterior ao projeto, consultas acerca da qualidade da Educação Infantil (CAMPOS, 2011), as quais não foram consideradas pelos proponentes do projeto.

²² Apesar da Deputada Gorete Pereira ter proposto a supressão do artigo que ampliaria a licença paternidade, após debate chegou-se à aprovação da licença paternidade pelo prazo de 15 (quinze) dias para as Empresas que aderirem ao programa Empresa cidadã, mediante alteração na Lei 11.770/2008 – Empresa Cidadã. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1292126&filename=Tramitacao-PL+6998/2013>. Acesso em 14 jul. 2022.

2.1.1 III Seminário Internacional Marco Legal da Primeira Infância

O III Seminário Internacional Marco Legal da Primeira Infância foi realizado pela Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados e pela Frente Parlamentar Mista da Primeira Infância, nas datas de 30.06.2015, 01.07.2015 e 02.07.2015, e entre os temas de debate estavam:

a estratégia dos mil primeiros dias de vida da criança; a influência do ambiente na formação da arquitetura cerebral; o desafio da construção da política integrada para a primeira infância; a participação social, a responsabilidade empresarial e o papel dos meios de comunicação; os desafios e estratégias para enfrentar a desnutrição, a anemia, a obesidade, a iniquidade, os maus-tratos e a violência contra a infância; a promoção do exercício da paternidade responsável; entre outros. (BRASIL, 2015)

Concomitantemente ao III Seminário, ocorreu também a VI Reunião da Rede Hemisférica de Legisladores e ex-Legisladores pela Primeira Infância da América Latina e Caribe, por isso estavam presentes representantes de diversos países dessa região. Dentre os participantes do Seminário estavam, dentre outros, os representantes das instituições:

Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes - IIN, da Organização dos Estados Americanos; a Organização Pan-Americana da Saúde; o Fundo das Nações Unidas para a Infância - UNICEF; o Centro de Referência Latino-Americano para a Educação Pré-Escolar, de Cuba; a Fundação Bernard Van Leer; a Fundação Maria Cecília Souto Vidigal; a United Way; o Instituto para o Desenvolvimento do Investimento Social; entre outros. (BRASIL, 2015)

A programação dos três dias do Seminário contou com mesas redondas, apresentação de nova versão da Enciclopédia da Primeira Infância, lançamento do site do Marco Legal da Primeira Infância, e outras descritas no quadro a seguir:

Quadro 1 - PROGRAMAÇÃO DO III SEMINÁRIO INTERNACIONAL MARCO LEGAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA

Data	III SEMINÁRIO INTERNACIONAL MARCO LEGAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA
30.06.15	Mesa de Abertura: Deputado Antonio Brito; Deputada Carmen Zanotto, representando o Deputado Osmar Terra; Senadora Ana Amélia; Sr. Enrique Ku Herrera, Secretário-Executivo da Rede Hemisférica de Legisladores e Ex-Legisladores pela Primeira Infância, representando também o Sr. Presidente da Rede Hemisférica de Legisladores e Ex-Legisladores pela Primeira Infância, Deputado mexicano Alberto Anadia; Sr. Wilson Alecrim representando o Presidente do Conselho Nacional de Secretários de Saúde - CONASS.
	Mesa-redonda: Novos Avanços na Legislação da Primeira Infância
	Conferência: A estratégia dos 1000 primeiros dias de vida
	Mesa-redonda: Bases científicas do Projeto de Lei da Primeira Infância
	Apresentação do vídeo: “State of the World Fathers”

	Pôsteres: Pesquisas e Boas Práticas institucionais e empresariais na área da Primeira Infância
01.07.2015	Mesa de abertura: Vital Didonet, da Rede Nacional Primeira Infância; Miriam Díaz Gonzáles, do Centro de Referência Latino-Americano para a Educação Pré-Escolar - CELEP, Cuba; Diana Sepúlveda Herrera, Analista de Investimento Social da Fundação Êxito, Colômbia; Luciana Nascimento, da Coordenação-Geral de Educação Infantil, do Ministério da Educação; Tiago Falcão, Secretário Extraordinário para Superação da Extrema Pobreza, do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.
	Apresentação do vídeo: Atendimento domiciliar
	Publicação da série: Avanços do Marco Legal da Primeira Infância.
	Mesa-redonda: Desafios e estratégias de trabalho para enfrentar a desnutrição, anemia, obesidade, paternidade responsável, iniquidade, maus-tratos e violência contra a infância.
	Apresentação: Plano de Ação para Prevenção da Obesidade em Crianças e Adolescentes em seu programa de trabalho
02.07.2015	Mesa de abertura: Victor Giorgi, Diretor-Geral do Instituto Interamericano da Criança e do Adolescente, da OEA; Miguel Malo, Assessor Regional de Saúde, da OPAS/OMS no Peru; Regino Piñeiro, Consultor Internacional de Nutrição, de Cuba; Cristina Albuquerque, Coordenadora do Programa de Sobrevivência e Desenvolvimento Infantil do UNICEF no Brasil; Aldeny Rezende, Equidade com deficientes auditivos, ADHARA, Brasil.
	Plenária do seminário com o tema: A revisão, a avaliação e a programação de atividades do plano de trabalho 2016-2017 da Rede Hemisférica de Parlamentares e ex-Parlamentares pela Primeira Infância.
	Apresentação: proposta do Plano de Trabalho 2016/2017.
	Apresentação da: Associação Nacional de Legisladores e ex-legisladores em Favor da Educação, com prioridade à primeira infância, que fica no México.

Com a leitura das notas taquigráficas²³ disponibilizadas pela Câmara dos Deputados com as falas dos integrantes nos eventos realizados nos três dias do Seminário, foi possível obter informações importantes acerca do debate do tema, bem como dos próprios agentes desse processo. O quadro a seguir busca evidenciar essa composição, elencando alguns dos principais participantes, sua instituição de origem e temas ou pontos apresentados nas falas proferidas durante o III Seminário.

Quadro 2 - ALGUNS PARTICIPANTES DO III SEMINÁRIO INTERNACIONAL MARCO LEGAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA:

Atores	Instituição	Temas/pontos da fala
Gustavo Amora	Representante da Produtora COMOVA	Atendimento domiciliar.
Vital Didonet	Assessor legislativo da Rede Nacional pela Primeira Infância	Projeto MLPI e conteúdo.
João Gabbardo	Representante do CONASS ²⁴	Implantação do PIM (Programa Infância Melhor).

²³ BRASIL. Assembleia Legislativa. III Seminário Internacional Marco Legal da Primeira Infância (notas Taquigráficas). Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/discursos-e-notas-taquigraficas>>. Recurso obtido em resposta a contato pelo site da Câmara.

²⁴ 'O Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass) é uma entidade de direito privado, sem fins lucrativos, que se pauta pelos princípios que regem o direito público e que congrega os Secretários de Estado da Saúde e seus substitutos legais, enquanto gestores oficiais das Secretarias de Estado da Saúde (SES) dos estados e Distrito Federal.' Disponível em: <<https://www.conass.org.br/quem-somos/>>. Acesso em: 02 nov. 2021.

Vitor Giorgi	Instituto Interamericano da Criança e do Adolescente – IIN	Redução da maioria penal e cuidados na Primeira Infância; contribuições da neurociência.
Osmar Terra	Deputado Federal MDB	Licença paternidade; avanços do MLPI.
Angélica Goulart	Fundação Angélica Goulart	MLPI como consequência das leis anteriores e direcionado à intersectorialidade.
Maria Del Carmen; Diana Sepúlveda; Susana Hurtado	Deputada Fundación Éxito;	Políticas integradas na América Latina.
Ordália Alves	Universidade Federal do Mato Grosso do Sul – UFMS e Rede Nacional Primeira Infância	Investimento na educação infantil e na formação dos professores.
Paula Fabiani	Instituto para o Desenvolvimento do Investimento Social – IDIS	Proveitos do trabalho em conjunto das fundações e demais empresas interessadas.
Silvia Zanotti	United Way Brasil	Retorno financeiro advindo do investimento na Primeira Infância.
Eduardo Queiroz	Fundação Maria Cecília Souto Vidigal - FMCSV	Importância das alianças público-privadas e pesquisas internacionais para o fortalecimento das políticas públicas.
Ivânia Ghesti-Galvão	Centro de Estudos e Debates Estratégicos - CEDES	Elogio ao fato de 27 parlamentares terem participado do curso em Harvard e saúde das crianças pequenas.
Miguel Malo	Assessor Regional de Saúde, da OPAS/OMS no Peru.	Questões relacionadas à saúde das crianças pequenas. Existência de alguns planos como o Plano de Ação da Organização Pan-Americana da Saúde.
Regino Pinheiro	Médico, representante da UNICEF no México.	Saúde da mãe na gestação. Possibilidade de políticas alimentares.
Aldeny Rezende	Instituto Adhara	Exposição acerca do Instituto Adhara.
Hélia Molina	Acadêmica da Universidade Católica do Chile	Experiência de políticas de PI no Chile
Cristian Albuquerque	UNICEF	Consideração de especificidades de cada 'etnia' para a elaboração de políticas.

Fonte: elaboração própria.

No início do Seminário, na mesa de abertura, o Deputado Antônio Brito (PSD) fez menção à presença de uma criança no auditório, apesar de não ter havido a escuta e nem outra forma de participação dela. Não há mais informações a respeito de quem era essa criança e

quem a teria levado ao III Seminário, mas apenas a fala do Deputado que descreveu a presença dela:

Quero saudar essa criancinha que está aí. Como é o nome dela? (Pausa.) A Rebeca, portanto, é o nosso grande símbolo! Rebeca, uma salva de palma para você. (Palmas.) Você chamou a atenção porque a criança chama a atenção em qualquer momento. Então, você é o grande símbolo deste III Seminário Internacional. Dá um tchau aqui para o tio, Rebeca. (Pausa.) É uma indiazinha. Portanto, é mais significativo ainda. Quando há presença de uma criança, somos tocados a cada momento. Este seminário vai embasar todos nós para relatarmos projetos de lei que possam dar ao presente da Rebeca e ao futuro que esperamos para ela leis eficientes, eficazes, que reflitam de fato o que a sociedade quer: um futuro melhor, com saúde, e um presente ativo, um presente saudável para as nossas crianças. (BRASIL, 2015)

O deputado trouxe a representação simbólica da presença da criança e fez um apelo quanto aos presentes sentirem-se “tocados” por ela para discutirem os projetos propostos. Ao final da mesa de abertura, a criança e sua mãe, que não tiveram participação nos debates ali realizados, são convidadas para tirarem uma foto compondo a mesa do Seminário. O Deputado Antônio Brito revela sua emoção ao elogiar novamente a criança:

Vejam como ela está linda! Ela chamou tanta atenção que agora faz parte também da Mesa de abertura do nosso III Seminário. (...) Antes de prosseguir, peço uma salva de palmas para a nossa estrela mirim, Rebeca, que representa muito bem as etnias não apenas do Brasil, mas de toda América Latina (BRASIL, 2015).

A mesa de abertura foi encerrada com Rebeca e sua mãe compondo a mesa e assistindo ao trailer do documentário ‘1000 dias’, uma produção da Maria Farinha Filmes, em parceria com o Instituto Alana, a Fundação Maria Cecília Souto Vidigal e a Fundação Bernard van Leer. Tal documentário traz depoimentos de pessoas que interagem com bebês em diferentes países, e tem também a participação de pesquisadores com falas acerca da importância da interação dos adultos com as crianças com idade entre zero e seis anos, considerando as descobertas da Neurociência²⁵.

Também compôs a mesa de abertura o Sr. João Gabbardo, representante do Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS) e Secretário de Saúde do Rio Grande do Sul, que revelou em sua fala a intencionalidade de relacionar as políticas públicas diretamente com resultados de pesquisas e estudos científicos, ressaltando as ações do CONASS:

O CONASS participa agora e tem participado de todas as mobilizações a favor de políticas públicas para os primeiros anos de vida. Eu, como médico pediatra, tenho

²⁵ ANDI. Agência de Notícias dos Direitos da Infância. Trailer do documentário de longa-metragem "1000 Dias" produzido pela Maria Farinha Filmes, Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, Instituto Alana e Fundação Bernard van Leer. Youtube, 18 jun 2015. Disponível em: < <https://www.youtube.com/watch?v=wdwkNOkU6Nc>>. Acesso em: 25 jun. 2022.

muito clara a importância desse período na formação de um ser humano melhor, mais capaz, para interagir numa sociedade cada vez mais complexa. Principalmente após a enorme quantidade de pesquisas, informações, disponibilizadas nessas últimas décadas, nós não podemos mais ignorar a importância desse período. (BRASIL, 2015, grifos meus)

Apesar de citar pesquisas e estudos de maneira geral, João Gabbardo seguiu descrevendo a colaboração do CONASS por meio de assessoria às Secretarias Estaduais de Saúde e produção de material com instituições que tem como foco principal as chamadas descobertas da Neurociência.

o CONASS tem colaborado com uma assessoria às Secretarias Estaduais de Saúde. Desde 2010, nós coeditamos uma versão em português da Enciclopédia sobre o Desenvolvimento da Primeira Infância, em parceria com o Centro de Excelência para o Desenvolvimento da Primeira Infância, da Universidade de Montreal, no Canadá, e a Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, de São Paulo. A Enciclopédia é on-line. Disponibiliza os conhecimentos científicos mais recentes sobre o desenvolvimento infantil, da gestação até o quinto ano de vida. Ela fica disponível no site do CONASS. Tem tido um número gigantesco de acessos. E esse cabedal de conhecimentos é fundamental para orientar o fortalecimento de políticas públicas. (BRASIL, 2015, grifos meus)

Em um trecho do material taquigrafado²⁶, que corresponde à fala da deputada Carmen Zanotto (PPS-SC), ela explicou acerca da celeridade de tramitação do MLPI:

Para quem conhece o Parlamento brasileiro e acompanha a sua dinâmica, eu não tenho nenhuma dúvida de dizer, Deputado Osmar Terra, que esse projeto de lei tramitou com essa celeridade, porque ele foi muito bem costurado, muito bem planejado, muito bem organizado, a partir da formação de um conjunto de Parlamentares com esse olhar para a formação na primeira infância, pela magnitude de cuidarmos e olharmos de outra forma a formação das nossas crianças de zero a 6 anos, com a compreensão e o conhecimento adquirido a partir da Frente Parlamentar, a partir do curso de formação em Harvard, a partir dos Seminários que aconteceram aqui, a partir do amplo debate com a sociedade civil organizada. (BRASIL, 2015, p. 11, grifos meus)

Durante sua fala, o Sr. Eduardo Queiroz, Diretor-Presidente da Fundação Maria Cecília Souto Vidigal – FMCSV/Brasil, descreveu que trinta Deputados foram a Harvard, pertencentes a diferentes partidos, como o PCdoB, o PT, o DEM, o PSDB, o PMDB e o PPS. Ele afirma que essa participação no curso foi a origem principal do MLPI. Além disso, descreve diversas ações da FMCSV com empresas privadas para a promoção da saúde da criança, como a nutrição, enfatizando claramente a importância das alianças público-privadas para o fortalecimento das políticas públicas.

A Sr^a Ivânia Ghesti-Galvão, coordenadora do CEDES - Centro de Estudos e Debates Estratégicos -, também comentou e elogiou o fato de vinte e sete parlamentares terem participado do curso em Harvard.

Não foram apresentadas informações referentes a quem custeou a participação dos parlamentares em tais cursos na universidade de Harvard, mas, de acordo com a fala do deputado Luiz Henrique Mandetta, durante o Seminário, depreende-se que foi ampla a participação de parlamentares, e que esses cursos foram fundamentais para a elaboração e aprovação do MLPI:

[...] foi feito todo um trabalho de capacitar Parlamentares junto à Harvard, junto à USP, junto às fundações, para que criássemos uma grande massa crítica dentro desta Casa e colocássemos na agenda do Parlamento brasileiro essa primeira infância. Ouso dizer que até hoje mais de 60 Parlamentares já fizeram parte desse programa (...) (BRASIL, 2015)

O Sr. Miguel Malo, Assessor Regional de Saúde, da OPAS/OMS, no Peru, tratou de questões relacionadas à saúde das crianças pequenas, e informou a existência de alguns planos, como o Plano de Ação da Organização Pan-Americana da Saúde, que age no combate à obesidade; e Regino Pinheiro, médico, representante da UNICEF no México, que levantou questões relacionadas à saúde da mãe na gestação, e possibilidade de políticas alimentares nesse sentido.

O Sr. Enrique Ku Herrera, Secretário-Executivo da Rede Hemisférica de Parlamentares e ex-Parlamentares pela Primeira Infância, destacou o trabalho que tem sido realizado nos países da Rede, e a visão acerca da prioridade quanto ao desenvolvimento econômico no investimento da Primeira Infância nos diferentes países:

Acreditamos que os governos dos devidos países estão gerando a consciência de que apostar na primeira infância, trabalhar a favor da primeira infância é sentar as bases de um futuro imediato que possa gerar o desenvolvimento econômico, social e a prosperidade de muitos dos nossos países. De fato, muitos lugares têm em conta todas as devidas recomendações das convenções de crianças. Até outras atividades que se desenvolvem em matéria internacional, por parte das instituições internacionais, hoje estão sendo adotadas. (BRASIL, 2015, grifos meus)

Na fala de Vital Didonet, assessor legislativo da Rede Nacional pela Primeira Infância, foi trazida a perspectiva do projeto como consequência e complementação tanto da Convenção sobre os direitos da criança como do Estatuto da Criança e do adolescente: “Convenção sobre os Direitos da Criança, da ONU, diz que nós temos que olhar para a criança como sendo ela o

ponto de partida e sendo ela o ponto de chegada. A ela deve ser dada a atenção” (BRASIL, 2015).

Apesar de Vital Didonet reconhecer a existência de legislação avançada no tocante ao tema, defende a necessidade de uma legislação específica para crianças com idade entre zero e seis anos, valorizando também as descobertas científicas:

A questão que está em causa é aproximar as evidências científicas das nossas políticas públicas. Houve muito avanço nos últimos anos, mesmo depois do Estatuto da Criança e do Adolescente, no conhecimento dos processos de formação e desenvolvimento infantil, nos primeiros anos de vida, porque é preciso que nós tenhamos um olhar bem atual e sensível da legislação e das políticas públicas para responder àquelas possibilidades de desenvolvimento da criança. E nós dizemos: O Estatuto da Criança e do Adolescente, no Brasil, é uma legislação avançada, como o é também em vários outros países. No entanto, faltava um foco mais aperfeiçoado, mais ajustado para as questões próprias, distintivas, dos primeiros 6 anos de vida. (BRASIL, 2015, grifos meus)

Durante esse Seminário, foram apontadas ainda questões relacionadas às crianças quilombolas e populações ribeirinhas, e o Sr. Cristian Albuquerque, representando a UNICEF, destaca a necessidade de se considerar as especificidades de cada ‘etnia’ para a elaboração de políticas.

Em uma fala do deputado Osmar Terra (MDB) acerca da licença paternidade, ele expôs que esse tema foi bastante debatido e marcado por pressões, inclusive de grupos empresariais, em torno do tema, o que levou à não aprovação da proposta inicial de licença maternidade de um ano. Atualmente, a Constituição brasileira concede cinco dias ao pai, após o nascimento do filho. Foram aprovados, por meio do MLPI, mais 15 (quinze) dias para as empresas que aderirem ao programa empresa-cidadã, sobretudo para fortalecer o vínculo da família, especialmente do pai com o bebê e a relação dele com a mãe:

Agora falta acelerar a sua votação no Senado. Ontem o representante do PROMUNDO disse aqui que foi uma pena o projeto ter concedido apenas 15 dias para a licença-paternidade - saiu de 5 dias para 15 dias. Eu quero dizer que, no projeto, a proposta era de 1 ano de licença-maternidade, só que ela não passou. A pressão também da classe empresarial é muito grande, não é uma coisa fácil de enfrentar aqui dentro da Casa. Nós perdemos por 2 votos, na Comissão, a licença-maternidade por 1 ano, mas conseguimos aprovar a licença-paternidade. (BRASIL, 2015, grifos meus)

Além dos principais participantes que se repetiram nos seminários, depreende-se que as organizações da sociedade civil concordaram com a promulgação do Projeto de Lei.

Há apenas alguns representantes que pontuaram a necessidade de se investir na Educação Infantil, como podemos inferir da fala da professora Ordália Alves da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, que trouxe o tema da EI:

No entanto, esta Mesa também me remete a outro cenário que vivemos aqui nesta Casa, na década de 1980, quando aqui estivemos na condição de representantes da luta pela garantia do direito da criança à educação, no período pré-Constituinte, em que fazíamos parte, juntamente com o Vital, do movimento Criança e Constituinte. Naquele momento, a nossa luta - tentando ser breve - era para garantir o direito da criança à educação infantil. E hoje estamos aqui no III Seminário Internacional, para garantir a aprovação Marco Legal da Primeira Infância. Quando da inclusão da criança e da garantia do direito da criança à educação por meio do art. 208, inciso IV, foi estabelecido o direito da criança de 0 a 6 anos à educação infantil. Alguns anos depois, com a Emenda Constitucional nº 53, esta mesma Casa, que havia garantido a inclusão do direito da criança de 0 a 6 anos, foi responsável pela diminuição do tempo da infância na educação infantil, dando a garantia da educação para crianças de 0 a 5 anos. Deputada Carmen Zanotto, pergunto a V.Exa., como representante do nosso Parlamento aqui neste evento: em que medida a garantia do Marco Legal da Primeira Infância pode permitir que a criança brasileira efetivamente viva sua infância? Eu estou perguntando isso porque, à medida que estamos garantindo um conjunto de artefatos legais para a primeira infância, estamos vendo que a infância está se perdendo no nosso País. Vemos os nossos amigos de outros países falarem da importância da garantia do direito da criança, da preservação da criança contra violência, da importância da garantia do desenvolvimento pleno nessa primeira infância. Mas, lamentavelmente, o contexto educacional vivido pelas crianças hoje no nosso País faz com que essa infância seja reduzida. Portanto, a nossa preocupação tem sido esta: de que modo o nosso Parlamentar pode garantir que a criança viva efetivamente a sua infância? Sabemos da sua responsabilidade no que se refere às leis, no entanto, essas legislações também precisam contribuir para a preservação da primeira infância. (BRASIL, 2015, grifos meus)

A fala da professora, que também integra a Rede Nacional Primeira Infância, mostra que há o conhecimento acerca da necessidade de expansão da EI, como direito assegurado e constitucional. Ela entende que o MLPI representa avanços, mas faz menção ao contexto educacional, ao questionar à deputada Carmen Zanotto no que o MLPI avançaria na proteção da infância das crianças brasileiras.

Em sua resposta, a deputada Carmen Zanotto (PPS) se diz muito otimista e entende que não se pode perder a capacidade “de acreditar que tudo é possível”:

E queria dizer que, assim como nós temos educadores extremamente comprometidos, temos um conjunto pequeno de pessoas que não são comprometidas. Quando generalizamos a figura do político dizendo que todos têm a mesma leitura, nós fazemos com que aqueles que ainda estão tentando permanecer no processo tenham vontade de ir embora e fazer qualquer outra coisa. Não pensem que incomum nós nos perguntarmos o que estamos fazendo, ao sair daqui a 1 hora da manhã. Eu sou enfermeira de formação, por isso muitas vezes tenho vontade de sair daqui correndo e ir cuidar dos meus doentes, que é muito melhor. Mas no dia seguinte, quando eu vejo que consegui alterar uma virgulazinha de um projeto de lei ou consegui mostrar o outro lado, mesmo sem ser vitoriosa naquele processo, isso faz a diferença. Portanto, nós precisamos nos apropriar do conjunto de leis. Existe uma legislação boa no País,

mas ainda temos dificuldades. O nosso próprio ECA não foi implementado na sua totalidade. Nós precisamos ser mais vigilantes. Talvez aqui chegue o momento em que, em vez de estarmos propondo mais leis, estaremos fiscalizando o cumprimento das leis já existentes. (Brasil, 2015, grifos meus)

A deputada descreve, ainda, a necessidade de vigilância no que se refere ao conjunto de leis existente, apontando a necessidade da creche no contexto de desigualdade do Brasil:

Qual é o fruto de uma gestação não programada? Como é uma criança recém-nascida não acolhida e amada? Como é que pode ser o futuro de uma criança onde não há uma creche? Muito mais do que sua estrutura física, é importante que ela tenha os profissionais qualificados e dignamente remunerados, porque são eles, sim, os educadores infantis, os responsáveis, para que nós tenhamos uma juventude mais dinâmica, mais harmônica, que saiba compartilhar o seu dia a dia. (Brasil, 2015, grifos meus)

A maioria dos deputados e deputadas enfatizou a importância do MLPI como garantidor dos direitos constitucionais da criança pequena, descrevendo, além da saúde, em alguns momentos a Educação Infantil, levantando pontos de diversos setores.

Outro tema bastante discutido foi o da intersetorialidade, e houve destaque para a realização de políticas integradas, como sendo o formato principal de implementação da lei. Considerando a necessidade de políticas em todas as áreas, foi bastante elogiada a atenção que o MLPI dá ao tema.

Uma das experiências de representantes da América Latina, que diz respeito à implantação das políticas intersetoriais de Primeira Infância, foi relatada pela Sr^a Hélia Molina, Acadêmica da Universidade Católica do Chile, médica com especialização em Pediatria e Nefrologia, e Mestre em Saúde Pública. Segundo a fala da representante do Chile, foi também estabelecida uma lei específica para crianças pequenas, porém, com idade entre zero e quatro anos, e o principal assunto é a questão orçamentária:

No ano de 2009, é promulgada a lei do Chile Cresce Contigo, uma lei de proteção social específica para crianças de 0 a 4 anos. Além disso, ela fica dentro de um marco mais globalizado, um modelo de proteção social. Esta é a lei - não vou ler é claro - que está em processo de implantação e que permitiu essa proteção. É muito importante dizer que se pode a melhor política, mas ela de nada serve se não tem dinheiro. A teoria acadêmica é bonita, mas é melhor para o discurso, pois não leva nada às crianças e à família. Na realidade, para se aplicarem as teorias propostas é preciso recursos. Portanto, quando uma lei da República do Chile estipula recursos para o que pretendemos fazer, aí, sim, ela vale a pena e é real, senhores. (BRASIL, 2015, grifos meus)

Na fala da Sr^a Angélica Goulart (representante da Fundação Angélica Goulart, antigamente chamada de Xuxa Meneghel), ela direciona a implementação do MPLI como

consequência das legislações anteriores, como o ECA. E denota também a direção da Lei para a intersetorialidade.

As Sr^{as} Maria Del Carmen (deputada na Argentina) e Diana Sepúlveda (representante da Fundación Éxito, da Colômbia) trouxeram exemplos de políticas integradas de seus países, e tais falas demonstram que a participação das fundações ou organizações privadas em geral têm acontecido em outros países da América Latina. Além disso, Susana Hurtado (deputada do México) trouxe também alguns exemplos de políticas realizadas no México, como uma lei de ampliação dos horários de creche, considerando-se a realidade das mexicanas, além dos programas de inclusão e auxílio financeiro.

A Sr^a Paula Fabiani, Presidente do Instituto para o Desenvolvimento do Investimento Social – IDIS, uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP, trouxe a ideia de que o trabalho em conjunto das fundações e demais empresas interessadas é uma realidade proveitosa: “Eu sinto falta de um empresário entre os membros da Mesa. Apesar de a Fundação Éxito ser de origem empresarial, nós queremos ver também os empresários tratando a causa da primeira infância como algo primordial para o desenvolvimento do País.” (BRASIL, 2015).

Há ainda a fala da Sr^a Silvia Zanotti, Diretora-Executiva da *United Way* Brasil, outra OSCIP, a qual enfatiza a importância do relacionamento com o setor empresarial:

Nós somos uma organização-meio. Nós não somos uma organização especializada em primeira infância, somos uma organização especializada em construção de pontes. No entanto, nós temos uma fortaleza, pois temos uma rede forte da *United Way* na América Latina. Algumas empresas nos apoiam em todos os países da América Latina, e isso nos possibilitou construir uma plataforma única. A primeira infância foi uma temática construída como plataforma em todos os países da América Latina. Nós temos, em todos esses países, experiências diferentes de relacionamento com o setor empresarial, com as ONGs e com as comunidades mais desfavorecidas, para gerar transformação social em prol do desenvolvimento das crianças pequenas. (BRASIL, 2015)

Eduardo Queiroz, Diretor-Presidente da Fundação Maria Cecília Souto Vidigal – FMCSV, enfatizou em suas falas as políticas intersetoriais, e a importância das pesquisas internacionais que, trazidas principalmente pelas fundações ao contexto brasileiro, são a fonte determinante para a elaboração das políticas:

A Fundação Maria Cecília tem tentado trabalhar bastante a disseminação desse conhecimento. Essa pesquisa gerou mais de 50 reportagens. Agora, todos nós, os convertidos, precisamos realmente fazer um trabalho de sensibilização, de capacitação e de mobilização. (BRASIL, 2015, grifos meus)

Na visão da FMCSV existe um pioneirismo em relação à atenção por essa faixa etária, assim como pela elaboração de políticas com base em evidências chamadas científicas. No entanto, como exposto no primeiro capítulo, essa visão e afirmação contradizem as ações históricas de busca pela realização do direito à creche e pré-escola.

A Sr^a Aldeny Rezende fez uma exposição acerca do Instituto Adhara, que, assim como diversas outras instituições apresentadas nos seminários, possui entidades privadas. A Sr^a Aldeny descreveu as empresas associadas a ela e o próprio município como parceiros ou mantenedores e investidores.

Como consequência dessa organização realizada pelas fundações, houve a celeridade da tramitação, que foi elogiada e colocada como benéfica pelos deputados em suas falas no Seminário.

2.1.2 A influência dos Organismos Internacionais e das Fundações Privadas sobre o PL 6998/2013

Neste tópico, será abordado o tema da influência dos Organismos Internacionais e das Fundações Privadas acerca do PL 6998/2013. Do estudo da Justificativa e do III Seminário foi possível levantar dados referentes à influência dos Organismos Internacionais e das Fundações Privadas no tocante ao PL 6998/2013. No texto da Justificativa do PL é descrita a relação entre o investimento na Educação Infantil e o retorno financeiro (neste parágrafo do PL²⁷, segundo da página onze, utiliza-se o termo Educação Infantil no lugar de Primeira Infância). Há a menção dos estudos do Dr. James Heckman (HECKMAN; BARROS; MENDONÇA, 1999), que se fundamentam no argumento de que a ‘taxa de retorno’ do que é aplicado na Primeira Infância chega a ser entre sete a dez vezes superior ao que é aplicado nas idades posteriores:

A área econômica, por sua vez, aporta um argumento poderoso para os que precisam decidir sobre prioridades no orçamento público: a educação infantil é o melhor investimento de médio e longo prazo que um país pode fazer. A taxa de retorno do que é aplicado na primeira infância, em cuidado e educação, está entre 7 e 10 vezes maior do que o aplicado nas idades posteriores. Os estudos do Dr. James Heckman, Prêmio Nobel de Economia do ano 2.000, se tornaram paradigmáticos e vêm convencendo um número cada vez maior de países a priorizar programas de prevenção e promoção na primeira infância (HECKMAN, James. Investing in Disadvantaged Young Children is an Economically Efficient Policy. New York, 2006; BARROS,

²⁷ BRASIL. Assembleia Legislativa. Projeto de Lei n. 6998/2013. Altera o art. 1º e insere dispositivos sobre a Primeira Infância na Lei nº 8.069, de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. p. 11.

R.P. e MENDONÇA, R. Custo-benefício da educação pré-escolar no Brasil. IPEA: Rio de Janeiro, 1999). (BRASIL, 2014, p. 11, grifos meus)

Ao tratar do tema argumento pedagógico, a justificativa faz menção a um documento da UNESCO (2007), que descreve a ideia de que a formação das estruturas de base do desenvolvimento humano influencia o desenvolvimento ao longo da vida, e o texto traz a importância da integração com a cultura. Ao mesmo tempo que valoriza a cultura e a relação da pessoa com seu contexto, o texto coloca um argumento da Neurociência, com a redução da formação a esse período de vida, deixando contraditória a fundamentação.

A justificativa aborda ainda a Convenção das Nações Unidas, e menciona, sem especificar conteúdos, os direitos de proteção, direitos de promoção e os direitos de participação.

O documento se encerra mencionando os organismos relacionados à ONU, UNESCO, UNICEF e OPAS, além de um trecho do Encontro Mundial de Cúpula pela Criança, de 30 de setembro de 1990, e um trecho de parte do Plano de Ação de Dacar, ocorrido no ano 2000, da Conferência sobre Educação para Todos, coordenada pela UNESCO²⁸.

É mencionada na justificativa a chamada política multisetorial, com a valorização no sentido de trabalhos a serem realizados nas diversas esferas, mencionando as ONGs. No entanto, no Brasil, as parcerias para a implementação de creches conveniadas geraram uma problemática específica. Como exposto pela autora Rosemberg (2010), historicamente a influência de documentos e orientações traçados pelos Organismos da ONU, em determinados períodos de governo, acarretaram a precarização da Educação Infantil no Brasil.

Havia o caminho coerente quanto à ampliação das unidades de creches, mas as intervenções e modificações causadas pelos governos, que passaram a implementar as orientações do FMI e do Banco Mundial, trouxeram danos, como a falta de investimentos em materiais e formação profissional.

Historicamente, a influência dos Organismos Multilaterais ocasionou consequências desfavoráveis à EI, como a criação de um modelo de baixo investimento, caracterizado pela contratação de professores/as e educadores/as leigos/as, baixo custo salarial, espaços improvisados e material pedagógico escasso. A expansão desse tipo de atendimento às crianças pequenas acarretou, nas palavras de Rosemberg (2003), impactos nefastos.

²⁸ BRASIL. Assembleia Legislativa. Projeto de Lei n. 6998/2013. Altera o art. 1º e insere dispositivos sobre a Primeira Infância na Lei nº 8.069, de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. p.15.

Essas consequências se devem principalmente ao distanciamento dos planejadores com a população. Há um desconhecimento do contexto por parte daqueles que elaboram as políticas propostas como modelo aos Estados considerados subdesenvolvidos, gerando, na avaliação de Rosenberg (2003), programas incompletos, implantados como soluções de emergência, e que, no caso do Brasil, vão na contramão da vasta normatização acerca de questões como a infraestrutura, investimento e qualidade da oferta da EI (ROSEMBERG, 2014).

Nesse cenário, a adoção histórica de modelos gerou danos ao sistema de Educação Infantil. E em que pese a vasta normatização de questões como infraestrutura, investimento, qualidade (ROSEMBERG, 2014), houve a adoção de modelos determinados pelos Organismos Multilaterais.

Os vídeos anteriormente mencionados, que constam na justificativa do PL, foram produzidos (traduzidos) pela Fundação Maria Cecília Souto Vidigal²⁹. Neste ponto, levanta-se outro argumento de importância fundamental na análise do MLPI: o fato de uma fundação privada ser mencionada como principal propulsora dos fundamentos relacionados à proposta de lei elaborada.

Há diversos questionamentos importantes a serem feitos no que se refere à liderança de uma Política Social ser realizada por uma instituição privada. Este é um problema intrínseco à proposta e aparece na Justificativa.

As políticas públicas precisam ter pressupostos válidos e coerentes com o Estado Democrático. Ainda que as fundações possuam representatividade quando se fala, por exemplo, em audiências públicas, estas devem estar em equiparação aos demais órgãos representativos, haja vista que foram realizadas muitas consultas para a elaboração de políticas direcionadas às crianças pequenas (CAMPOS, 2011).

Apesar de a justificativa traçar como um direito a necessidade de se promulgar esta lei, descrevendo os direitos sociais que são inerentes às crianças pequenas, e mencionar a Lei 8.069/1990 e a Convenção sobre os Direitos da Criança, as questões levantadas acerca da

²⁹ FUNDAÇÃO MARIA CECILIA SOUTO VIDIGAL. Conceitos Fundamentais: 1 - As experiências moldam a arquitetura do cérebro. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=eSAHbDptGh4&feature=plcp>>. Acesso em: 26 set. 2020.

FUNDAÇÃO MARIA CECILIA SOUTO VIDIGAL. Conceitos Fundamentais: 2 - O jogo de ação e reação modela os circuitos do cérebro. Disponível em: < <https://www.youtube.com/watch?v=9QmT4sa--lc&feature=plcp>>. Acesso em: 26 set. 2020.

FUNDAÇÃO MARIA CECILIA SOUTO VIDIGAL. Conceitos Fundamentais: 3 - O estresse tóxico prejudica o desenvolvimento saudável. Disponível em: < <https://www.youtube.com/watch?v=dZazltqAti0&feature=plcp>>. Acesso em: 26 set. 2020.

influência das fundações são importantes para se conjecturar o contexto e os elementos propulsores do Projeto de Lei.

Há um parágrafo na justificativa em que se menciona uma pesquisa realizada pelo Instituto Alana (ALANA, 2012). Esta pesquisa descreve que 40% dos brasileiros desconhecem os direitos das crianças previstos na Constituição Federal³⁰. Tal dado é relevante, e as pesquisas são importantes. Mas este dado, por exemplo, não se enquadra como justificativa do projeto, da forma como é colocado. Trata-se apenas de um dado levantado mencionando a Instituição que se enquadra no mesmo questionamento que o da participação da Fundação de cunho privado. Ou seja, o Instituto Alana como influenciador para a propositura do projeto.

Durante o III Seminário Marco Legal da Primeira Infância, Eduardo Queiroz, Diretor-Presidente da Fundação Maria Cecília Souto Vidigal – FMCSV, enfatizou a importância das pesquisas internacionais que, trazidas principalmente pelas fundações ao contexto brasileiro, são a fonte determinante para a elaboração das políticas:

Eu fiz questão de trazer o artigo A educação na primeira infância, agenda urgente, escrito por Claudia Costin, que foi Secretária de Educação do Município do Rio de Janeiro e agora é Diretora de Educação do Banco Mundial. No artigo, ela dá um foco um pouco maior à educação infantil, mas com um olhar intersetorial, interdisciplinar, que é o que realmente importa, já que não podemos faltar a criança. A Fundação Maria Cecília tem feito um trabalho de tradução e também de criação de vídeos, tentando disseminar esse conhecimento. Ao final da exposição estarão os links para que todos possam acessar facilmente todos os vídeos. Podem vê-los, podem baixá-los, não é preciso pedir autorização. Com essas publicações, nós também temos tentado disseminar o conhecimento sobre a importância que tem a primeira infância. Nós trabalhamos com pesquisas, trazendo a academia brasileira e não só os gringos, não só os estrangeiros, o conhecimento estrangeiro para o Brasil. Temos que criar conhecimento aqui no Brasil e mostrar que fazer investimento na primeira infância traz, sim, resultado. (BRASIL, 2015, grifos meus)

É possível compreender uma visão tanto em relação à necessidade de considerar as pesquisas para a elaboração das políticas, principalmente, quanto aos objetivos dessas ações e a visão do investimento e retorno financeiro. Ou seja, há um desconhecimento da fundação em relação ao contexto histórico da legislação direcionada às crianças pequenas, e a intenção em ser vista como pioneira no que se refere ao interesse por realização de políticas de PI no Brasil.

Há o pressuposto economicista presente nesse projeto, e contraposto aos objetivos centrais do Estado Social descritos pela Constituição Federal. Os direitos humanos prescrevem um Estado que baseia direitos e seres humanos em superior valoração ao ponto de vista econômico.

³⁰ BRASIL. Assembleia Legislativa. Projeto de Lei n. 6998/2013. Altera o art. 1º e insere dispositivos sobre a Primeira Infância na Lei nº 8.069, de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. p. 14.

Dentre os direitos humanos está o chamado direito ao desenvolvimento (ONU, 1986), que deve ser relacionado e direcionado, precipuamente, à busca pela satisfação do ser humano (COMPARATO, 2010). Apesar de a busca pelo desenvolvimento econômico ser um pressuposto do Estado contemporâneo, este direito parte da demanda original de se garantir a proteção de cada ser humano, e, portanto, das crianças pequenas.

2.2 A promulgação da Lei nº 13.257/2016 e os direitos nela previstos

A Lei nº 13.257/2016 foi promulgada em 08 de março de 2016, sancionada pela presidenta Dilma Rousseff, tendo Aloizio Mercadante como Ministro da Educação. Neste tópico, serão analisados alguns dos artigos do MLPI e determinados pontos elencados pela nova lei, com o objetivo de observar a atenção dada pela lei à Educação Infantil.

O artigo 1 da Lei nº 13.257/2016 descreve como fundamentação inicial a importância e especificidade dos primeiros anos de vida no desenvolvimento infantil, e menciona também quais as Leis alteradas em razão desta: artigos do ECA (Lei nº 8.069/1990); do Código de Processo Penal (Decreto-Lei nº 3.689/1941); CLT (Decreto-Lei nº 5.452/1943); Lei nº 11.770/2008, que cria o programa empresa cidadã e Lei nº 12.662/2012, a qual trata da lavratura do assento de nascimento.

A definição do período da primeira infância é feita no artigo 2, que abrange os primeiros seis anos ou setenta e dois meses de vida: “Art. 2º Para os efeitos desta Lei, considera-se primeira infância o período que abrange os primeiros 6 (seis) anos completos ou 72 (setenta e dois) meses de vida da criança.” (BRASIL, 2016).

O artigo 3 descreve o chamado ‘desenvolvimento integral’. O ser humano não se caracteriza em partes, mas em sua integralidade, depende que se atenda às necessidades físicas, emocionais, biológicas. Em que pese se considerar uma lei e suas limitações, a abertura quanto ao termo abre caminho para o que, na prática, a lei descreve como Intersetorialidade. Esse conceito se relaciona com a Educação Infantil, na medida em que as políticas direcionadas às creches e pré-escolas são desenvolvidas com esse objetivo, de desenvolvimento integral da criança, conceito de suma importância para a elaboração das políticas públicas, e que será aprofundado no decorrer do trabalho.

O artigo 4 descreve as políticas públicas como a forma de se concretizar esse atendimento integral. Observa-se que a criança será vista como sujeito de direitos e cidadã; que estas serão incluídas na definição das ações que lhe digam respeito; e que serão respeitadas e

consideradas a sua individualidade e o ritmo de desenvolvimento, assim como os contextos sociais e culturais. Outra questão que se relaciona com atividades estabelecidas nos currículos por exemplo.

No inciso V desse artigo é levantada a questão de se articular as dimensões da criança cidadã com as evidências científicas. E há um destaque já no início para a valorização quanto às descobertas da Neurociência. Não se questiona neste trabalho a sua validade, mas sim a supervalorização dada para esta perspectiva política, que é utilizada pelas instituições privadas apenas como forma de propaganda para validar suas ações.

Entre os incisos VI e último do artigo 4 é descrita a adoção da abordagem participativa, a articulação setorial com vistas ao atendimento integral e integrado, a descentralização das ações entre os entes da federação e a cultura de proteção e promoção da criança com apoio dos meios de comunicação. E no parágrafo do artigo denota-se o objetivo de promoção da inclusão social da criança como cidadã.

No artigo 5 são descritas as áreas prioritárias para as políticas públicas a partir dos direitos sociais, como 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, assim como a proteção contra a violência e pressão consumista, e a adoção de medidas que evitem a exposição precoce à comunicação mercadológica.

No tocante a essa questão, ainda se encontra em tramitação o projeto de Lei 4815/2009, que tem *status* de tramitação como Aguardando Parecer do Relator na Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF)³¹. Esta proposta de lei veda a comercialização de brinquedos acompanhados de lanches, e foi apresentada pelo Deputado Nechar (PV-SP).

Uma observação relevante é a demora para a aprovação do projeto, o qual está em tramitação desde 2009. Em contrapartida à rapidez de tramitação do Projeto do MLPI, sobremaneira diferenciada dos demais projetos relacionados aos direitos da criança. Existe o questionamento do porquê de tal rapidez, tendo em vista as influências já observadas, como das instituições privadas. Importante destacar, neste ponto, que a aprovação do MLPI gera a necessidade de aprovação desse projeto, pois do ponto de vista legal trouxe a necessidade de priorização.

O artigo 6º descreve a Política Nacional Integrada:

³¹ BRASIL. Assembleia Legislativa. Projeto de Lei n. 4815/2009, Veda a comercialização de brinquedos acompanhados de lanches. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=426002>>. Acesso em: 10 out. 2020.

Art. 6º A Política Nacional Integrada para a primeira infância será formulada e implementada mediante abordagem e coordenação intersetorial que articule as diversas políticas setoriais a partir de uma visão abrangente de todos os direitos da criança na primeira infância. (BRASIL, 2016)

Há a priorização da busca pela intersetorialidade, que será caracterizada pela implementação de políticas setoriais, em diversos locais, na medida em que se busca atender às necessidades de forma mais completa.

O artigo 7º explica a prática da intersetorialidade, delegando à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a instituição de comitês para a articulação dessas ações. E o artigo 8 traz como objetivo comum de todos os entes da Federação o atendimento aos direitos da criança na primeira infância.

O artigo 11 descreve recursos de fiscalização, com componentes de monitoramento e coleta de dados, inclusive quanto à informação de dados de valores direcionados às políticas para as crianças pequenas. E o artigo 12 descreve a participação da sociedade, descrevendo as possibilidades de audição pública como as organizações representativas e integração de conselhos.

Os artigos 13 e 14 descrevem a participação das famílias nas redes de proteção e cuidado, e a realização de políticas de apoio a estas, destacando o contexto da comunidade, a atenção quanto às situações de vulnerabilidade social, o apoio às gestantes e a realização de programas com visita domiciliar. Neste ponto cabe pontuar os artigos da LDB (9394/96) que tratam do tema da participação das famílias:

Art. 12. Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de: I - elaborar e executar sua proposta pedagógica; II - administrar seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros; III - assegurar o cumprimento dos dias letivos e horas-aula estabelecidas; IV - velar pelo cumprimento do plano de trabalho de cada docente; V - prover meios para a recuperação dos alunos de menor rendimento; VI - articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola; VII - informar os pais e responsáveis sobre a frequência e o rendimento dos alunos, bem como sobre a execução de sua proposta pedagógica. VII - informar pai e mãe, conviventes ou não com seus filhos, e, se for o caso, os responsáveis legais, sobre a frequência e rendimento dos alunos, bem como sobre a execução da proposta pedagógica da escola; VIII – notificar ao Conselho Tutelar do Município, ao juiz competente da Comarca e ao respectivo representante do Ministério Público a relação dos alunos que apresentem quantidade de faltas acima de cinquenta por cento do percentual permitido em lei. VIII – notificar ao Conselho Tutelar do Município a relação dos alunos que apresentem quantidade de faltas acima de 30% (trinta por cento) do percentual permitido em lei; IX - promover medidas de conscientização, de prevenção e de combate a todos os tipos de violência, especialmente a intimidação sistemática (bullying), no âmbito das escolas; X - estabelecer ações destinadas a promover a cultura de paz nas escolas. XI - promover ambiente escolar seguro, adotando estratégias de prevenção e enfrentamento ao uso ou dependência de drogas.

Art. 13. Os docentes incumbir-se-ão de: I - participar da elaboração da proposta

pedagógica do estabelecimento de ensino; II - elaborar e cumprir plano de trabalho, segundo a proposta pedagógica do estabelecimento de ensino; III - zelar pela aprendizagem dos alunos; IV - estabelecer estratégias de recuperação para os alunos de menor rendimento; V - ministrar os dias letivos e horas-aula estabelecidos, além de participar integralmente dos períodos dedicados ao planejamento, à avaliação e ao desenvolvimento profissional; VI - colaborar com as atividades de articulação da escola com as famílias e a comunidade. (BRASIL, 1996) (grifos meus)

A Lei descreve que os estabelecimentos de ensino possuem a responsabilidade de se articular com as famílias e a comunidade, criando inclusive os processos de integração. E no contexto da educação, incumbe os docentes de colaborarem com as atividades de articulação com as famílias e a comunidade, sendo prevista também a participação das comunidades nos conselhos. Assim, na gestão da escola, os artigos previam essa articulação, que no contexto do MLPI foi também relacionada à EI.

As Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNE) tratam do tema da relação com a família, haja vista que a implementação das diretrizes inclui saúde e bem-estar da criança como uma meta dos educadores em parceria com familiares e profissionais da saúde. Além disso, devem ser priorizadas, de acordo com as diretrizes, a participação e a escuta das famílias (BRASIL, 2009).

O artigo 15 do MLPI descreve a criação de meios para que as crianças tenham acesso à produção cultural, e sejam reconhecidas como produtoras de cultura; e o artigo 17 explica acerca da criação de espaços lúdicos em locais públicos.

As DCNE também tratam do tema da produção cultural. Assim, o tema já estava previsto legalmente, ainda que com o enfoque na EI. De acordo com as DCNE, as propostas pedagógicas devem considerar como princípios “Estéticos: da sensibilidade, da criatividade, da ludicidade e da liberdade de expressão nas diferentes manifestações artísticas e culturais.” (BRASIL, 2009, p. 16).

Do artigo 18 até o 36 são descritas as alterações ao ECA (Lei nº 8.069/1990). Dentre as alterações está a ênfase quanto às políticas direcionadas às mulheres e gestantes com as garantias a serem realizadas no âmbito do Sistema Único de Saúde. Destaca-se o apoio a políticas de incentivo à amamentação, inclusive das mulheres com privação de liberdade.

O artigo 21 traz a alteração de acesso e ações a serem promovidas no âmbito do Sistema Único de Saúde, como a garantia de medicamentos; e o artigo 23 menciona a situação de entrega de crianças a ser realizada pela Justiça da Infância e Juventude, além da priorização que os órgãos de Assistência Social devem dar no atendimento das crianças pequenas. Já o artigo 24 denota a atenção quanto à saúde odontológica.

Os artigos 25 e 27 descrevem a priorização pela criação no contexto da família, e o artigo 26 ressalta o dever dos responsáveis e suas responsabilidades quanto ao cuidado e educação da criança. O artigo 28, no entanto, traz a exposição do serviço de acolhimento nas chamadas famílias acolhedoras como política pública a ser implementada, e seu apoio precípua da União.

O artigo 30 descreve a formação profissional daqueles que atuam nas diferentes áreas de atenção à primeira infância, sem, contudo, mencionar a formação inicial. Este artigo altera o ECA acrescentando a necessidade de ações para a formação continuada dos profissionais que atuam em atenção à Primeira Infância, com abrangência dos diversos direitos da criança e favorecendo a intersetorialidade na busca pelo desenvolvimento integral.

E o artigo 33 descreve a facilitação quanto aos registros e certidões. As inclusões do nome do pai no assento de nascimento são isentas de custas e gozam de prioridade, sendo ainda gratuita a averbação de reconhecimento de paternidade requerida a qualquer tempo. Esta facilitação aparece também nos artigos que tratam da PI nos tratados internacionais direitos humanos. No Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos menciona-se que o Estado deve preservar a efetivação dos direitos da criança, inclusive no que se refere à sua nacionalidade e registro, e a Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC), nos artigos 7 e 8, trata do direito ao registro e nacionalidade da criança, além da necessidade de o Estado prestar assistência quanto a essa identidade:

Artigo 7 1. A criança será registrada imediatamente após seu nascimento e terá direito, desde o momento em que nasce, a um nome, a uma nacionalidade e, na medida do possível, a conhecer seus pais e a ser cuidada por eles. 2. Os Estados Partes zelarão pela aplicação desses direitos de acordo com sua legislação nacional e com as obrigações que tenham assumido em virtude dos instrumentos internacionais pertinentes, sobretudo se, de outro modo, a criança se tornaria apátrida. Artigo 8 1. Os Estados Partes se comprometem a respeitar o direito da criança de preservar sua identidade, inclusive a nacionalidade, o nome e as relações familiares, de acordo com a lei, sem interferências ilícitas. 2. Quando uma criança se vir privada ilegalmente de algum ou de todos os elementos que configuram sua identidade, os Estados Partes deverão prestar assistência e proteção adequadas com vistas a restabelecer rapidamente sua identidade. (ONU, 1990, grifos meus)

O artigo 35 aborda uma questão importante para a realização das políticas, e que em diversos momentos se torna problemática, que é a questão orçamentária. Denota-se que devem ser considerados os planos nacionais direcionados às crianças na definição da prioridade de atendimento pelos recursos, além dos critérios de utilização dos subsídios.

O artigo 36 elucida a questão da divulgação dos direitos da criança e do adolescente, e o parágrafo do artigo descreve que essa divulgação será veiculada em linguagem compreensível, especialmente às crianças com idade inferior a seis anos.

O artigo 37 denota uma alteração para o art. 473 da CLT, sendo que se acrescenta a permissão da ausência para acompanhamento da esposa ou companheira grávida em consultas e exames por dois dias, e por um dia do filho de até seis anos em consulta.

Os artigos 38, 39 e 40 alteram parte da Lei 11.770/2008, que trata do programa empresa cidadã. Este artigo permite a prorrogação por 60 (sessenta) dias da licença maternidade, e por 15 (quinze) dias da licença paternidade.

O artigo 41 altera o Código de Processo Penal (Decreto-Lei nº 3689/1941), descrevendo que, quando houver infração penal, a autoridade competente deverá colher informações acerca da existência de filhos e suas idades e condição, e que o interrogatório também deverá trazer essas informações, bem como o auto de prisão em flagrante.

E o último artigo, o artigo 42, altera a Lei 12.662/2012, e descreve a interoperabilidade com o Sistema de informações de Registro Civil e a ligação dos estabelecimentos de saúde que realizam partos às serventias de registro civil mediante sistema informatizado.

Dentre os artigos, temos modificações em diversos âmbitos, como as relativas às empresas cidadãs, a respeito dos períodos de licença. Além das demandas mais abrangentes, como as responsabilidades de priorização de recursos e trabalho, e a responsabilidade de implementação aos âmbitos federal, estadual e municipal, partindo-se da premissa colaborativa.

A intersetorialidade é notadamente integrante da Lei, demandando a atenção do Poder Executivo para sua consideração na elaboração de política. Contudo, há desafios para a sua realização, pois se não for bem articulada e liderada, pode dificultar a ampliação da rede pública, devido a maior quantidade de setores envolvidos, o que será aprofundado no decorrer do trabalho.

2.2.1 O MLPI e a Educação Infantil

O art. 3º do MLPI trata do desenvolvimento integral e se relaciona com a EI, pois a educação integral busca a integralidade do sujeito, para a vida inteira. Nas palavras da Professora Irandi Pereira, a educação integral pensa no ser humano como inteiro, e relacionado ao mundo em que vive. Tem relação com o incentivo à leitura do contexto em que está, e com

o desenvolvimento do sujeito pleno que pode pensar a sua realidade. Considera a criança em seu contexto social, familiar e a relação com a escola³² (PEREIRA, 2022).

Apesar da descrição proposta, o MLPI não esclarece qual o conceito de desenvolvimento integral que busca implementar. Considerando os fundamentos da lei, que partem do ponto de vista de influência de entidades privadas, é necessário questionar a validade desse conceito, e em que medidas realmente haverá a busca por propiciar às crianças pequenas o desenvolvimento integral.

O art. 5º do MLPI descreve as áreas prioritárias para realização de políticas públicas de PI, e inclui a Educação Infantil:

Art. 5º 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. (grifos meus)

Este artigo denota a EI como política prioritária, direcionando à necessidade de criação e ampliação de políticas e investimento relacionados à EI. No entanto, tais descrições já estavam presentes na legislação. Apesar de a Educação Infantil estar ao lado dos demais direitos sociais, pelas demais legislações expostas anteriormente, já estava descrito como necessário considerar a prioridade na realização da Educação Infantil, tanto na CF/88 como na LDB (9394/96):

Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:
 (...) II - educação infantil gratuita às crianças de até 5 (cinco) anos de idade; (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013)
 (...) IV - atendimento gratuito em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade;
 X – vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima de sua residência a toda criança a partir do dia em que completar 4 (quatro) anos de idade. (Incluído pela Lei nº 11.700, de 2008). (BRASIL, grifos meus)

Outro tema importante é o da qualidade na Educação Infantil, que é descrito nos documentos do MEC desde 1993. O documento de 1993, elaborado após a CF/88, afirmava como objetivos da EI a expansão do número de vagas para crianças com idade entre zero a seis anos, o fortalecimento da concepção de Educação Infantil e a promoção da melhoria da qualidade no atendimento em creches e pré-escolas (ROSEMBERG, 2014).

³² Citação da palestra da Profª Drª Irandi Pereira, realizada em 2021, na Universidade Estadual de Campinas.

O mesmo documento descrevia as ações necessárias como: a expansão e definição de metas e estratégias; eficiência e equalização do financiamento; incentivo à elaboração, avaliação e implementação de propostas pedagógicas e curriculares; promoção da valorização e formação dos profissionais de Educação Infantil; promoção da integração de ações interdisciplinares e intersetoriais; criação de um sistema de informações sobre a EI; incentivo à promoção e divulgação de conhecimentos na área de Educação Infantil.

Há uma série de documentos do MEC que já possuem as normativas em relação à EI, além de ações regionais documentadas, como as consultas públicas com relatórios que descrevem necessidades regionais (CAMPOS, CRUZ, 2011). No ano de 2014, quando Rosemberg (2014, p. 227) elaborou esse texto, já havia o consenso de que o maior desafio não residia na ausência de normas e diretrizes, mas sim no enfrentamento do descompasso entre o ideal, contemporâneo e sofisticado, e o ideal da prática atual, o desafio entre o normatizado e as condições sociais, políticas, econômicas e culturais que geram uma Educação Infantil discriminatória, assim como a sociedade.

O artigo 16 do MLPI descreve a forma como a expansão da EI deve ser realizada, e traz na previsão a expansão da Educação Infantil:

Art. 16. A expansão da educação infantil deverá ser feita de maneira a assegurar a qualidade da oferta, com instalações e equipamentos que obedecem a padrões de infraestrutura estabelecidos pelo Ministério da Educação, com profissionais qualificados conforme dispõe a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), e com currículo e materiais pedagógicos adequados à proposta pedagógica. (BRASIL, 2016, grifos meus)

Apesar da descrição do artigo, já há parâmetros a serem seguidos, como aqueles determinados pelo Ministério da Educação. Esses parâmetros contemplam o direito de todas as crianças ao atendimento educacional e têm como princípios a igualdade e a qualidade. Entre eles destacam-se os Parâmetros Nacionais de Qualidade da Educação Infantil e o documento Critérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças, entre outros publicados pelo MEC.

Ainda no artigo 16 consta a informação de que essa expansão da EI deverá ser realizada “com profissionais qualificados conforme dispõe a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional)”. De acordo com a LDB, há a permissão de atuação, na EI, de professores apenas com nível médio:

Art. 62. A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura plena, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nos cinco primeiros anos do ensino

fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade normal. (Redação dada pela lei nº 13.415, de 2017) (BRASIL, 1996)

Ainda há o desafio em relação à formação e contratação de agentes e monitores da rede pública da EI, que passam a atuar com as crianças sem exigência de formação específica na área da educação.

Os artigos 9º e 10 do MLPI descrevem a formação dos profissionais e a sua qualificação quando atuam em setores de atendimento às crianças pequenas:

Art. 9º As políticas para a primeira infância serão articuladas com as instituições de formação profissional, 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. 10. Os profissionais que atuam nos diferentes ambientes de execução das políticas e programas destinados à criança na primeira infância terão acesso garantido e prioritário à qualificação, sob a forma de especialização e atualização, em programas que contemplem, entre outros temas, a especificidade da primeira infância, a estratégia da intersetorialidade na promoção do desenvolvimento integral e a prevenção e a proteção contra toda forma de violência contra a criança. (BRASIL, 2016, grifos meus)

Há uma direção para a formação dos profissionais, ao mesmo tempo em que se expande a rede. Além disso, há a direção para a intersetorialidade. Esse artigo se relaciona à EI, pois descreve um direcionamento de política de aprimoramento para os profissionais.

No entanto, não há uma referência acerca do problema atual da ausência de formação profissional específica de trabalhadores da EI. O direcionamento da lei é para a formação direcionada à intersetorialidade, não apenas à educação.

A necessidade da formação profissional nas creches e pré-escolas não tem sido tratada pela gestão pública. As leis e orientações não fazem parte do cotidiano e da realidade das creches. Os programas de formação continuada têm sido a principal forma de lidar com o problema, mas é algo que ocorre já com o profissional atuante. Segundo Campos (2018):

Na realidade, as lacunas na formação inicial das professoras precisam ser tentativamente preenchidas nos programas de formação continuada, geralmente a cargo das redes municipais, preferentemente em horas previstas na jornada de trabalho ou dependendo da iniciativa das próprias docentes. (p. 15)

Existe a demanda pela formação prévia e ainda continuada desses profissionais. Como descreve a autora mencionada, essas lacunas na formação inicial têm sido preenchidas por programas de educação continuada.

O artigo 16 descreve a indicação de que a expansão da EI aconteça “com currículo e materiais pedagógicos adequados à proposta pedagógica”. Não há a especificação a qual

documento curricular o artigo se refere como adequado para as propostas pedagógicas da Educação Infantil.

A Resolução nº 5, de 17 de dezembro de 2009, se revela como uma diretriz curricular para essa etapa da educação, e descreve que o currículo da EI deve articular as práticas com os conhecimentos e os saberes das crianças, tendo como eixos principais as interações e brincadeiras (BRASIL, 2009).

Além disso, de acordo com as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI), deve haver um planejamento curricular que considera a criança como sujeito histórico e de direitos. Esta diretriz pontua em seu texto o objetivo das propostas pedagógicas, que devem garantir à criança o acesso a processos de apropriação de conhecimento e aprendizagens de diferentes linguagens. Trata-se de um documento que já descreve direcionamentos ao currículo e à proposta pedagógica (BRASIL, 2009).

Por outro lado, houve a aprovação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) para a Educação Infantil, em 2017, que se apresenta como uma proposta curricular com um rol de direitos de aprendizagens e campos de experiências. Segundo Campos e Barbosa (2015), a “BNCC para a educação infantil é mais do que uma lista de atividades e/ou objetivos a serem cumpridos, antes é um documento que apresenta a defesa de uma determinada concepção de educação” (p. 360). Para as autoras, mais uma vez na história política do Brasil, esse documento não considerou o processo de lutas históricas relacionadas à EI (BARBOSA; CAMPOS, 2015).

A gestão democrática faz parte do conceito das instituições de ensino público. Ao se estabelecer planos como o BNCC, há a perda desse fundamento. Grupos empresariais também influenciaram na elaboração do BNCC, e essa relação entre o público e o privado desconstituiu a base da gestão democrática das escolas. São estratégias de privatização que influenciam na oferta, na gestão e no currículo (AGUIAR; DOURADO, 2018).

O parágrafo único do artigo 16 do MLPI descreve a expansão da EI:

Parágrafo único. A expansão da educação infantil das crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos de idade, no cumprimento da meta do Plano Nacional de Educação, atenderá aos critérios definidos no território nacional pelo competente sistema de ensino, em articulação com as demais políticas sociais. (BRASIL, 2016)

A expansão da creche no Brasil historicamente se deu por formas de exclusão. Foi construído um modelo com baixo investimento, e, em decorrência do racismo e do formato de colonização brasileira, um modelo sustentado pela disponibilidade de mão de obra feminina sem qualificação. Além disso, essa expansão foi usada como medida para equalizar as

oportunidades de acesso ao Ensino Fundamental nas regiões mais pobres do país. (ROSEMBERG, 1999)

Esse modelo de baixo custo que caracterizou a expansão da EI desde o início da década de 80, marcado pelo implemento de políticas direcionadas pela UNICEF, Banco Mundial, e demais Organismos Internacionais, prevaleceu nas políticas brasileiras posteriores. Pode-se afirmar que houve uma considerável democratização da oferta, porém, com a ampliação das funções docentes leigas, fruto principalmente de programas como o MOBREAL, instituído no mesmo período. (ROSEMBERG, 1999)

Uma questão importante é que essa expansão de um modelo não formal, apoiado nos baixos salários de professoras leigas, criou uma diferenciação do padrão de oferta no atendimento. Ou seja, as diversas regiões do país possuem qualidades diferentes de ensino, caracterizado também pela composição racial regional da população brasileira, haja vista a desigualdade social fruto do pós-colonialismo. (ROSEMBERG, 1999).

Há a necessidade de se romper com o padrão histórico de se utilizar a EI como via assistencial apenas. A equalização da qualidade do ensino deve ser uma prioridade dos governos, com a gestão democrática que prescreva a qualidade do ensino a todas as classes sociais. É necessária uma Educação Infantil que não seja reprodutora da desigualdade e do racismo, mas busque a diminuição da desigualdade econômica e educacional (ROSEMBERG, 1999).

A expansão da Educação Infantil também já possui descrição legal. O PNE, Lei Nº 13.006/2014, mencionado no parágrafo, já assegurava essa expansão. Conforme a meta 1 do PNE:

Meta 1: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.

Estratégias:

1.1) definir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, metas de expansão das respectivas redes públicas de educação infantil segundo padrão nacional de qualidade, considerando as peculiaridades locais; (BRASIL, 2014)

Apesar da descrição desde o PNE de 2010, a expansão da EI tem sido lenta. O PNE (2001 – 2010) foi objeto de críticas, por não indicar estratégias e recursos correspondentes. Já o processo de elaboração do novo PNE (2011 – 2020) foi coordenado pelo MEC, que incentivou a realização de conferências para levantamento de propostas. Este PNE propôs ampliar o investimento público (GANZELI, 2012).

No PNE de 2010 existe a preocupação com a expansão da EI e sua melhoria, contudo, não houve aumento significativo do número de crianças matriculadas. No PNE de 2020 nota-se a preocupação com a necessidade da garantia das condições necessárias ao atendimento da Educação Infantil, a saber, a formação dos profissionais da Educação Básica, ou seja, uma melhor atenção à formação profissional (GANZELI, 2012).

A descrição da expansão com as demais políticas sociais que o artigo 16 do MLPI descreve merece questionamento em seu objetivo e perspectiva. Considerando a história da EI, parece que se articula um retrocesso. Não há a definição clara, se há uma busca pela volta ao modelo assistencialista, ou se existe realmente a intenção de se criar uma intersectorialidade madura e constitucional, que se coadune com os princípios da CF/88, como a gestão democrática e a audição pública.

Com a nova descrição do tema pelo MLPI, é importante considerar quais os efetivos avanços. Há a repetição do tema que já possui normativa pertinente. No entanto, a realidade, conforme bem questionou Rosemberg (1999) antes mesmo da promulgação do MLPI, continua distante do que se preceitua acerca da real expansão da EI, assim como as demais diretrizes relacionadas a esta.

Existe uma atenção resumida da lei em relação ao direito à creche e pré-escola, e, apesar da existência da legislação nacional nesse sentido, e a menção do MLPI acerca da ampliação, perdeu-se a oportunidade de delimitar melhores formas e questões mais específicas para ampliação da rede de escolas de Educação Infantil, investimento no aprimoramento dos professores e demais colaboradores, e investimento na infraestrutura dessas escolas.

O documento Avanços do Marco Legal da Primeira Infância traz alguns resumos de artigos que tratam de questões relacionadas à Primeira Infância, como artigos que descrevem a legislação brasileira referente ao tema, ou relacionados à Sociologia da Infância.

De acordo com esse documento:

O ingresso das crianças na educação infantil é desigual e varia de acordo com a renda. Dados da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) da Presidência da República apresentados no Seminário Internacional Marco Legal da Primeira Infância, promovido pela Câmara dos Deputados, em abril de 2013, mostraram que, em 2011, 45% das crianças com até três anos de idade das famílias, 10% mais ricas frequentavam creches. Entre as famílias 10% mais pobres, o acesso à educação foi quase quatro vezes menor, alcançando cerca de 12%. (BRASIL, 2016, p. 167)

Ou seja, a desigualdade social é exposta no acesso à creche, como já descrevia Rosemberg (1999). A demanda pelo investimento e desenvolvimento de políticas na EI é explicitado no documento que descreve os avanços do MLPI.

O documento traz pesquisas interessantes, com dados estatísticos, como questões relacionadas ao pré-natal, mas não apresenta a visão crítica quanto aos interesses daqueles que mais influenciaram na criação do MLPI.

O documento também descreve algumas políticas nacionais (com resumos de artigos) e regionais. E foi possível perceber, também, um destaque quanto às justificativas relacionadas às áreas médicas e da Neurociência. Ou seja, apesar de descrever a legislação existente, e a necessidade de priorização da Educação Infantil, o documento traz as iniciativas no setor de saúde que, apesar de imprescindíveis e se tratar também da efetivação de direitos, não resolve a demanda já historicamente exposta.

2.3 A implementação do MLPI: observações acerca do VIII Seminário do MLPI

Alguns Seminários mais recentes têm sido realizados com o objetivo de avaliação das políticas implementadas a partir do MLPI. Com a participação do VIII Seminário do Marco Legal da Primeira Infância (BRASIL, 2022), realizado nos dias 30 e 31 de março de 2022, foram levantados dados acerca da implementação do MLPI até esta data. A seguir, há um quadro com os principais participantes palestrantes da Mesa de Abertura do evento, sua instituição de origem e um apontamento de sua fala principal. Os demais momentos do evento foram organizados por mesas temáticas e há um apêndice (Apêndice A), ao final do trabalho, em que constam esses registros, de maneira semelhante ao quadro 3.

Quadro 3 - PRINCIPAIS PALESTRANTES DA ABERTURA DO VIII SEMINÁRIO INTERNACIONAL DO MARCO LEGAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA

Atores	Instituição	Temas/pontos
Osmar Terra	Deputado	Questões que o levaram à propositura do projeto.
Florence Bauer	UNICEF	Impactos indiretos da pandemia e a exposição à violência; desafio de ouvir as crianças com menos de dois anos e as necessidades específicas das crianças na primeira infância.
Cezar Miola	Tribunal de Contas da União (TCU)	Efetivação das políticas; disponibilização orçamentária; proteção das crianças pequenas como prioridade.
Cida Freire	Coordenadora nacional da Rede pela Primeira Infância	Questão da intersetorialidade para as políticas de EI.
Leonardo Milhomem	Ministério da Cidadania e Fundação Bernard Van Leer	Programa de visitas domiciliares; necessidade de educação permanente; articulação intersetorial; parceria Bernard Van Leer e PNUD durante a pandemia.

Fonte: elaboração da autora.

Neste VIII Seminário, realizado seis anos após a promulgação do MLPI, participaram atores semelhantes aos do terceiro Seminário, apresentado anteriormente, sendo que na

implementação das políticas aparecem com destaque as mesmas instituições mencionadas em todo o processo: Maria Cecília Souto Vidigal, Bernard van Leer e Instituto Alana. Destaca-se, entretanto, que nesse VIII Seminário houve a participação de mais educadores, com oportunidades maiores de fala.

Observando a composição da mesa de abertura, há a presença do deputado Osmar Terra-MDB, que, além de propor o Projeto de Lei, esteve presente em todo o processo de tramitação e está também tendo destaque nas ações realizadas após a promulgação do MLPI. O deputado relembra as questões que o levaram à propositura do projeto, e afirma que foram muitas pessoas participando. Ele elogiou e agradeceu a presença da Sr^a Florence Bauer, descrevendo que a presença da UNICEF é constante na história das políticas públicas de Primeira infância, e foi uma importante articuladora também nesse momento.

Em sua fala, a Sr^a Florence Bauer, representante da UNICEF, apresentou reflexões de como as crianças foram as mais afetadas pelos impactos indiretos da pandemia causada pelo Coronavírus, e como a exposição à violência trouxe impactos profundos para elas. Ela também apresentou temas considerados progressistas, como o desafio de se ouvir as crianças com menos de dois anos, e de colocar em perspectiva as necessidades específicas das crianças na primeira infância, sendo os direitos das crianças uma prioridade absoluta.

Outra participação no VIII Seminário representando organismos multilaterais foi a de Elga Filipa de Castro, Especialista em Estatística e Monitoramento/Proteção e Desenvolvimento Infantil, Escritório do UNICEF- Nova York. Ela discursou sobre o tema da Primeira Infância relacionada às ODS, diretrizes da ONU, e explicou que a Unicef trabalha principalmente com dados e estatísticas, e a avaliação do impacto das políticas, de caráter populacional, é medida de forma grupal apenas, não individual. Nesse sentido, utilizam-se os indicadores de desenvolvimento para se verificar as desigualdades e a necessidade de políticas específicas.

Historicamente as políticas direcionadas às crianças na Primeira Infância no Brasil estiveram relacionadas às políticas de oferta de creches e pré-escolas e, posteriormente, do que se constituiu como Educação Infantil, como exposto no tópico anterior. Nesse sentido, cabe resgatar que a forma de influência do Organismos Multilaterais na formação de políticas de EI nos países subdesenvolvidos tiveram como características o fato de constituir uma via de combate à pobreza, a ausência de recursos públicos, os modelos que minimizem investimentos públicos, por priorizarem o Ensino Fundamental e a criação de programas denominados ‘não formais’ (ROSEMBERG, 2003).

Essa influência histórica da UNICEF, assim como dos demais Organismos Multilaterais, como a UNESCO e o Banco Mundial, propiciou um modelo de Educação Infantil de baixo investimento (ROSEMBERG, 2003), criando problemas estruturais. Assim, a presença destacada da representatividade na mesa evidencia a continuidade da influência e da estima aos preceitos dos Organismos Internacionais na condução das políticas fruto do MLPI.

Destaca-se que a exposição do tema da Primeira Infância relacionado às ODS também contou com a participação de Lívia Maria da Costa Nogueira, Coordenadora Técnica do Fundo Conjunto para os ODS da ONU, a qual falou do programa Criança Feliz, como caso de sucesso para acelerar os ODS no Brasil, e como um programa promotor da intersectorialidade.

Esse programa também foi citado pelo Sr. Leonardo Milhomem, membro do Ministério da Cidadania e representante da Fundação Bernard Van Leer no VIII Seminário. Ele declarou que o MLPI foi o desencadeador da criação do Programa Criança Feliz que, na sua avaliação, existe para promover o desenvolvimento da criança por meio do programa de visitas domiciliares.

De acordo com o sítio eletrônico do governo federal, o Programa Criança Feliz é realizado principalmente pelas ações de visitas domiciliares. São visitas às residências das famílias incluídas no programa, sendo uma estratégia de aproximação de serviços com a família atendida, e que tem propostas de intervenção singulares (MC, 2016).

Apesar de ser apresentado como exemplo de sucesso, primeiramente é importante ter em vista que o programa não se constitui como uma novidade no contexto das políticas públicas, e se trata de um revisitador de programas do início do século XX. Nesse período foram realizadas ações de ordem médica, com o objetivo de intervir na população, o que muito se assemelha ao contexto do Programa Criança Feliz. Este foi lançado em outubro de 2016, tendo por objetivo atender a família mais vulneráveis, e é posterior ao Brasil Carinhoso (CAMPOS R., 2020).

O Programa Criança Feliz não discute a condição objetiva das pessoas e não compreende a pobreza como uma questão estrutural. O programa se realiza por meio de métodos estudados por algumas pessoas com nível superior ou não, que se tornam visitantes das famílias. Trata-se de um método denominado *Care for Child Development* (CCD), do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) (CAMPOS R., 2020).

Além de se tratar de um modelo assistencial que supervaloriza os estímulos das crianças como fonte principal de desenvolvimento, o programa traz a perspectiva da governança e da desresponsabilização do Estado como precursor das políticas. É um programa de proteção

social sistematizado, que ressalta aspectos que já foram questionados pela Psicologia, inclusive (CAMPOS R., 2020).

No início do evento, é apresentada Cida Freire, coordenadora da Rede Nacional pela Primeira Infância (RNPI). A coordenadora abordou em sua fala a questão da intersetorialidade para a realização das políticas de PI, e em outro momento do Seminário, discorreu acerca da escuta das crianças para a elaboração de políticas, caracterizando as políticas de Primeira Infância como ‘mais transformadoras’.

O tema da escuta das crianças possui destaque nesse Seminário, tendo sido apenas mencionado em algumas etapas da tramitação. Apesar de estar descrito pelo MLPI (§ único, do art. 4º), não se observaram nos materiais analisados na pesquisa debates referentes à escuta da criança da forma como ocorreram no VIII Seminário.

Diversos palestrantes falaram desse tema, defendendo que a criança fosse ouvida: Florence Bauer, representante da UNICEF; Lucimara Cavalcante, Fundadora da AMSK/Brasil, Ex-conselheira do CONANDA; Stefania Maggi, Professora pesquisadora da Carleton University; Dra. Maria Estela Ortiz Rojas, Coordenadora da Rede de Líderes pela Primeira Infância da América Latina; Dra. Silvia Helena Vieira Cruz, da Universidade Federal do Ceará e membro do MIEIB; Cida Freire, coordenadora nacional da Rede pela Primeira Infância. Os conteúdos dessas falas, assim como as diferentes perspectivas de análise a respeito da escuta da criança, serão apresentados no próximo capítulo.

O tema da Educação Infantil também esteve mais presente nesse VIII Seminário do que nos debates anteriores analisados nesta pesquisa. Falaram sobretudo da perspectiva da necessidade de ampliação de creches e pré-escolas, dentre outros temas de defesa da EI: Cida Freire, coordenadora do RNPI; Vital Didonet; Silvia Helena Vieira Cruz; Alessio Costa Lima, Presidente da UNDIME; Cezar Miola, conselheiro do TCU (Tribunal de Contas da União); Edimara de Lima, Conselheira Nacional da Associação Brasileira de Psicopedagogia e Presidente da Organização Montessori do Brasil; Leomir Ferreira de Araújo, Coordenador de Operacionalização do Fundeb/Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); e Raquel John, Coordenadora-Geral de Educação Infantil, do Ministério da Educação.

Outros temas também foram abordados, como o da fala de Lucimara Cavalcante, Fundadora da AMSK/Brasil, Ex-conselheira do CONANDA, ao destacar a necessidade de se considerar as realidades específicas para implementação das políticas (cingueiros, pantaneiros, quilombolas, comunidades de pastos, ribeirinhos), reconhecimento identitário e autonomia dos povos, e levantou o questionamento quanto ao atendimento culturalmente adequado, diante dos direitos universais.

Acerca da abordagem do tema pela perspectiva da efetivação de direitos houve algumas falas. A Juíza Carla Garlatti, Presidente dell’Autoritá Garante per l’Infanzia e Adolescenza na Itália, falou que a CDC supera os limites de cada Estado que é signatário, e da necessidade de monitoramento da efetivação desses direitos, além da escuta das crianças.

Além desses debates, os representantes do Instituto Alana, da Fundação Bernard Van Leer Fundação Maria Cecília Souto Vidigal expuseram alguns programas dos quais participam. A Dr^a Ana Cláudia Cifali, Advogada do Instituto Alana, falou de segurança alimentar, apresentou algumas pesquisas do Instituto, como uma chamada ‘Cuidar de quem cuida’, que se trata de uma série de debates realizados pelo instituto Alana³³, e levantou também a questão da estratégia ‘multidimensional’, que se relaciona com as políticas setoriais.

Larissa Araújo, Gerente de Relações Institucionais e Governamentais, Fundação Maria Cecília Souto Vidigal também teve uma participação longa, falando do INC – Índice de necessidade de creche³⁴ – Brasil 42,4% das crianças (17,3% crianças em situação de pobreza); e da necessidade de financiamento para as políticas de Primeira Infância e diagnóstico de necessidades relacionados a essa faixa etária.

No segundo dia do VIII Seminário, foram apresentadas diversas iniciativas realizadas e em andamento, com o tema ‘Experiências e perspectivas multissetoriais e interinstitucionais’. Houve a exposição de experiências estaduais e municipais e a presença de diversas ONGs (Cf. Apêndice A).

Dentre esses, um projeto muito relevante foi apresentado pelo Juiz Fernando Chacha, Coordenador do projeto e membro do Tribunal de Justiça de Goiás. Trata-se do trabalho com mães encarceradas, e se chama ‘Amparando Filhos’³⁵. O Juiz falou da questão de as prisões não serem feitas para mulheres e menos ainda para mães. No Brasil, há cerca de 42.353 mulheres

³³ “Para conversar sobre a necessidade de cuidar de quem cuida, especialmente durante a pandemia, aconteceu, no último dia 14, o Expresso 227 “Mães durante a pandemia: direitos, cuidado e educação”. Exibida no canal do Instituto Alana no Youtube, essa série de debates ao vivo reúne especialistas em diversas áreas para debater temas que impactam as infâncias e adolescências no Brasil e no mundo.” (ALANA, 2021)

³⁴ “Esses indicadores são divididos em cinco eixos – saúde, nutrição, segurança e proteção, parentalidade e educação infantil – conforme metodologia conhecida como Nurturing Care, estabelecida pela Organização Mundial de Saúde (OMS), Unicef e Banco Mundial, além de dados demográficos. Por esses eixos é possível identificar o perfil e a localização das crianças na região, a cobertura e a necessidade de programas de atenção à saúde, dados da mortalidade por causas evitáveis, o estado nutricional das crianças, a vulnerabilidade em relação à pobreza e à violência e o acesso à educação infantil.” (FMSV, 2022)

³⁵ O projeto visa minimizar os efeitos danosos do encarceramento em suas múltiplas dimensões, possibilitar medidas de proteção sociojurídicas a mulheres em cumprimento de pena privativa de liberdade, garantir o direito à convivência familiar e comunitária da criança com sua mãe e de sua família e comunidade. Para tanto, vem sendo realizada a articulação com a Rede Atendimento, dos serviços ofertados pelas Secretarias de Assistência Social, Saúde e Educação, para o suporte às famílias extensas dessas mulheres que, em alguns casos, ficam responsáveis pela educação de seus filhos. (CEVIJ, 2022)

presas, 62% das mães são presas por tráfico de drogas, ou seja, com pena de cinco a dez anos, o que promove sua ausência do crescimento dos filhos.

Maurício Cunha, Secretário Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, falou do Programa Nacional de enfrentamento da violência contra crianças e adolescentes (PNEVCA - Plano Nacional de enfrentamento da violência contra criança e adolescente).

Foram apresentados diversos projetos e ações regionais e locais. No entanto, foi possível observar que não existe a integração ou a visão conjunta que caracterizaria a intersectorialidade. Cada projeto existe em seu contexto, pela liderança precursora, mas não foi demonstrada uma integração mais ampla ou mesmo no âmbito de coordenação federal.

Constatou-se que além de o Projeto de Lei ter sido proposto em um contexto de influência de entidades privadas, com justificativas voltadas às descobertas da Neurociência e com uma supervalorização dos estudos e modelos orientados por Universidades americanas, tais aspectos continuaram se fazendo presente no processo de implementação. Ainda que exista menção a fatores internos ou de legislações como o ECA e a Convenção sobre os Direitos da Criança, se sobressai o incentivo inicial relacionado às entidades privadas. Algumas dessas categorias serão analisadas a seguir.

CAPÍTULO 3 ALGUNS DESAFIOS DO MARCO LEGAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA

Após apresentar a Educação Infantil no contexto dos direitos sociais no Brasil e o cenário que deu origem ao projeto de lei do Marco Legal da Primeira Infância, bem como seu processo de tramitação, cabe, neste capítulo, abordar alguns desafios que a aprovação do MLPI apresenta no que se refere aos direitos das crianças na primeira infância. Para tanto, foram elencadas categorias de análise que surgiram do aprofundamento de subtemas presentes e/ou correlacionados aos dois primeiros capítulos desta dissertação. Dentre as categorias escolhidas para análise estão: as referências e a valorização da Neurociência; a lógica do empreendedorismo, o Modelo das Coalizões Advocatórias e a governança heterárquica; a intersetorialidade como parâmetro descrito pela lei e que tem sido a principal forma de gestão no MLPI; a questão da escuta das crianças pequenas, fato mencionado pelo MLPI (§ único, art. 4º); e o questionamento quanto à valorização da Educação Infantil, tanto no processo de tramitação do MLPI quanto em sua implementação.

3.1 As referências à Neurociência e a supervalorização da área

Os discursos relacionados à Neurociência estiveram presentes em todo processo de elaboração e tramitação do MLPI; nas justificativas para a propositura da lei já há a utilização do termo, assim como em cada reunião para debate do Projeto de Lei e, posteriormente, para implementação da lei aprovada

A Neurociência é uma disciplina relativamente jovem (década de 90), que estuda o funcionamento do cérebro, sendo uma ramificação da Medicina. O seu panorama foi mudando rapidamente em razão das melhorias da qualidade de imagem que possibilitaram o estudo do cérebro vivo, quase em tempo real. Com a descoberta da neuroimagem, a Neurociência ganhou maior atenção de jornais e revistas, pois se tornou uma forma importante de investigação das bases neurais da atividade psicológica de alguns animais e dos seres humanos (TEIXEIRA, 2012).

A justificativa do PL 6998/2013 apresenta explícitas e reiteradas menções à Neurociência, por meio de citações de pesquisas e autores. Consta nessa justificativa uma citação do Dr. Jack Shonkoff, diretor e pesquisador do Centro de Desenvolvimento Infantil da Universidade de Harvard, em trecho da revista americana *National Academy Press*, do ano 2000, na qual afirma que a sociedade irá pagar custos altos se os circuitos neuronais dos

indivíduos não forem formados apropriadamente no começo da vida (SHONKOFF; PHILLIPS, 2000). Também é citado um trecho de uma revista canadense que descreve que os primeiros anos de vida são um período importante para incutir nas crianças os fundamentos de sociabilidade (TREMBLAY; GERVAIS; ET PETITCLERC, 2008).

O documento com a Justificativa do PL (BRASIL, 2013) descreve que as contribuições da Neurociência causaram uma revolução na compreensão acerca das capacidades humanas, mencionando três vídeos produzidos pelo Centro para o referido Desenvolvimento da Primeira Infância da Universidade de Harvard. Os links dos vídeos foram referenciados no projeto de lei, e trazem uma perspectiva bastante resumida de algumas das chamadas descobertas da Neurociência. Neles podem ser encontradas afirmações e defesas, como o fato de as experiências vividas terem impacto na arquitetura do cérebro em desenvolvimento, a relação entre a criança e o adulto, que forma a base da experiência para conhecimento do mundo físico, o estresse tóxico que pode reduzir o número de conexões neuronais, dentre outras.

Nessa justificativa do PL descreve-se também que o objetivo da lei é “estabelecer maior sintonia entre a legislação e o significado do período da existência humana que vai do início da gestação até o sexto ano de vida” (BRASIL, 2013). Como fundamento deste argumento, são apresentados os avanços da Neurociência ao revelar a importância dos primeiros anos de vida. Apesar de citar que ‘as demais ciências’, como a Psicologia e a Pedagogia, já revelaram tal questão, a justificativa do projeto de lei denota uma ênfase em relação às chamadas ‘descobertas da neurociência’.

Há ainda, na justificativa, uma explicação acerca da relação entre a Neurociência e a elaboração de políticas públicas, momento em que são citados novamente professores do Center on the Developing Child, da Universidade de Harvard: Dr. Jack Shonkoff e Dr. Charles Nelson. Menciona-se, inclusive, uma palestra ministrada pelo Dr. Charles Nelson, em que ele expõe diversos fatos que ocorrem no cérebro de uma criança durante os primeiros anos de vida, e como há influência de situações, como o abandono para a formação das conexões neurais. Nesta palestra, cujo link é disponibilizado na Justificativa do PL, são abordadas estatísticas referentes às crianças que são internalizadas em abrigos antes e depois dos dois anos de idade. E, segundo o professor, há danos causados em razão dos traumas vividos por mais tempo. Em alguns casos, estatisticamente, a internalização tardia pode ser fator, inclusive, de déficit mental ou patologias psicológicas, que são até mais frequentes em homens.

Nesse trecho da proposta há uma redução das principais justificativas para a realização de políticas de suma importância aos fatores de descobertas relacionadas às ligações neurais: “As pesquisas sobre a formação do cérebro causaram uma revolução no pensamento e na

compreensão da origem das capacidades humanas. Ficou ultrapassada a concepção de que os genes determinam a inteligência e as habilidades. (...)” (BRASIL, 2013, p. 11).

Durante o terceiro Seminário Internacional Marco Legal da Primeira Infância, no ano que antecedeu a aprovação da lei, também foi colocada a importância dada pela perspectiva da Neurociência. Segue a fala do Sr. Víctor Giorgi, Diretor do Instituto Interamericano da Criança e do Adolescente (OEA):

Em relação à psicologia e à neurociência, vemos uma hierarquização da primeira infância e das políticas da primeira infância no âmbito do continente. Dentre as evidências fornecidas pela Academia, algumas são muito significativas. Uma delas é que o desenvolvimento do cérebro está determinado pela interação entre genes e experiências de vida. Outra é que as primeiras experiências de relacionamento com o entorno têm um impacto decisivo na arquitetura do cérebro, o que determina as funções posteriores. Daí tiramos uma ideia muito forte que orienta as políticas sociais: não existe o gene da pobreza e, sim, os efeitos de se crescer em ambientes pobres. Isso deve ser levado em conta quando tentamos quebrar esse ciclo geracional da pobreza. A partir de 2011, o Instituto decidiu, entre suas políticas prioritárias, dar atenção à primeira infância. Isso o conduziu a uma análise de experiências para ter aprendizagens e para identificar os nós críticos nas políticas implementadas. (BRASIL, 2015, grifos meus)

Não se pretende levantar questionamento acerca da validade ou cientificidade das descobertas abordadas. Contudo, a problemática se faz diante de se utilizar, ou sobrepujar, os critérios de apenas uma área do conhecimento científico para fundamentar uma legislação relacionada a direitos humanos e fundamentais.

Autores como Piaget, Vygotsky e Wallon já haviam trazido a perspectiva da cognição, da importância da relação com o meio e com os outros sujeitos para o desenvolvimento do ser humano. Há estudos que consideram o ser inteiro, perspectivas motora, cognitiva e afetiva (TIRADENTES; SANTOS; LOPES; 2018). Desta forma, é possível encontrar fundamentos, inclusive, tanto na Psicologia quanto na Sociologia e na educação para se priorizar o investimento e a elaboração de políticas direcionadas à proteção das crianças pequenas.

Durante o III Seminário, também houve a fala do Prof. Cesar Gomes Victora, médico epidemiologista e Professor Visitante da Universidade de Harvard:

E aí eu volto para a política. Quem teve a ideia dos 1.000 dias foi a assessoria de imprensa da Hillary Clinton. É claro que a teoria dos 1.000 dias não foi exclusivamente baseada em pesquisas como a nossa, que estuda a nutrição, mas em pesquisas sobre o desenvolvimento intelectual e a importância da estimulação precoce das crianças. O gráfico que está acima é da Hillary Clinton. Isso tem sido adotado pelo Banco Mundial em vários países, propiciando programas desse tipo. E quase sempre são mencionadas as pesquisas que nós fizemos e que embasaram a ideia desse período crítico de formação do capital humano e da saúde da pessoa. Os programas de nutrição de crianças, que olhavam crianças de qualquer idade indiscriminadamente, hoje em

dia estão focalizados nos dois primeiros anos, quando ocorre essa janela crítica. (BRASIL, 2015, grifos meus)

Na fala do professor, além da perspectiva da Neurociência, existe a valorização da forma de política norte americana, dado que buscou enfatizar a importância das políticas nos primeiros anos de vida e ao mesmo tempo dos programas realizados nos Estados Unidos.

A fala da Sr^a Helia Molina, representante do Chile no III Seminário do Marco Legal da Primeira Infância, também corrobora com a visão que os participantes do processo de aprovação do MLPI tinham acerca da Neurociência e suas descobertas:

Quero somente dizer que, nos primeiros 1.000 dias de vida, temos períodos críticos de desenvolvimento - períodos críticos são janelas de oportunidades muito curtas - e temos pouco tempo para intervir, pouco tempo para agir. Não é que depois a janela se feche, mas ela se transforma em períodos sensíveis não críticos. Ainda temos toda uma plasticidade, temos uma série de oportunidades, mas essa janela de oportunidades ampla, como a que temos nos primeiros 1.000 dias, não se repete nunca mais. (BRASIL, 2015, grifos meus)

A criança como sujeito de direitos, sob diversos pressupostos, seja dos direitos humanos, da Educação, da efetivação dos direitos sociais, demanda a realização de políticas que favoreçam e garantam seu pleno desenvolvimento. Contudo, alguns estudos da Neurociência foram utilizados como principal fonte para embasar a elaboração do MLPI, assim como para a valorização das políticas na PI.

Além da justificativa para elaboração, tramitação e aprovação da lei, observa-se que é feita a utilização da Neurociência também como fundamento da realização de políticas para a primeira infância. Acerca da relação das políticas com as descobertas científicas, Rosemberg (2002) já havia alertado que:

A primeira infância é vista agora como momento privilegiado para intervenção, porque as crianças pequenas são consideradas maleáveis e suscetíveis à influência externa. O argumento de que o cérebro se desenvolve com mais intensidade nos primeiros anos de vida faz com que qualquer programa que vise ao desenvolvimento cerebral seja avaliado positivamente. (ROSEMBERG, 2002, p. 9)

Observa-se que é feita a utilização da Neurociência como fundamento da realização de políticas, o que leva as pessoas a considerarem que qualquer programa relacionado a esse desenvolvimento cerebral seja avaliado positivamente.

Durante o VIII Seminário do Marco Legal da Primeira Infância, ocorrido em 2022, o tema da Neurociência continuou sendo enfatizado. O Seminário teve a presença de um pesquisador americano de Neurociência, o Dr. Sebastiano Pocchi (Researcher and Project

coordinator), o qual expôs acerca da audição ativa como processo circular, *feedback* entre o adulto e a criança, e da escuta ativa e do desenvolvimento do cérebro da criança. Segundo ele, quanto mais interação com os pais, maior ativação do cérebro, pois a conversa promove melhores atividades de linguagem; assim, há a necessidade de se comunicar com as crianças para que possam se desenvolver melhor, inclusive crianças em situação de vulnerabilidade social. Segundo o pesquisador, existe uma pesquisa que concluiu que quanto mais os pais eram empáticos em relação aos adolescentes, mais os adolescentes eram empáticos aos seus pais, o que nos permite concluir que há a importância da escuta ativa em qualquer fase da vida, não apenas nos primeiros anos de vida.

Na fala do pesquisador, há a evidência de que a forma como a Neurociência foi observada pelos parlamentares traz uma visão parcial em relação a todo o conteúdo das pesquisas. Neste sentido, as descobertas da Neurociência têm sua relevância e importância, mas não podem ser utilizadas como principal argumento do investimento na Primeira Infância.

Há uma cartilha elaborada pela Fundação Maria Cecília Souto Vidigal (FMCSV), denominada “Empreendedorismo e negócios de impacto social para a Primeira Infância”, na qual há uma chamada às empresas interessadas em investir nesse setor (CORREA, 2020). Essa cartilha também utiliza os fundamentos da Neurociência. No segundo capítulo da cartilha, os conceitos da Neurociência e as descobertas dessa área são utilizados como uma forma de convencimento para o investidor. A cartilha descreve também o chamado retorno econômico que tais investimentos acarretam, e faz uma relação direta entre esse investimento e o desenvolvimento da sociedade.

Além de considerar a pessoa em termos de rentabilidade futura, o documento elaborado pela fundação traz a perspectiva de que a configuração de como é vivida a primeira infância determinará toda a vida da pessoa (FMCSV, 2016).

Importante salientar que os próprios pesquisadores de Harvard não consideram que apenas a perspectiva da Neurociência é capaz de determinar toda a trajetória de uma pessoa. Nas palavras do pesquisador Jorge Cuartas, dessa referida universidade, não significa que não existam outras formas de promover o desenvolvimento de habilidades específicas em outras fases da vida da criança; é importante investir em políticas que permitam aos cuidadores realizar da melhor forma as tarefas da parentalidade (NCPI, 2021).

Neste ponto, evidencia-se o formato de propaganda em que se estabelece o texto da cartilha elaborada pela FMCSV, que omite até mesmo a visão completa dos pesquisadores envolvidos nos estudos científicos utilizados para fundamentar o investimento das empresas no setor de políticas para a primeira infância.

Segundo Teixeira (2012), há muitos questionamentos diante do uso das descobertas científicas relacionadas à Neurociência. Trata-se de uma disciplina relativamente jovem, com importância adquirida a partir dos anos 1990, e esta área observa o ser humano apenas da perspectiva de uma coleção de neurônios (TEIXEIRA, 2012).

Ainda na avaliação do autor, há uma disputa de espaço da Neurociência com a Psicologia e a Psicanálise, mas há muitos riscos ao se fazer essa escolha. A ‘doutrina do neurônio’ não pode ser integralmente aceita nem do ponto de vista das próprias intervenções químicas, sem falar em questões não decididas como as de ordem ética ao se considerar a neurociência como fonte de explicação do comportamento humano (TEIXEIRA, 2012).

Dessa maneira, o impacto da Neurociência em questões filosóficas é muito grande; ocupando um lugar que antes era da Física, que considera a mente como apenas o cérebro. Não se atribui mais o papel determinante da cultura e História e a explicação neurocientífica é considerada a mais “científica”.

Como já ressaltado, não se trata de negar as evidências científicas das recentes descobertas da Neurociência, mas torna-se fundamental questionar o uso e a supervalorização da área como fundamentos para o desenvolvimento e para a efetivação de políticas.

3.2 A lógica do empreendedorismo, o Modelo das Coalizões Advocatórias e a governança heterárquica

De maneira semelhante ao tema da Neurociência, foi possível depreender a visão economicista presente nos discursos e a forma de considerar a política pelos deputados e demais membros participantes. Há a perspectiva de uma aposta na Primeira Infância, que possui relação direta com o desenvolvimento econômico. Essa visão permeia a fala dos participantes dos processos que desencadearam no MLPI.

No trecho da Justificativa do Projeto de Lei é descrita a visão da taxa de retorno do investimento na PI: “A taxa de retorno do que é aplicado na primeira infância, em cuidado e educação, está entre 7 e 10 vezes maior do que o aplicado nas idades posteriores” (BRASIL, 2014, p. 11).

Em uma de suas falas durante o III Seminário do Marco Legal da Primeira Infância, a Deputada Carmem Zanotto evidencia essa questão: “As políticas públicas ainda são vistas como despesa e não como investimento. Mas quando todos nós desejarmos para a nossa sociedade aquilo que desejamos para nós mesmos e para os nossos filhos, nós iremos ter um outro olhar” (BRASIL, 2015).

Essa ideia é corroborada com a fala do Sr. Henrique Herrera durante o mesmo Seminário:

Acreditamos que os governos dos devidos países estão gerando a consciência de que apostar na primeira infância, trabalhar a favor da primeira infância é sentar as bases de um futuro imediato que possa gerar o desenvolvimento econômico, social e a prosperidade de muitos dos nossos países. De fato, muitos lugares têm em conta todas as devidas recomendações das convenções de crianças. Até outras atividades que se desenvolvem em matéria internacional, por parte das instituições internacionais, hoje estão sendo adotadas. (BRASIL, 2015, grifos meus)

No documento *Avanços do Marco Legal da Primeira Infância*, elaborado pela Câmara dos Deputados, como resultado de debates e trabalhos referentes ao tema, são descritas algumas das ações e dos projetos liderados pela Fundação Bernard van Leer (BvLF, fundação de origem privada).

Em razão dessa visão trazida não só pelas instituições privadas (Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, Instituto Alana e Fundação Bernard van Leer), como também por diversos deputados e deputadas, é importante descrever a origem dessa perspectiva e quais os questionamentos para ela.

Existe uma rede que trabalha pela perspectiva da participação das instituições de origem privada na elaboração de políticas de PI:

Rede Hemisférica de Parlamentares e ex-Parlamentares pela Primeira Infância é um movimento regional de legisladores dos países das Américas que, com o apoio de organismos e instituições internacionais como a Organização dos Estados Americanos e a Fundação Bernard van Leer, buscam estimular ações de advocacy, sensibilização e garantia de direitos a favor do Desenvolvimento Integral da Primeira Infância. A Rede se compromete a estabelecer alianças com outros organismos internacionais e instituições do setor governamental, legislativo, empresarial e da sociedade civil para somar esforços que enriqueçam as políticas públicas e as leis, tornem realidade os compromissos internacionais e nacionais com a primeira infância e consigam chegar a pressupostos adequados que patrocinem a atenção, proteção, educação e desenvolvimento integral das crianças das Américas, prioritariamente as mais excluídas. (BRASIL, 2016, p. 516, grifos meus)

Esse modelo de gestão pública, que tem a participação de diversos atores em todos os processos, até mesmo na elaboração de uma lei, como o MLPI, tem como teoria fundamental a defesa do *Advocacy*. Trata-se de um modelo de gestão que tem orientado as ações em conjunto de parlamentares e líderes representantes de instituições privadas, como a Fundação Bernard van Leer e a Fundação Maria Cecília Souto Vidigal. O termo *Advocacy Coalition Framework (ACF)*, traduzido como Modelo das Coalizões Advocatórias, é recente, e os primeiros estudos acerca dessa teoria tem origem na década de 1950. A partir de um tema de política pública

específico, é formada uma coalisão para coordenação de atividades em determinada área (SUMIYA; SANO, 2021).

Segundo Chaves (2021), um dos pressupostos para a defesa desse modelo é agregar outros participantes, como os chamados empreendedores políticos, e estes participam da tomada de decisão, constituindo um modelo descentralizado de gestão. Tal participação no núcleo público baseia-se na formação de uma rede de aliados (CHAVES, 2021).

No entanto, considerando a perspectiva constitucional demonstrada no primeiro capítulo, de responsabilidade do Estado quanto à realização de políticas que se refiram à garantia de direitos sociais, essa situação materialmente vinculativa traz limites e deveres de ações, na medida em que a política deve nortear-se pela efetivação dos direitos. No modelo de gestão com participação de lideranças advindas de outros setores, como o ramo privado, há uma transferência de responsabilidade e de atuação, já que a sociedade civil passa a integrar o processo decisório.

Trata-se de uma mudança de paradigma, uma sociedade civil que substitui a do modelo social do Estado como representante da expressão coletiva que caracteriza a democracia:

Esse tipo de atuação com chamadas e incentivos para iniciativas da sociedade civil reforçam a tese de que há ressignificação da sociedade civil e de seu papel, não mais compreendida como expressão coletiva de sujeitos localizados nas relações sociais gerais e de produção, com identidade política coletiva na história; mas como “sociedade civil ativa”, isto é, como resultado de uma renovação comunitária, realizada por meio do aproveitamento de iniciativas locais, envolvendo o terceiro setor, as associações voluntárias e mesmo iniciativas individuais. (SASSON; CAMPOS, 2020, p. 112)

É necessário que se realize o questionamento para esse relacionamento entre governos e setores do ramo privado corporativo ou que seja a este associado. No Brasil, a partir de 2002, esse relacionamento de gestão foi ampliado pelo governo então eleito, o do Partido dos Trabalhadores (PT). Há, inclusive, informações de direcionamento de recursos federais do setor público para o privado no período de 2002 a 2014 (ADRIÃO; DOMICIANO, 2018). Uma definição que descreve essa forma de governança traça o problema que se refere à transferência de recursos públicos:

A lógica da governança pública assimila o setor privado (lucrativo e não lucrativo) como agente e parceiro na elaboração das políticas públicas, dado o pressuposto de que a ação estatal ou governamental é insuficiente e, por vezes, refratária para apreciar e atender as demandas sociais. Deriva dessa perspectiva de gestão pública o fato de várias Fundações e organizações correlatas buscarem esferas governamentais (ou serem por elas buscadas) com objetivo de oferecer seu “qualificado” apoio técnico. No caso brasileiro, as fundações configuram-se como organizações privadas sem fins lucrativos que, por força de lei, podem inclusive receber recursos públicos, sem que

haja uma clara orientação para o accountability de sua ação e, em alguns casos, sem exigência de licitação. (ADRIÃO; DOMICIANO, 2018, grifos meus)

A problemática da governança conjunta possui muitas questões que demandam investigação. É utilizado o argumento de que as fundações e demais entidades possuem qualificação, ou melhores condições de realizarem as políticas, já que há um compartilhamento de recursos, valores, estratégias (CHAVES, 2021). No entanto, com a atuação dessas entidades de origem privada na gestão pública, há a modificação da pauta principal de garantia de direitos, além de riscos que decorrem, por exemplo, da transferência de recursos públicos para o setor empresarial.

É importante considerar que historicamente as ações do Banco Mundial têm orientado a mesma defesa, qual seja, a de realização de políticas com objetivo de desenvolvimento econômico prioritariamente.

O Banco Mundial é uma denominação genérica para várias instituições financeiras internacionais, como o Banco de Pesquisa e Desenvolvimento (BIRD) e a Associação Internacional de Corporação Financeira e Desenvolvimento Internacional. Primeiro um país se associa ao FMI (Fundo Monetário Internacional), e depois passa a integrar o BIRD, sendo que historicamente num primeiro momento a intenção do FMI era a de facilitar o fluxo de desenvolvimento e reconstrução dos países pós Segunda Guerra Mundial. Contudo, atualmente, as políticas têm se baseado em interesses financeiros diante dos países em desenvolvimento (ROSEMBERG, 2002).

O que as políticas de ECD (Early Childhood Care and Development) – Desenvolvimento e Cuidado da Primeira Infância – demonstram é a liderança dos Estados Unidos na elaboração de um modelo de desenvolvimento econômico baseado em questões pontuais, e que, além disso, desconsideram as realidades e contextos locais. Ademais, os Estados Unidos não são exemplos em relação a políticas de desenvolvimento, já que mantêm uma sociedade desigual. Eles consideram como de maior importância a valorização do desenvolvimento econômico, e existe a busca por esse desenvolvimento, mesmo que ele não seja da mesma forma usufruído por todos, mesmo que a consequência seja a manutenção ou a ampliação da desigualdade social (ROSEMBERG, 2002).

No contexto de não efetivação do direito à Educação Infantil, com número reduzido de instituições públicas que ofertam vagas em creches e pré-escolas, preconizado como direito pela CF/88 e pela LDB, há uma ausência e/ou insuficiência do atendimento às crianças pequenas. E é justamente nesse cenário que se cria um nicho mercadológico para o investimento em políticas para a primeira infância. Correa (2020) analisa o documento “Empreendedorismo

e negócios de impacto social para a Primeira Infância”, elaborado pela Fundação Maria Cecília Souto Vidigal (FMCSV).

O material produzido pela FMCSV, que consiste em uma cartilha, orienta os empreendedores ao investimento para a primeira infância; faz parte de um conjunto de ações de um novo olhar para o Estado, na medida em que usa o termo ‘desenvolver negócios’ em substituição a garantia de direitos. O material não considera a origem da sociedade desigual e ao mesmo tempo descreve os negócios de impacto para a ‘transformação social’ (CORREA, 2020).

As propostas da cartilha não vão à raiz do problema, e têm como fundamento o desenvolvimento de ‘capacidades básicas’, perspectiva também disseminada pelo Banco Mundial e agendas globais. Segundo Correa (2020), “trata-se de desenvolver nos indivíduos que convivem com a pobreza e a desigualdade a capacidade de resistir às dores dessa condição sem se rebelar” (p. 5).

Nessa cartilha que a FMCSV publicou há a ideia de que a fundação é pioneira na preocupação em desenvolver política pública para crianças nesta faixa etária. Há uma conotação da perspectiva de que seria apenas em razão das descobertas da Neurociência que existe a necessidade de investimento nesse setor, e de que o meio mais propício para se investir é nas políticas encabeçadas pela FMCSV. Denomina-se um ecossistema de negócios de impacto social para a Primeira Infância o fato de se reunirem oitenta e três empreendedores investindo nas ideias gerenciadas pela organização (FMCSV, 2016).

Há também um convite para a ampliação dos tipos de investidores nos chamados negócios de impacto social

Já é possível observar que os investimentos de impacto são vistos como uma oportunidade relevante, podendo integrar o portfólio de investimentos de bancos, fundos de pensão, seguradoras, administradores de fortunas, fundações familiares e empresariais, e investidores individuais. Neste último grupo figuram os chamados investidores-anjo, que apoiam negócios por meio de capital semente. (FMCSV, 2016, p. 13)

É possível perceber que a FMCSV coloca o possível investidor como protagonista no processo de melhoria da economia do país. Nas explicações acerca das consequências dos investimentos são apresentadas as relações diretas com o desenvolvimento econômico do país. A cartilha também utiliza o termo ‘sucesso’, como resultado do investimento nas crianças pequenas, e descreve os ‘negócios de impacto social’ como agentes de transformação.

Dessa maneira, verifica-se que na cartilha da FMCSV é exposta a perspectiva de que o empreendedorismo é crucial para o desenvolvimento social, para a garantia de direitos, e a importância do empreendedorismo para as políticas de Primeira Infância. Ao partirem apenas do viés economicista para explicarem a relevância do investimento nesse setor, há uma distorção de vertentes.

Nessa visão, os negócios de impacto social são a frente de trabalho principal; em contraposição à ampliação de efetivação de direitos, é criada uma forma de investimento que contradiz os fundamentos e objetivos do país. Tanto na perspectiva constitucional quanto naquela estabelecida pelo sistema de proteção internacional dos direitos humanos, a prioridade é a pessoa humana e a preservação de seus direitos e garantias fundamentais, não a realização de políticas com fundamento único de desenvolvimento de negócios.

Nos países subdesenvolvidos, junto às demais ‘forças’ que determinam a elaboração das políticas, possuem relevo a influência dos Organismos Internacionais. Esse enfoque nacional à realização de políticas públicas direcionadas às crianças pequenas está, portanto, além da ação dos Organismos Internacionais, como as agências da ONU, dado que também envolve a ação das fundações com origem corporativa. Tal cenário destoia dos objetivos defendidos primordialmente pelo Estado e relacionados à Democracia, como no Brasil, que se caracteriza como Estado Social (BONAVIDES, 2013).

Politicamente a discussão é ampla e profunda, mas alguns autores trazem a perspectiva dessa forma de governo denominado heterárquico: “(...) o novo modo de governança heterárquica implica uma concepção da política que deve ser vista como a soma dos esforços coletivos de um conjunto de jogadores que competem e formam alianças numa arena política cada vez mais conectada” (OLMEDO, 2013, p. 484)

Olmedo (2013), em análise da política na Inglaterra, utiliza tal definição para descrever como são realizadas as alianças e a influência de diversos atores na elaboração das políticas. Com as devidas considerações, é possível apresentar análise semelhante ao contexto brasileiro em razão das peculiaridades dessa forma de governo ‘cooperada’. As chamadas alianças são visíveis também na gestão pública do Brasil, e a expressão da governança heterárquica, que deve ser cuidadosamente utilizada, colabora para a compreensão da conjuntura presente.

O autor descreve, ademais, que, para financiamento das políticas: “Neste ambiente, doações são concebidas como investimentos, incentivando a criação e promoção de empreendimentos com fins lucrativos bem-informados direcionados para resolver os problemas sociais” (OLMEDO, 2013, 486). Ou seja, verifica-se um desvio na forma de governo previamente estabelecida, constitucional, com o Estado Social como regulador da economia de

mercado. As corporações passam a ter influência e sobrepõem as atuações das lideranças políticas, as quais seriam, considerando a estrutura do Estado, as responsáveis pela elaboração, implementação e gestão das políticas públicas.

O autor explica termos elucidativos à questão, e denota que “Filantro-capitalismo e filantro-legislação também têm consequências diretas na definição e reinos da esfera política e mais amplamente o que se poderia entender como sociedade democrática.” (OLMEDO, 2013, 487).

Nesse panorama, podemos avaliar considerando os dados obtidos, que há influência evidente da perspectiva empresarial na formulação das políticas de PI. Essa relação direta da visão corporativa com a elaboração de lei e implementação de políticas vai de encontro aos princípios e valores constitucionais, uma vez que o ser humano, a criança pequena, e a busca pela efetivação de seus direitos, possui maior importância no Estado Democrático do que os interesses mercadológicos.

Neste ponto, Olmedo (2013) esclarece que:

Esta situação torna filantropia "emocionante" para pessoas envolvidos nela, mas ao mesmo tempo, constitui um novo quadro político controverso, e em alguns casos, incoerente. Além disso, existe alegações de que o envolvimento direto desses novos filantropos na esfera política tem implicações na direção de sociedades democráticas e, mais importante, em termos de prestação de contas e controle social. (OLMEDO, 2013, 495)

Em contraposição a essa ‘forma de administração pública’, podemos destacar que o discurso para a garantia do direito à educação não exclui a necessidade de manutenção do Estado como provedor deste bem, haja vista as economias desenvolvidas ao redor do mundo, que priorizaram o Estado Social e a intervenção para a garantia do direito à educação.

Neste sentido:

Em todo o caso, a ligação entre o direito à educação escolar e a democracia terá a legislação como um de seus suportes e invocará o Estado como provedor desse bem, seja para garantir a igualdade de oportunidades, seja para, uma vez mantido esse objetivo, intervir no domínio das desigualdades, que nascem do conflito da distribuição capitalista da riqueza, e progressivamente reduzir as desigualdades. A intervenção tornar-se-á mais concreta quando da associação entre gratuidade e obrigatoriedade, já que a obrigatoriedade é um modo de sobrepôr uma função social relevante e imprescindível de uma democracia a um direito civil. (CURY, 2002, p. 249)

A relação do direito à educação com o desenvolvimento dos cidadãos em formação depende, inclusive, da precípua responsabilidade estatal no desenvolvimento das políticas

educacionais. E as políticas públicas para as crianças pequenas devem ter o Estado Democrático como liderança primordial.

3.3 A Intersetorialidade no MLPI

O tema da intersetorialidade é parte fundamental do MLPI. Ele é abordado diretamente nos artigos 6º, 7º, 8º e 10 e, indiretamente, no conjunto da Lei. Apesar de tais artigos já terem sido apresentados no capítulo anterior, cabe resgatar seus conteúdos aqui, de modo a ressaltar como tratam o tema da intersetorialidade. O artigo 6º apresenta a Política Nacional Integrada como um fundamento da lei que institui o MLPI, devendo ser formulada e implementada por uma abordagem e coordenação intersetorial. Há, ainda, nesse artigo, o comando para que exista a visão abrangente de todos os direitos da criança na PI na articulação entre as políticas setoriais.

O termo intersetorial é também mencionado na lei para descrever a forma como os entes federativos podem se organizar para elaborar as políticas públicas para a primeira infância:

Art. 7º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir, nos respectivos âmbitos, comitê intersetorial de políticas públicas para a primeira infância com a finalidade de assegurar a articulação das ações voltadas à proteção e à promoção dos direitos da criança, garantida a participação social por meio dos conselhos de direitos.

O art. 8º do MLPI fala de uma ‘abordagem multi e intersetorial’, cabendo à União buscar a adesão dos demais entes federados a essa abordagem, além de oferecer assistência técnica para que eles elaborem seus planos, visando à articulação dos diferentes setores. E o art. 10 descreve que a qualificação dos profissionais que atuam com a primeira infância deve contemplar o tema da “estratégia da intersetorialidade na promoção do desenvolvimento integral” das crianças.

Da análise do processo de tramitação do MLPI foi possível constatar que o tema da intersetorialidade esteve presente desde o início do processo, como revela o parecer do projeto de Lei nº 6.998, elaborado pela Comissão especial. Neste, o tema é explicado da seguinte forma:

Políticas setoriais e política nacional integrada, esta, com o papel de articular as setoriais, de sorte a ter uma visão integral, holística, da criança pessoa e cidadã. Os eixos centrais deste Projeto – e também sua grande novidade – são: (a) as diretrizes para as políticas públicas para a Primeira Infância e (b) a determinação de que elas se articulem de tal maneira a conformar uma política nacional integral e integrada, capaz de abranger todos os direitos da criança de até seis anos de idade e todas as crianças, nas diversas infâncias de nosso País. Aqui está, a nosso ver, o potencial maior de transformar a realidade de milhões de crianças brasileiras. A fragmentação, tanto das ciências, quanto das políticas de atendimento por setores desarticulados, fraciona a

criança em áreas distintas, unidimensionaliza o multidimensional. Políticas setoriais verticalizadas, que não dialogam entre si, podem ser altamente eficazes nos itens pontuais que focalizam, mas alimentam a concepção reducionista da criança em necessidades independentes e descontextualizadas, objetivada fora da teia de relações sociais, psicológicas e ambientais. Reconstruir a visão de conjunto pela articulação dos setores é como encaixar peças num todo orgânico. É um passo importante para a construção de ações articuladas. Porém, partir da grande angular dos direitos da criança – interdependentes e indivisíveis – abre a perspectiva de uma política integral e integrada, transdisciplinar mais do que interdisciplinar. (BRASIL, 2013, p. 21, grifos meus)

Nessa definição, aparece uma crítica à fragmentação das ciências e das políticas setoriais e a necessidade de diálogo entre elas. A intersectorialidade deve ser caracterizada, de acordo com o parecer, pela articulação entre os setores de forma orgânica, com uma perspectiva de política integral e integrada. Deste modo, a Comissão entendeu o potencial da intersectorialidade no combate às desigualdades e ao cumprimento dos direitos das crianças que são interdependentes e indivisíveis.

De acordo com Tumelero (2018), a definição de intersectorialidade abarca a ideia de diversos setores trabalhando de forma articulada: “a intersectorialidade compreende a articulação entre sujeitos de setores sociais diversos, portadores de saberes, poderes políticos e interesses distintos, objetivando o enfrentamento de problemas complexos” (TUMELERO, 2018, p. 7).

Em sua fala durante o III Seminário Internacional do Marco Legal da Primeira Infância, Vital Didonet, assessor legislativo da Rede Nacional pela Primeira Infância, explicou acerca da abordagem da multisectorialidade e intersectorialidade³⁶:

Abordagem multisectorial e intersectorial: nós temos várias políticas, só que elas são setorializadas, são verticais. Saúde cuida de saúde, assistência cuida de assistência, educação cuida de educação. Quando nós articulamos essas políticas, nós temos um ganho em efetividade e eficiência, nós conseguimos um resultado muito maior. E, sobretudo, a criança não se sente objeto de educação separado de objeto de saúde; a criança torna-se sujeito de uma ação coletiva, articulada. O projeto também define as áreas prioritárias. Quando tiverem a oportunidade de folhear o projeto de lei, que está em suas pastas, verão, em um artigo específico, que nós estamos indicando áreas fundamentais. Além daquelas tradicionais de saúde, educação, assistência, o brincar, existem as áreas de proteção contra a pressão consumista, de proteção da criança contra a violência, do respeito e compreensão da diversidade - são temas novos para as políticas públicas que passam agora a ser determinações legais - e a criação de uma política nacional integrada com comitês intersectoriais de coordenação. Esta sugestão veio do Governo Federal: que se criem comitês de articulação dos setores, para nós termos uma concepção única, articulada, de atenção global e integral à criança. (BRASIL, 2015, grifos meus)

³⁶ Constata-se a utilização, tanto no PNPI quanto nas falas do processo legislativo do MLPI, de diferentes termos, como a ‘multisectorialidade’, a ‘intersectorialidade’ e a ‘multidimensionalidade’, contudo, não são apresentadas definições ou diferenciações entre os termos.

A multissetorialidade e a intersetorialidade caracterizam, na visão do assessor, a forma de realização das políticas. Ao mesmo tempo em que há várias políticas, em vários âmbitos (Saúde, Educação Infantil, assistência, dentre outras), há a necessidade de uma articulação entre elas. Essa articulação deve se dar por meio da criação dos comitês intersetoriais de coordenação.

Para Bartos (2021), a criação dos comitês intersetoriais é de suma importância para o estabelecimento de arranjos entre os setores. Isso significa a criação e espaços em que se realize a construção de agendas conjuntas. Esses comitês devem ser coordenados por órgão indicado pelo executivo de cada ente federativo, e a articulação geral é mantida no âmbito da União.

A Sr^a Hélia Molina, em sua fala no III Seminário Marco Legal da Primeira Infância, como representante do Chile, descreve a importância de se considerar de forma conjunta as diferentes áreas para a realização de políticas, de modo a enfrentar alguns determinantes sociais:

Vemos também que se deve ter, de forma conjunta, leis e políticas que permitam ou a diminuição dos obstáculos ou a inclinação dessa subida, que representa os determinantes sociais da saúde: pobreza, condições de acesso aos serviços de qualidade, oportunidades. Ou seja, aquilo a que chamamos de determinantes sociais está relacionado às condições em que as pessoas moram, trabalham, amam, procriam, criam. Essas condições são determinadas por questões básicas da sociedade. E elas não estão relacionadas a um setor em específico, e, sim, a um olhar da sociedade dos diferentes países e das diferentes sociedades. (BRASIL, 2015, grifos meus)

Nessa perspectiva, a não sobreposição e nas políticas, mas as trocas horizontais entre elas se revelam fundamentais. De acordo com a cartilha Gestão Intersetorial no Território, elaborada pelo Ministério da Educação, em 2009, referente ao Programa Mais Educação, a intersetorialidade tem como princípio um propósito comum a todas as políticas: A intersetorialidade supõe trocas sustentadas na horizontalidade das relações políticas, gerenciais e técnicas. Não se trata de equivalências, mas, sobretudo, do reconhecimento da capacidade que cada política setorial tem a aportar ao propósito comum [...]. (BRASIL, 2009, p. 25)

De acordo com Nascimento (2006), a intersetorialidade é uma atividade necessária ao processo de intervenção. Há uma articulação das políticas que forma a política da cidade, com o objetivo comum. Para a realização desse projeto de desenvolvimento urbano, é necessário que exista a mudança de práticas, de valores, de toda a cultura organizacional das instituições públicas gestoras das políticas públicas. Neste sentido:

[...] uma perspectiva de trabalho intersetorial implica mais do que justapor ou compor projetos que continuem sendo formulados e realizados setorialmente; de fato, a intersetorialidade traz um conjunto de implicações para a ação do Estado, entre as quais se destacam dois aspectos: (i) os desafios relacionados às políticas focalizadas

territorialmente, em segmentos da população; (ii) os desafios relacionados aos resultados e impactos da intervenção. (NASCIMENTO, 2010, p. 101)

Assim, os desafios do território a ser considerado, assim como os resultados da intervenção são fatores iniciais importantes a serem considerados. No Brasil, a dimensão territorial e as diferenças culturais, econômicas e sociais trazem uma demanda de articulação específica para a gestão política. No tocante à questão da dimensão territorial, temos que considerar que:

Tanto as políticas de desenvolvimento urbano quanto a social trazem em seu bojo algumas perspectivas de ações intersetoriais, podendo fortalecer as atuações dos gestores e técnicos, a articulação com a população local, dar base para a interação de saberes (interdisciplinaridade) ou criação de outros, promover e consolidar ações políticas e trabalhar com a logística do processo de implementação. Por outro lado, os interesses dos sujeitos envolvidos também passam a ser um divisor de águas, na medida em que estes podem ser obscurecidos, e as ações intersetoriais podem tanto estar voltadas para respostas imediatas, como podem se reverter em ações contundentes que consigam criar barreiras políticas de enfrentamento aos interesses. (NASCIMENTO, 2010, p. 118)

Há desafios quanto aos interesses dos atores que irão influenciar na gestão local. Um pressuposto que deve ser preservado é a articulação com a população local. É importante que se tenha em vista esse envolvimento real com as pessoas mais influenciadas pelas políticas. E, ao mesmo tempo, a articulação com essa população deve ser cuidadosa na preservação dos princípios norteadores da política.

A educação possui um papel fundamental nessa articulação com a população. A política intersetorial integra também a forma com que será realizada a relação com a comunidade local. E as práticas pedagógicas podem ser um caminho de construção dessa intersetorialidade:

A contextualização das práticas pedagógicas convida a comunidade escolar (professores e alunos) a produzir conhecimentos e a desenvolver ações, preferencialmente, intersetoriais, com a perspectiva de ocasionar: a) interações locais na produção e difusão do conhecimento; b) aumento do conhecimento coletivo e da inteligência local; c) desenvolvimento de aprendizagens em que a práxis produtiva se constitui como princípio e fim educativo, dentre outros. Tudo isso são elementos de uma política educativa comprometida com a promoção do desenvolvimento local, que tem o sabor de inovações educacionais e sociais necessárias à transformação social. (GÓES; MACHADO, 2013, p. 635)

No entanto, a Educação não tem sido valorizada nessa perspectiva de política integrada e intersetorial, destacando-se programas que colocam em evidência outras áreas, como é o caso da Neurociência, apresentada anteriormente. Nesse contexto, o Programa Criança Feliz foi usado como exemplo de política intersetorial, mas, como exposto, ele é contrário aos objetivos

das políticas de Educação Infantil, pois trata-se de um programa que não considera o contexto social e não tem como pressuposto o desenvolvimento integral.

De acordo com o Relatório elaborado pela Controladoria Geral da União (CGU), que tem por objetivo analisar o andamento das políticas pelas responsabilidades da União após a promulgação do MLPI:

O Programa conta com um Comitê Gestor Interministerial constituído pelos Ministério da Saúde; Educação; Mulher, Família e Direitos Humanos; e Cidadania, responsável pela promoção da articulação das ações setoriais com vistas ao atendimento integral e integrado de seu público-alvo. Esse Comitê foi instituído em 2016, mas apenas em 2018 foi publicada Portaria estabelecendo as competências de cada envolvido na promoção da intersectorialidade no âmbito do Programa. Além dessa morosidade, o Ministério da Cidadania relatou dificuldades na efetiva implementação e concretização das ações propostas por cada Pasta, expressas na falta de diálogo e fluxos sistemáticos entre os envolvidos. (BRASIL, 2021, p. 31, grifos meus)

De acordo com o relatório, há o desafio de realização da intersectorialidade no programa Criança Feliz. Algo que se observa desta política, que se propõe como intersectorial, é que houve dificuldades na implementação e concretização das ações propostas. Ou seja, há um longo caminho para que se estabeleçam os modelos de intersectorialidade coerentes com a determinação legal e com os programas.

Destaca-se, ainda, outro trecho do relatório elaborado pela Controladoria Geral da União a respeito da importância da busca contínua pela atuação conjunta:

Para que essa integralidade ocorra e permita a entrega de serviços de qualidade, é preciso uma atuação conjunta de todos, governo e sociedade civil, atuando em sintonia, voltando seus serviços ao atendimento das demandas típicas da primeira infância, planejando ações em conjunto, capacitando seus agentes, monitorando os resultados das intervenções e buscando sempre o aprimoramento de cada processo. Em vez disso, o que se verificou foi que os ministérios, com atribuições diferentes, implementam suas agendas isoladamente, sem uma abordagem integrada do governo que conduza a uma estratégia comum na proteção e promoção dos direitos da criança. 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 intersectorial. (BRASIL, 2021, grifos meus)

Um primeiro aspecto a ser ressaltado se refere à necessidade de planejamento de ações em conjunto, o que revela que há um longo caminho na criação da abordagem integrada do governo para condução das ações. Isso porque, apesar de existirem ações ocorrendo em diversos setores, os ministérios as têm implantado de formas isoladas, o que não garante a intersectorialidade.

Uma justificativa para a execução de ações sem articulação entre os setores é apontada também pela Sr^a Helia Molina, representante do Chile no III Seminário Marco Legal da Primeira Infância. Em sua fala, apresenta uma análise da forma com a qual os governos costumam lidar com as políticas intersetoriais:

Isto porque, apesar de todos reconhecerem que a primeira infância é importante, que é fundamental, que ela está relacionada aos direitos, ao futuro e à inovação, à felicidade, à equidade etc., apesar disso, geralmente, investe-se pouco em infância. Nesse sentido, em geral, poucas são as lutas que acontecem a partir do âmbito político. Isto porque, infelizmente, as políticas, os planos, os programas e as leis nessa área da primeira infância não têm resultados imediatos. Às vezes, politicamente, aparece mais o custo efetivo de construir um hospital, por exemplo, do que criar uma política integrada para a primeira infância. O resultado disso não é visível. Ele não será visível dentro do período de governo daquele Prefeito, Senador ou Presidente. E eu acredito que um estadista com cabeça e com espírito não terá nenhum problema em reconhecer isso. (BRASIL, 2015, grifos meus)

Assim, as políticas de governo, dependentes “[...] de arranjos governamentais, que podem oscilar de acordo com as posições políticas assumidas, as composições partidárias e outros fatores intervenientes dessas relações” (OLIVEIRA, 2011, p. 335), acabam tendo, no Brasil, maior expressividade do que as políticas de Estado. Elas se refletem não apenas, mas também, nas políticas voltadas ao atendimento da primeira infância.

Outro aspecto fundamental a ser ressaltado no trecho do relatório anteriormente citado é a incorporação da “sociedade civil” como necessária para que a integralidade ocorra, “atuando em sintonia” em todos os processos da elaboração de políticas para a primeira infância: planejamento; capacitação; monitoramento de resultados e aprimoramento dos processos (BRASIL, 2021).

Da análise dos artigos do MLPI que tratam da intersetorialidade, compreende-se que eles a trazem na perspectiva de articulação entre os diferentes entes federados e setores do Poder Público. Contudo, conforme apresentado no item referente à lógica do empreendedorismo e a governança heterárquica, os objetivos preservados são aqueles que denotam a lógica mercadológica e empresarial, em detrimento da realização dos direitos do ser humano.

Dessa maneira, apesar da potencialidade da intersetorialidade para o atendimento da primeira infância, é necessária uma análise cuidadosa de sua defesa e efetivação. Além dos aspectos apresentados, há outras questões a serem ponderadas quando da realização da intersetorialidade. Oliveira (2012) atenta para o fato de que as políticas intersetoriais demandam recursos e, ainda que um setor não possua a mesma base material de outro, o fato de uma política confluir do mesmo contexto de implementação pode interferir nos recursos direcionados a eles, o que pode afetar a qualidade da dinâmica na qual incidem tais políticas.

Segundo a autora, quando uma política de objetivos específicos se apoia no contexto de implementação de outra política para obter resultados, tendo um valor total a ser distribuído para elas, alguns setores, por demandarem montante maior para suas ações, podem ser prejudicados. Dessa maneira, se existe uma mesma base material para diferentes setores implementarem políticas, pode haver prejuízos (OLIVEIRA, 2012). Por exemplo, a área da educação, que historicamente tem reivindicado maior investimento de recursos públicos, se participante de uma política intersetorial, pode receber valor equiparado a outras áreas, mesmo dependendo de maiores recursos para efetivação de seus objetivos e metas.

Nesse sentido,

Para ser eficaz, essa forma de atendimento exige a criação de uma base material dentro de cada sistema a que pertencem os programas e a intensificação do trabalho intersetorial. Não ocorrendo isso, tais programas ganham uma conotação de transitoriedade, uma vez que não foram criados dentro de uma institucionalidade material, razão pela qual apontam para a racionalização com a redução dos recursos destinados a cada área. (OLIVEIRA, 2012, p. 12)

Aprofundando a análise da intersetorialidade e a educação, Oliveira (2012) delimita dois contextos que podem trazer efeitos para a política educacional: os processos de formulação e regulação das políticas, realizadas a partir dos órgãos do governo central, o qual constrói as normas e destina recursos; e o contexto dos processos de implementação das políticas, que acontece nas diversas instituições do aparelho executivo, formando o plano executivo.

Por se tratar de políticas setoriais, no contexto de implementação é necessária uma articulação intencional, é preciso conhecer a ‘zona de confluência’ entre as políticas para que possam transitar, para uma convergência do setorial para o intersetorial:

É necessária a existência não só de pessoas capazes de interpretar e reinterpretar as políticas, no processo da sua implementação, mas também da institucionalização de um modelo capaz de contribuir para que tanto exista um fluxo de trabalho intersetorial quanto sejam institucionalizadas as decisões tomadas nesse âmbito, além de ser fundamental a permanência da interação entre os representantes dos setores. (OLIVEIRA, 2012, p. 07, grifos meus)

Assim, evidencia-se a necessidade de que os setores estejam alinhados para que exista de fato a intersetorialidade e a realização da política, e a educação, como área, tem papel fundamental tanto nos processos de formulação e regulação como nos de implementação.

Outra questão a ser considerada é a necessidade de institucionalização do trabalho intersetorial, pois o exercício da intersetorialidade depende da existência de uma instituição adequada, que busque a realização de princípios e regras constitucionais e decorrentes dos demais documentos legais, com quadros funcionais capacitados para o trabalho intersetorial e dialógico (OLIVEIRA, 2012). A inexistências dessas condições pode acarretar sobrecarga a

alguns setores, e mesmo a oferta de um atendimento sem qualidade. Oliveira (2012) faz uma crítica aos programas sociais criados após 2004, baseados na Lei nº 8742 de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social), em que houve a promoção de ações integradas entre vários ministérios com foco na escola, os quais trouxeram demandas aos gestores escolares. No entanto, faltou uma articulação intersetorial ampla, dado que uma convergência de ações potencializaria o tratamento dos problemas sociais previsto em tais políticas (OLIVEIRA, 2012).

Por fim, destaca-se a relevante defesa de que na ação intersetorial é necessário considerar compromissos e posturas éticas quando da realização de alianças. Dentre estes estão:

- a) Liberdade de manifestação, estímulo aos debates políticos e às práticas que possibilitem autonomia e emancipação dos sujeitos sociais;
- b) Defesa dos Direitos Humanos e dos Direitos Sociais. (...) possibilitando a efetiva participação da sociedade civil na vida política e no espaço público.
- c) Estímulo à participação social, entendida a dimensão de historicidade que implica tais processos. (...) superando a cultura política tradicional – clientelista e patrimonialista;
- d) Defesa dos serviços sociais públicos na consolidação da cidadania – operados como bens públicos e não atendendo a interesses privados. (...) Esta tendência imprime lógica mercantil a serviços de relevância social como a educação, a saúde, a previdência social, a assistência social e devem ser alvo de resistências e críticas de atores políticos que têm em seus horizontes a universalização dos serviços sociais públicos.’ (TUMELERO, 2018, p. 10, grifos meu)

É necessário realinhar a participação das audições públicas legitimamente representativas, haja vista a necessidade de participação social constitucional, além da própria observação da legislação existente quanto à realização de políticas sociais, como a oferta da Educação Infantil, por exemplo, desde a ampliação da rede até o investimento no setor existente. É indispensável a priorização de “um projeto político que afirma a cidadania social, pois que, os instrumentos propostos portam a necessária partilha de poder, estímulo à autonomia política e reconstrução das liberdades dos sujeitos que os integram” (TUMELERO, 2018, p. 14).

Pela história da intersetorialidade podemos apreender as necessidades reais para que os projetos não sejam transitórios, ineficientes. Ou ainda, que apenas camuflam as necessidades, como aquela de demanda de ampliação das creches e pré-escolas. É necessária a intersetorialidade planejada com uma base material que coordene as ações.

Diante do exposto, é possível apreender a importância e, ao mesmo tempo, a complexidade da intersetorialidade para o atendimento da primeira infância. A questão fundamental que se sobressai em todo o processo do MLPI é que além de haver as dificuldades intrínsecas ao que seria necessário para a realização de políticas integradas, existe a recorrência de paradigmas da gestão privada para a gestão pública.

Nessa gestão compartilhada, em que há a presença das corporações privadas promovendo seus objetivos, quando se fala em orçamentos, por exemplo, pode-se prever conflitos, pois há grupos de interesses distintos, ou transposição de recursos públicos para os setores privados. A demanda para que exista a fiscalização proposta pelo Estado Democrático de Direito, além da supremacia da CF/88, ficam prejudicadas nesse contexto, o que compromete a própria setorialização.

Ainda, se considerarmos os compromissos fundamentais para as alianças necessárias às políticas intersetoriais, como exposto por Tumelero (2018), é possível afirmar que houve a ausência ética no processo do MLPI, desde sua origem até sua implementação, considerando a atuação e liderança das organizações privadas. Mesmo após a aprovação da lei, com a observação dos demais seminários referentes ao MLPI, foi possível constatar que as fundações e os representantes das entidades privadas continuam a ser os planejadores da implementação da lei, bem como os avaliadores das próprias políticas, o que contradiz os princípios da intersetorialidade, que demanda uma liderança pública organizada e comprometida com os princípios éticos e constitucionais.

3.4 Escuta e participação das crianças

O tema da escuta e participação das crianças já foi citado em diferentes momentos deste trabalho, tendo se revelado uma categoria importante de análise quando se refere ao Marco Legal da Primeira Infância. Contudo, a direito de participação das crianças não é iniciado com o MLPI, pois no Brasil já havia antecedentes legais a respeito desse tema.

A Convenção sobre os Direitos da Criança, ratificada pelo Brasil em 24 de setembro de 1990, traz os temas da escuta das crianças e da liberdade de expressão dessas em dois artigos:

Artigo 12

1. Os Estados Partes assegurarão à criança que estiver capacitada a formular seus próprios juízos o direito de expressar suas opiniões livremente sobre todos os assuntos relacionados com a criança, levando-se devidamente em consideração essas opiniões, em função da idade e maturidade da criança. 2. Com tal propósito, se proporcionará à criança, em particular, a oportunidade de ser ouvida em todo processo judicial ou administrativo que afete a mesma, quer diretamente quer por intermédio de um representante ou órgão apropriado, em conformidade com as regras processuais da legislação nacional.

Artigo 13

1. A criança terá direito à liberdade de expressão. Esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e divulgar informações e ideias de todo tipo, independentemente de fronteiras, de forma oral, escrita ou impressa, por meio das artes ou por qualquer outro meio escolhido pela criança. 2. O exercício de tal direito poderá estar sujeito a determinadas restrições, que serão unicamente as previstas pela lei e consideradas necessárias: a) para o respeito dos direitos ou da

reputação dos demais, ou b) para a proteção da segurança nacional ou da ordem pública, ou para proteger a saúde e a moral públicas. (ONU, 1990, grifos meus)

Pela leitura dos artigos, é possível depreender que é responsabilidade do Estado garantir que exista o processo de escuta da criança e deve ser assegurado ainda o direito de liberdade de expressão, que pode ser exercido por qualquer meio de escolha da própria criança.

No que se refere a documentos nacionais, destacam-se: a LDB, quando menciona que a gestão democrática prevê participação das crianças nos conselhos escolares – apesar de não ser comum a participação das crianças pequenas; e as Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Infantil ao destacar a participação das crianças nas atividades que compõem as práticas pedagógicas:

a) LDB

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

(...)

II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

b) DCNEI (Res. 5/2009)

Art. 9º As práticas pedagógicas que compõem a proposta curricular da Educação Infantil devem ter como eixos norteadores as interações e a brincadeira, garantindo experiências que:

V - ampliem a confiança e a participação das crianças nas atividades individuais e coletivas

Somando-se a esses documentos, mas inovando no que se refere à importância e complexidade de se garantir a escuta e participação de crianças pequenas (0 a 6 anos), a lei que institui o MLPI estabelece, no parágrafo único do art. 4º, que:

Art. 4º Parágrafo único. A participação da criança na formulação das políticas e das ações que lhes 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, 2016, grifos meus)

O artigo descreve a necessidade de participação das crianças na formulação de políticas e demais ações que lhes dizem respeito. Essa participação tem por objetivo a inclusão social da criança como cidadã. Para que isso ocorra, faz-se necessário que o processo de escuta seja realizado com a participação de profissional qualificado, ou seja, para que ocorra a busca pela audição real da criança, considerando-se suas especificidades e formas de expressão.

Durante o processo de tramitação do MLPI, o tema da escuta das crianças foi levantado pela Comissão especial destinada a proferir parecer ao projeto de Lei nº 6.998³⁷:

Este Projeto de Lei dá um passo à frente, inserindo a participação das crianças na formulação das políticas públicas mediante processos adequados de escuta. O que se almeja é incentivar o protagonismo infantil, enriquecer e adequar melhor as ações ao mundo da criança, em suma, atender ao direito que elas têm de participar daquilo que lhes diz respeito, como expressa a Convenção da ONU. Mas essa abertura de espaço de participação infantil em tema aparentemente complexo e restrito a especialistas, está protegido por duas condições: a formação do pessoal que realiza processos de escuta e a criação do “clima” para a expressão livre, espontânea e autêntica da criança segundo suas características etárias e de desenvolvimento. (BRASIL, 2013, p. 19, grifos meus)

Durante o III Seminário do Marco Legal da Primeira Infância, o tema da escuta foi levantado por Vital Didonet, em uma de suas falas, e há a aproximação do conceito da necessidade de escuta com o que considera a criança como cidadã. O assessor legislativo baseia sua defesa na experiência ocorrida durante a elaboração do Plano Nacional da Primeira Infância:

Segundo, que deve haver a escuta da criança. A criança, sujeito de direito, cidadã, tem o que dizer para nós. Desde a gravidez da mãe, a criança já está participando, de uma forma ou de outra, mas nós temos que escutá-la, para as políticas públicas. Isso é possível. Quando da elaboração do Plano Nacional da Primeira Infância, pela Rede Nacional Primeira Infância, em dois momentos, houve a escuta de crianças de 3, 4, 5 e 6 anos sobre políticas públicas, sobre o brincar, sobre violência, família, televisão, temas que as crianças vivenciam e com os quais lidam o dia inteiro. Elas têm o que dizer. A criança tem linguagens diferentes para se expressar, não necessariamente a verbal. Às vezes, ela se expressa através de uma fotografia, um desenho, uma brincadeira, uma reação. Quando a gente se torna sensível à voz da criança, ela nos diz o que está sentindo, diz o que ela gostaria. Quando nos tornamos sensíveis para captar isso e transformar em linguagem técnica, em políticas públicas, promovemos uma aproximação do adulto com a criança e da criança com o adulto. A criança se torna sujeito quando é respeitada, ouvida na sua condição de criança, com a sua forma de expressão, mas com o seu conteúdo de contribuição. E quando é ouvida, ela se sente participante. (BRASIL, 2015)

Ainda durante o III Seminário, Diana Sepúlveda Herrera, representante da Fundación Éxito, ao abordar o exemplo da Colômbia, esclarece que existe a preocupação quanto ao fato de as crianças se expressarem, e que sejam levadas em consideração:

Um conceito importante adotado pela Estratégia De Zero a Sempre, incluído no projeto de lei, é a questão das realizações. Ou seja, nós desejamos que as nossas

³⁷ BRASIL. Assembleia Legislativa. Comissão especial destinada a proferir parecer ao projeto de Lei nº 6.998. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=8166266B9B92F87EC6E10A2915E693D1.proposicoesWebExterno1?codteor=1284640&filename=Tramitacao-PL+6998/2013>. Acesso em: 02 jan. 2022.

crianças possam contar com as condições necessárias que tornem possível o seu desenvolvimento integrado e que contem com seus pais e cuidadores. Que esses cuidadores incentivem as práticas adequadas em relação às crianças. Que elas vivam e desfrutem de um alto nível de saúde. Por isso devemos garantir a assistência social em todo o seu crescimento. Que tenham um estado nutricional adequado. No país temos diferentes modalidades de atenção nessa área. Que possam expressar seus sentimentos, e que eles sejam levados em consideração, assim como a garantia dos direitos. (BRASIL, 2015, grifos meus)

Durante o III Seminário, no painel Protagonismo Infantil - a escuta de crianças ressignificando práticas pedagógicas na educação infantil, houve a participação de Andreia dos Santos Gomes Vieira e Débora Cristina Sales da Cruz Vieira, da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, as quais relataram a experiência da escuta das crianças em um projeto que realizaram:

Nosso trabalho foi justamente sobre o consumismo e a mídia. Ele foi elaborado e iniciado de maneira bastante lúdica. Não sei se os senhores conhecem a música O Videotinha, de Bia Bedran. Foi a partir daí que começamos nosso trabalho. Nós organizamos os espaços para que as crianças pudessem falar. Falamos de vários temas: gostar ou não da televisão; os programas a que eles assistiam. Os programas foram uma surpresa para nós, pois nós julgamos que não seriam apropriados, mas eles tinham total conhecimento deles, inclusive das falas e do conteúdo. (BRASIL, 2015, grifos nossos)

O projeto demonstra que existem modelos de realização do direito da escuta no âmbito da educação, por exemplo. E, deste modo, há alternativas, e as professoras são as profissionais com formação adequada para realizarem esse processo.

Apesar dessas defesas a respeito da escuta e participação das crianças em processos decisórios que as envolvem, nos documentos analisados nesta pesquisa, no que se refere à elaboração e tramitação do MLPI, não se verificou a participação de crianças e tampouco a escuta dos temas que comporiam a lei.

Houve apenas a presença de uma criança no III Seminário, conforme explicitado no item 2.1.1, quando o deputado Antônio Brito (PSD) trouxe a representação simbólica da presença da criança, sendo que, ao final da mesa de abertura, a criança e sua mãe, que não tiveram participação nos debates ali realizados, foram convidadas para tirarem uma foto compondo a mesa do Seminário.

O documento Avanços do Marco Legal da Primeira Infância descreve a experiência do Projeto de Escuta de Crianças para Elaboração do Plano Distrital pela Primeira Infância. Foi organizado o processo de escuta em instituições de EI do Distrito Federal na elaboração do plano distrital, e este projeto foi promovido pelo Centro de Criação da Imagem Popular

(CECIP), por meio do Projeto Criança Pequena em Foco, com apoio da Fundação Bernard van Leer, do Instituto C&A e da Rede Nacional Primeira Infância (RNPI) (BRASIL, 2016).

Conforme observado no VIII Seminário Internacional do Marco Legal da Primeira Infância³⁸, após a aprovação da lei o tema da escuta esteve mais presente nas discussões. Lucimara Cavalcante, Fundadora da AMSK/Brasil, ex-conselheira do CONANDA, iniciou sua fala tratando o tema da escuta real das crianças, trazendo o exemplo do Centro de Criação de Imagem Popular (CECIP), em que há a participação das crianças.

Cida Freire, coordenadora nacional da Rede pela Primeira Infância, abordou a questão da escuta das crianças para a elaboração de políticas. Florence Bauer, representante da UNICEF, falou do desafio de ouvir as crianças com menos de dois anos, e da importância de as necessidades específicas das crianças na primeira infância serem colocadas em perspectiva, sendo os direitos das crianças prioridade absoluta (BRASIL, 2022).

A Dra. Stefania Maggi, professora pesquisadora da Carleton University, Canadá, trouxe também a necessidade de ouvir as crianças como direito fundamental, mencionando a CDC e o artigo.13. Falou da criação de condições que permitam a audição ativa acontecer, sendo que a audição permite que as crianças se sintam seguras. A Dra. Maria Estela Ortiz Rojas, Coordenadora da Rede de Líderes pela Primeira Infância da América Latina (15 a 20) (Executive Secretary of the National Council for Children in Chile), entende que os processos participativos são fundamentais, a participação é algo que deve ser a base da elaboração de políticas públicas (BRASIL, 2022).

A Dra. Silvia Helena Vieira Cruz, da Universidade Federal do Ceará, relatou que os problemas em relação à qualidade das creches e pré-escolas precisam ser priorizados, sendo que a opção pela participação e escuta das crianças é a participação pela democracia. Segundo ela, a regulação legal não dá conta de todos os imprevistos da escuta das crianças, sendo necessário ter em vista o respeito e o cuidado com as crianças, pois há a perspectiva ética; a criança não dá consentimento, mas os responsáveis a representam, e é necessário considerar o seu assentimento, as crianças precisam estar à vontade, sendo importante a garantia da segurança e do bem-estar da criança em pesquisa (BRASIL, 2022).

De acordo com Rinaldi (2016), a pedagogia da escuta é uma escolha para a vida. A escuta demanda tempo, não apenas para a escuta e o diálogo, mas também para a reflexão. O processo de escuta demanda sensibilidade e curiosidade, que se façam perguntas. A escuta não

³⁸ BRASIL. Assembleia Legislativa. VIII Seminário Internacional Marco Legal da Primeira Infância. Programação disponível em: <<https://doity.com.br/viii-seminario-internacional-da-primeira-infancia/>>. 2022. Participação integral no evento.

se revela um processo fácil, pois exige respeito pelas interpretações das falas dos outros e esforço para a valorização do desconhecido.

Dentre as consequências da escuta está a remoção do anonimato, e as crianças procuram essa remoção. A escuta enriquece tanto aquele que escuta quanto aquele que produz a fala. É possível que as crianças e seus sentimentos saiam do anonimato, pois se tornam conhecidos. A aprendizagem ganha forma com a ação da fala e a reflexão a respeito dela. E há um “contexto de escuta” que envolve os sentidos, como as emoções, as representações e os símbolos (RINALDI, 2016).

A escuta demanda um processo, e é diferente de apenas ouvir. Segundo Tonucci (2005), conceder as palavras às crianças não é apenas fazer perguntas para que respondam, mas sim dar a elas condições para que se expressem. As crianças pensam a respeito do que elas conhecem, e é importante que sejam envolvidas no assunto para poderem opinar (TONUCCI, 2005).

É necessário que exista o real interesse em se conhecer a opinião da criança. Reconhecer que as crianças são capazes de dar opinião, de se expressar, de fazer propostas úteis, e isso é o pressuposto da escuta. Se houver uma relação correta, em que se escuta verdadeiramente e se considera o contexto e os sentimentos da criança, entre os cidadãos adultos e os pequenos cidadãos, será possível vê-los como cidadãos (TONUCCI, 2005).

Situar a voz, as falas das crianças em sua dimensão política, significa reconhecer que historicamente foram sendo produzidos discursos que constituíram vozes mais legítimas do que outras. A voz leva à disputa por poder e legitimidade. Assim, o direito à voz pressupõe o direito à escuta (RIBEIRO, 2021). Neste sentido, há uma visão de poder e legitimação construída que precisa ser refeita na escuta. A validade da voz da criança, que é tão importante quanto a voz do adulto, é um conceito a ser ressignificado diante da valoração historicamente construída de que a voz do adulto é mais considerada.

Dessa forma, há várias questões a serem transpostas para a escuta da criança, e ainda há questões específicas relacionadas à escuta da criança pequena, haja vista que é necessário que estejam envolvidas nesse processo. No processo de escuta devem ser considerados o contexto, a cidade e a cultura, e deve ser criado um ambiente favorável, que respeite a criança e seus processos (RIBEIRO, 2021).

Portanto, é importante que a escuta seja considerada um direito, já que descrito antes mesmo do MLPI, além de presente na CDC. Faz parte dessa escuta, além disso, a criação de um processo favorável que contribua para a escuta real. É necessário que se leve em conta a idade das crianças, seu contexto e cultura. E é importante, ainda, que a realização da escuta tenha a participação de profissionais qualificados para tanto. Fatores fundamentais a serem

considerados diante da complexidade e, ao mesmo tempo, da relevância em se escutar e garantir a participação de bebês e crianças pequenas.

3.5 Valorização da Educação Infantil?

O MLPI apresenta artigos diretamente relacionados à Educação Infantil, conforme analisado no capítulo anterior. No entanto, considerou-se importante o questionamento se o processo legislativo exposto ao longo do trabalho buscou de fato valorizar a EI nos debates realizados. E ainda, se a EI tem sido considerada como política prioritária, haja vista questões acerca do financiamento, além das diversas normatizações já existentes que tratam do direito à EI.

A Justificativa do Projeto de Lei n. 6998/2013, que deu origem ao MLPI, descreve a Educação Infantil e sua importância como espaço social de formação da criança pequena:

A educação infantil é um espaço social e profissional de socialização, da construção das estruturas de pensamento, da afetividade, e da comunicação sob um olhar positivo da criança como pessoa capaz. O mistério insondável de sua intimidade interage com as possibilidades, desafios e propostas que o meio educacional lhe oferece e, nessa interação, a criança se insere numa cultura, dela absorve valores e também constrói cultura. Não apenas a cultura da infância, mas a cultura humana que inclui a infância. (BRASIL, 2013, p. 11)

Constata-se nessa afirmação não apenas uma valorização da EI como também uma aproximação com os documentos que a regulamentam, considerando a criança como produtora de cultura. A “experiência de mais de um século na Educação Infantil” no Brasil foi utilizada, ainda, como argumento para se justificar a necessidade de prioridade da atenção por parte da família, da sociedade e do Estado aos primeiros anos de vida. Foi citada, nessa Justificativa do PL, uma publicação da UNESCO³⁹, que revela o “[...] poder da educação infantil na formação das estruturas de base do desenvolvimento humano capaz de alavancar o desempenho ao longo da vida” (BRASIL, 2013, p. 11).

Dessa maneira, a Educação Infantil é utilizada para justificar e fazendo parte do “novo discurso” acerca da necessidade de intervenção nos primeiros anos de vida para desenvolvimento e retorno futuro, como já analisado em tópico anterior. Tal concepção fica explícita, ainda nesse texto da Justificativa do referido PL, ao apresentar o que consideram como “argumento poderoso” da área econômica, a ser usado para convencer aqueles que

³⁹ Trata-se do documento: “Bases Sólidas: educação e cuidado na primeira infância” (Paris, França, 2006 e UNESCO/Editora Moderna, 2007).

decidem as prioridades no orçamento público: “a educação infantil é o melhor investimento de médio e longo prazo que um país pode fazer”, dado que apresenta alta taxa de retorno. (BRASIL, 2013, p. 11).

Tendo em vista o início do processo de tramitação do MLPI, o tema da EI foi levantado pela Comissão Especial destinada a proferir parecer ao projeto de Lei nº 6.998:

Tem-se insistido no papel do Estado, com razão. Porque até os anos 70 do século passado, ele era praticamente omissos na área da educação infantil e tímido na área da saúde e da assistência social das crianças de até 3 ou 6 anos. De lá para cá, foi ocupando seu lugar, ora por pressão das famílias e de organizações sociais, ora por iniciativa interna, criada por gestores e técnicos conscientes desse papel. (BRASIL, 2013, p. 23)

Há o reconhecimento da recente atenção do Estado para a EI, como fruto das pressões sociais, como destacado no primeiro capítulo. A comissão também trouxe o tema da necessidade de qualificação e valorização dos profissionais que atuam na EI:

A valorização dos profissionais que atuam na atenção às crianças. É sobejamente conhecido que trabalhar na seara da infância, tanto na saúde, quanto na educação, ou na assistência social acarreta menos prestígio para o profissional do que atuar em demandas das idades maiores. A pediatria e a educação infantil são exemplos. Melhorar a remuneração é uma condição prévia para o aumento de prestígio. Mas as medidas para esse aumento não podem ser ditadas por este Projeto de Lei. Por isso, ele apenas faz a recomendação. Outra importante ação está na qualificação – formação inicial e continuada. (BRASIL, 2013, p. 22)

Neste ponto, é importante observar que existe o conhecimento dos parlamentares dessa realidade, contudo, conforme exposto no tópico acerca da EI no MLPI, já havia, antes desta lei, documentos que demandavam ações políticas visando à valorização dos profissionais da EI, e que não são mencionados nesse debate.

Durante o III Seminário Marco Legal da Primeira Infância houve a participação do Prof. Daniel Domingues dos Santos, professor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo – USP, e representante da FMCSV, que em sua fala trouxe a supervalorização das descobertas da Neurociência e ainda uma desvalorização da EI:

Com respeito à educação infantil, produzimos um quinto consenso, o de que existe uma evidência sólida de que crianças que fizeram pré-escola têm o aprendizado favorecido ao longo de todo o ensino fundamental e do ensino médio, e, na vida adulta, têm salários mais altos, melhores condições de saúde. Mas evidência com respeito à frequência a creches ainda é bastante ambígua. Não há evidências claras de que as nossas creches estejam trazendo um benefício tão grande para as crianças. (BRASIL, 2015, grifos meus)

A fala do professor demonstra um desconhecimento a respeito da importância da Educação Infantil como direito, e uma defesa de que não há evidência científica da sua importância. No entanto, como evidenciado no tópico anterior, os professores de EI são os mais qualificados para o processo de escuta e participação das crianças; sendo necessária a existência do contexto das escolas de EI para a efetivação do direito à escuta e participação, além de representarem a efetivação do direito à creche e pré-escola.

Durante o III Seminário, a fala de Luciana Nascimento, Assessora Técnica da Coordenação Geral de Educação Infantil do Ministério da Educação, ao contrário da fala do professor, mostra o conhecimento acerca da EI como direito e a importância dessa para a redução das desigualdades, além de narrar relação de cuidado entre a criança e o professor:

Hoje, é consenso na educação infantil o reconhecimento da criança como um sujeito de direito, a incrível competência das crianças e também a incrível fragilidade que elas ainda apresentam, a necessidade de cuidado. É necessário que o professor cuide da criança. Temos consenso em torno da importância das interações e das brincadeiras. Esse eixo foi estabelecido nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, que define experiências de vivência das crianças com seus pares e com os adultos, bem como a importância da articulação das políticas sociais para a redução das desigualdades e o asseguramento das igualdades de oportunidades das crianças. A Constituição Federal de 1988 estabelece que é direito dos trabalhadores urbanos e rurais a assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até os 5 anos de idade e que a educação infantil é dever do Estado e deve ser ofertada a todas as crianças sem nenhum requisito de seleção para o ingresso na escola. (BRASIL, 2015, grifos meus)

Em sentido complementar a essa fala, a professora Ordália Alves, da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, trouxe a questão dos recursos para a formação de professores de EI, além dos projetos de extensão que deixaram de existir:

É preciso pensar em como garantir à primeira infância uma vida de qualidade, se neste momento nós não temos a garantia de recursos voltados para a formação de professores. Tínhamos projetos de especialização, projetos de extensão na educação infantil, voltados para a formação de professores, mas neste ano de 2015 esses projetos já não existem mais. (BRASIL, 2015, grifos meus)

Dentre aqueles que trouxeram a importância da valorização da EI, esteve presente também Iara Bernardi, ex-Deputada, integrante da Comissão Especial da Primeira Infância. A deputada expõe a ausência de investimento na formação de professores de EI, caracterizando como uma necessidade de política de PI:

Eu vejo um problema seriíssimo hoje na não formação, no não investimento nos profissionais que atuam na primeira infância. Em muitas cidades, os professores da educação infantil são os que ganham menos. Os profissionais que trabalham nas creches detêm os piores salários e estão sem receber qualquer tipo de formação. Então, o Ministério da Educação mantém um programa nacional de financiamento de construção de creches, mas eu não vejo hoje nas cidades um investimento devido,

necessário aos trabalhadores, aos profissionais que estão atuando nessas creches, para, de fato, terem um Programa de Atenção à Primeira Infância que as nossas crianças merecem, porque o que prevalece são salários baixos, pouca profissionalização e jornadas de trabalho excessivas. Temos prédios lindíssimos do Programa da Primeira Infância, mas o que se vê é o não investimento nos profissionais que atuam dentro dessas creches, com programas que, de fato, sejam aqueles que nós queremos e estamos debatendo em um seminário como esse. (BRASIL, 2015, grifos meus)

Durante o VIII Seminário Internacional Marco Legal da Primeira Infância, ocorrido em 2022, o tema da Educação Infantil esteve presente nas falas dos participantes, dada a presença de mais participantes representantes de setores da educação, com maiores oportunidades de fala, do que durante o processo de tramitação da lei.

A Dra. Silvia Helena Vieira Cruz, da Universidade Federal do Ceará, membro do MIEIB, expôs o dado que 30% de crianças têm acesso à creche:

Na sociedade brasileira, onde há uma desigualdade social intensa, uma das maiores do planeta, essas crianças pequenas, com idade entre zero e seis anos, fazem parte de um grupo que vive em extrema pobreza. E isso é associado ainda aos piores indicadores de habitação, de nutrição, de mortalidade, de educação. Em se tratando de educação, que é a área em que eu trabalho (estou aqui não só pela faculdade mas também pelo MIEIBI – movimento que agrega pessoas do Brasil inteiro e luta pelo direito da criança à educação infantil), nós ainda temos agora em 2021 apenas cerca de 80% das crianças com acesso à esse direito na escola, e na creche não chega a 30%, incluindo crianças que frequentam instituições públicas e privadas. (informação verbal)⁴⁰

Alessio Costa Lima, Presidente da UNDIME (10'), falou da necessidade de ampliação do número de creches, e explicou o CAQ – custo aluno qualidade, sendo que o investimento deve ser baseado no padrão de qualidade. Levantou também a questão da estrutura e funcionamento das creches e pré-escolas, das trabalhadoras e trabalhadores da educação, da gestão democrática e do acesso e permanência.

Durante sua participação no VIII Seminário do MLPI, Cida Freire, coordenadora nacional da Rede Nacional pela Primeira Infância, falou a respeito da Educação Infantil como prioridade. E Edimara de Lima, Conselheira Nacional da Associação Brasileira de Psicopedagogia e Presidente da Organização Montessori do Brasil, descreveu a importância da qualificação dos professores e a necessidade de livros que auxiliem na formação continuada dos professores.

O Sr. Cezar Miola, conselheiro do TCU (Tribunal de Contas da União), enfatizou o desafio da disponibilização orçamentária, e da proteção das crianças pequenas como prioridade.

⁴⁰ Fala da Dr^a Silvia Helena Vieira Cruz durante o VIII Seminário Internacional Marco Legal da Primeira Infância. o realizado em março 2022.

E Leomir Ferreira de Araújo, Coordenador de Operacionalização do Fundeb/Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), falou da importância de se alocar mais recursos para a Educação Infantil. E Raquel John, do Ministério da Educação, falou dos programas de parceria de investimentos desde 2019 para a Educação Infantil.

No tocante às parcerias, é importante destacar que a história das políticas de EI no Brasil possui um caminho marcado pela descontinuidade das ações. E algo que caracteriza a história recente são as parcerias público-privadas. A partir do final do século XX, observa-se uma privatização do setor da educação, em geral (ADRIÃO, 2018). Essa privatização se destaca como iniciativa da própria gestão pública, por meio de “processos pelos quais a educação pública brasileira, entendida como aquela financiada e gerida pelo Poder Público, conforme indicado na Lei de Diretrizes e Bases – Nº 9394/1996, subordina-se formal e concretamente ao setor privado com fins de lucro” (ADRIÃO, 2018, p. 9).

De acordo com Adrião (2018):

Esta dimensão da privatização pode ser captada em dois âmbitos: privatização da gestão educacional, quando os processos decisórios sobre a política educativa de uma rede ou de um sistema público de ensino são delegados ou passam a subordinar-se a instituições privadas lucrativas ou a estas associadas e privatização da gestão escolar relativa aos processos de delegação ou subordinação da gestão de escolas a estes mesmos atores. A última dimensão refere-se à Privatização do currículo. Trata-se de processos pelos quais o setor privado determina para escolas, redes ou sistemas públicos os desenhos curriculares, seja por meio de assessorias, de oferta de tecnologias educacionais e demais insumos curriculares, seja ainda por meio dos Sistemas Privados de Ensino (SPE). Trata-se da privatização dos processos pedagógicos strictu sensu, envolvendo as relações entre professor/a, estudante e conhecimento. (ADRIÃO, 2018, p. 12, grifos meus).

A EI têm experimentado experiências dessa forma de privatização: da gestão, gerando consequências para a administração das creches e pré-escolas (DOMICIANO, 2020); e do currículo, como amplamente difundida a compra de sistemas apostilados privados para uso em redes públicas (ADRIÃO *et al.*, 2009). Essa privatização faz parte da tendência histórica e da conjuntura global de indução da educação para o campo dos negócios (ADRIÃO, 2018).

Para além dos tipos mencionados acima, destaca-se a histórica privatização da oferta da EI por meio de contratos, convênios, termos de parceria e de cooperação. Esses subsídios públicos a organizações privadas se realizam de forma direta e indireta na Educação Infantil, trazendo como consequência a manutenção do modelo de baixo investimento na EI (ADRIÃO, 2018).

A partir da década de 1990, no Brasil, permeia o discurso acerca das parcerias entre o setor público e o privado, e isso tem impacto para a oferta da Educação Infantil:

Esses discursos fundamentam, justificam e incentivam as parcerias entre os setores públicos e privados, de modo especial, na Educação Infantil, área historicamente deficitária de vagas públicas e com pressão crescente da sociedade por esse direito. Nesse contexto, que são constituídas muitas Organizações Não-Governamentais, bem como é possível observar uma entrada mais declarada das empresas e organizações privadas via suas Fundações, na execução da Educação Infantil, via atendimentos diretos, e também no contexto das políticas, como interlocutores privilegiados junto aos órgãos governamentais, como é possível observar o papel do Movimento todos Pela Educação. (SASSON; CAMPOS, 2020, p. 107)

Esses modelos de gestão compartilhada e de adoção das orientações dos Organismos Multilaterais levaram a um investimento menor na história da EI:

A desvalorização da EI acarreta o mais baixo custo médio anual (público e privado) por aluno do sistema educacional brasileiro: de acordo com a OCDE (2000), o custo médio brasileiro em EI era de US\$ 820,00 (28ª posição), sendo que o do ensino superior era de US\$ 10.000,00 (10ª posição). Em resumo, a expansão da EI vem sendo custeada principalmente, pelas famílias e pelas educadoras (graças a seu baixo salário) com consequências sobre a qualidade da oferta. Em decorrência, a EI brasileira vem sendo custeada pela própria criança pequena. E as organizações multilaterais (UNESCO, UNICEF e Banco Mundial entre outras) continuam difundindo a ideia que a EI brasileira pode e deve reduzir ainda mais seu custo. (ROSEMBERG, 2006, p. 25)

Como se pode verificar, tais ações foram cedendo espaço e consolidando a entrada das empresas e organizações privadas via fundações na oferta, no currículo e na gestão da educação infantil de forma direta e, mais recentemente, no contexto elaboração de leis e políticas, como ocorreu no processo do MLPI.

O que se ressalta, na prática, é uma transferência da responsabilidade estatal para o gerenciamento e a realização das políticas de Educação Infantil, que acabam precarizando essa etapa da educação. Tal cenário vai de encontro, como descrito no primeiro capítulo, ao sistema de normas que trata do direito à EI, desde a CF/88 até a LDB, e demais documentos do MEC, ressaltando sua expansão e valorização no âmbito do poder público: “É dever do Estado garantir a oferta de Educação Infantil pública, gratuita e de qualidade, sem requisito de seleção”. (BRASIL, 2010)

Dessa maneira, cabe ressaltar que, apesar de discursos citando conceitos de documentos normativos, e em defesa da EI no processo de tramitação do MLPI, bem como do texto da lei ter contemplado essa etapa da educação como área prioritária, as concepções reveladas na adesão de indicações de organismos multilaterais, e na atuação direta das fundações por meio da lógica do empreendedorismo de impacto social e supervalorização da Neurociência, acabam por desvalorizar a Educação Infantil como etapa educacional, e atacar as conquistas históricas para sua efetivação como direito de todas as crianças e famílias.

Essa desvalorização não deve mais imperar na gestão das políticas de Educação Infantil. Para isso, além de ser tida como prioridade legal, nos termos do mencionado artigo do MLPI, a EI deve ser constantemente pauta prioritária: da gestão liderada pelos municípios em seus planos, nas previsões orçamentárias e nas discussões dos comitês intersetoriais, com a participação efetiva de educadores, membros representativos do setor da educação e das crianças.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo em vista a observação da teoria dos Direitos Humanos, pode-se depreender a demanda jurídica para criação e promulgação de legislações específicas, considerando-se a realidade interna dos países, e as mudanças necessárias para que todos desfrutem de todos os direitos humanos. Tem-se assim a origem fundamental para a elaboração de legislação específica, para além da CF/88, como as legislações já existentes, LDB e ECA, e, mais recentemente, a Lei nº13.257/2016, que instituiu o Marco Legal da Primeira Infância.

A Primeira Infância nos Tratados Internacionais de Direitos Humanos é descrita tanto por meio de proteção e garantias dadas às crianças e aos adolescentes, no geral, aos quais são previstas proteção econômica e social, como por meio da sua proteção e de suas famílias, sendo necessária a realização de toda a assistência, a busca para a diminuição da mortalidade e para o desenvolvimento físico e mental das crianças (PIDESC). O documento que menciona diretamente a criança na primeira infância prevê o direito de registro e nome imediatamente após o nascimento, além do direito à nacionalidade que abrange todas as crianças (PIDCP). Existe, ainda, a responsabilidade tanto das famílias, em um primeiro momento, e aos Estados, para a garantia de todos os direitos humanos que correspondem ao pleno desenvolvimento das crianças (CDC).

As crianças são tratadas nos documentos como sujeito de direito internacional, possuem proteção ‘supranacional’, e este conceito traz implicações aos Estados signatários para a proteção da infância. Além disso, a garantia dos direitos das crianças pequenas deve considerar todos os direitos necessários à garantia plena da dignidade e melhores condições de vida (WEIS, 2006). Contudo, sabe-se que longo tem sido o percurso para reconhecer à criança o estatuto de sujeito e a dignidade de pessoa (MARIANO; ROSEMBERG, 2010).

O tema da visão da infância como uma construção social foi inaugurado por Philippe Ariès (1960), e como fruto dessa visão, passa-se a conceber a criança como ator social (MARIANO; ROSEMBERG, 2010). Apenas no século XX, novos significados são atribuídos à infância (ANDRADE, 2010), tendo, nesse contexto, contribuição importante do olhar da Sociologia da Infância, que nos permite questionar a atenção recente ampliada para as crianças pequenas, mesmo quando estas são afetadas por diferentes formas de exclusão (PINTO; SARMENTO, 1997) em decorrências de ações globais ou decisões locais.

No Brasil, após a promulgação da CF/88, as propostas do MEC foram elaboradas com participação de seguimentos sociais, e correspondiam à criação de creches e pré-escolas como expressão do direito à educação (ANDRADE, 2010). Do ponto de vista constitucional e da

perspectiva dos direitos humanos, o direito humano à educação abrange uma das necessidades mais fundamentais do ser humano, e possui, ainda, peculiar relevo diante dos demais direitos sociais.

No entanto, o histórico da realização das políticas de EI no Brasil é caracterizado por uma descontinuidade e fragilidade de gestão em razão das mudanças de objetivos constantes. A implementação de políticas do governo federal, ao receber as orientações das agências da ONU e do Banco Mundial, a partir da década de 1990, estabeleceram um modelo de EI com pouco investimento. Ao ser inserido no contexto das políticas sociais, há uma precarização do atendimento, por se caracterizar como uma via de combate à pobreza (ROSEMBERG, 2006), além da realização dos convênios com o setor privado, que contribuiu para aprofundar a falta de qualidade na EI (ADRIÃO, 2018).

Dessa maneira, pode-se concluir que há uma estrutura normativa que prevê a efetivação de direitos, mas que, em essência, constrói-se com a introdução de interesses dos setores privados na elaboração das políticas públicas. É possível depreender a origem do MLPI nesse contexto, que seguiu as características e os pressupostos do Plano Nacional da Primeira Infância (2010).

O projeto de lei do MLPI foi proposto com a influência direta de entidades privadas, das quais se destacam a Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, a Fundação Bernard van Leer e o Instituto Alana, as quais utilizaram como fundamento para sua justificativa as descobertas da Neurociência, por meio de estudos e modelos de universidades norte-americanas e o chamado empreendedorismo social, ainda que tenham mencionado legislações como o ECA e a Convenção sobre os Direitos da Criança.

Cenário análogo foi vivenciado quando da elaboração do PNPI (TORRES, 2021). As trajetórias similares e sobrepostas do PNPI e do MLPI foram caracterizadas por processos de ações contínuas das fundações e demais representantes na influência da gestão pública, o que resultou em uma aprovação acelerada da Lei n. 13.257/2016, considerando os prazos comuns da política brasileira.

Logicamente, é de suma importância uma legislação específica com descrição de direitos e políticas direcionadas às crianças pequenas, os quais traçam relação com os direitos humanos. Contudo, convém destacar a caracterização dos entes influenciadores do projeto, bem como das pautas que impõem, diante da defesa de que se garantam a lisura e a ética na leitura e aplicação da MLPI pelos entes governamentais responsáveis.

Assim, o que se questiona e critica é a influência superestimada e exagerada da perspectiva privada na elaboração do MLPI, bem como atuação direta em todos os momentos

do processo. Tal cenário, que pode ser justificado com o modelo de *advocacy*, defendido por teóricos de origem norte-americana, não condiz com a organização estatal democrática prevista constitucionalmente, que pressupõe o Estado democrático como garantidor de direitos. Assim, com a atuação das fundações, há um desvio claro da forma de governo previamente estabelecida, pois as corporações passam a ter influência e sobrepõem as ações das lideranças políticas, as quais seriam as responsáveis pela elaboração e gestão das políticas públicas.

Nesse contexto, a ‘governança heterárquica’ traz uma estrutura nova e com imprevisíveis possibilidades, pois a gestão compartilhada e a formação de alianças entre entes do setor público e o setor privado trazem uma estrutura com desvio claro da formação previamente estabelecida, com o Estado como garantidor e responsável pela liderança das políticas públicas. Nessa visão, o conceito de direito é substituído pelos objetivos do empreendedorismo social e dos negócios de impacto social.

É indispensável que as políticas e propostas legislativas considerem todos os pontos de vista, antropológicos, psicológicos, sociológicos, e não apenas as concepções e pautas das corporações, que acabam divergindo da própria natureza do Estado Social (BONAVIDES, 2013).

Assim, partir de pressupostos apenas econômicos para a elaboração das políticas, tendo como referencial as agendas elaboradas pelos setores privados, desconsidera, em análise mais abrangente, os demais pontos, as necessidades locais e até estruturais. As crianças pequenas não podem ser entendidas apenas como ‘foco’ das políticas, visando à taxa de retorno que darão futuramente à sociedade. O que acontece nesse cenário é que se imprime lógica mercantil a serviços de relevância social (TUMELERO, 2018).

Considerar as crianças como sujeitos de direito significa, dentre outros aspectos, que elas possuem o direito de serem observadas e respeitadas em seu aspecto global, e como ‘ser social’ com importância no presente. Em sua complexidade e completude, o significado do desenvolvimento integral não diz respeito ao investimento imediato em setores definidos pelos atores do mercado visando rentabilidade futura, mas, antes, em políticas que fortaleçam e valorizem a educação, a família, a proteção da maternidade, considerando suas realidades específicas.

Quanto ao direito à Educação Infantil, demanda-se a necessidade de manutenção do Estado como provedor deste bem (CURY, 2002). A relação do direito à educação com o desenvolvimento dos cidadãos em formação depende, inclusive, da precípua responsabilidade estatal no desenvolvimento das políticas educacionais, e não atendendo a interesses privados.

Destaca-se, nesse processo, a atuação das entidades privadas na elaboração e tramitação

do MLPI, o uso dos estudos da Neurociência como fundamento da proposição da lei e políticas públicas dela decorrentes. Tal questionamento é de suma importância, pois, apesar da validade das pesquisas da Neurociência, elas são apenas um ponto de vista, uma perspectiva de estudo, e não deveriam excluir os resultados de pesquisa das demais áreas, como a Educação, Sociologia, Psicologia, dentre outras, ou ainda avaliá-las de forma conjugada. O ser humano em sua essência é complexo, e há inúmeros fatores que influenciam a formação do indivíduo que podem ser analisados por diversas perspectivas, sendo a Neurociência apenas uma dentre várias (TEIXEIRA, 2012).

Acresce-se a essa defesa irrestrita da Neurociência a supervalorização das pesquisas norte-americanas produzidas nessa área, bem como aquelas realizadas pelos Organismos Internacionais. Nesse sentido, reitera-se a importância de cada país considerar a sua história, características e demandas específicas ao elaborar uma lei e políticas sociais. No caso do Brasil, essas devem estar de acordo com o Estado Constitucional, que tem como princípio a dignidade da pessoa humana e a efetivação dos direitos e garantias fundamentais, vistos como o principal motivo para a implementação das políticas.

Da análise da lei aprovada, entende-se que para a área da Educação Infantil não houve avanços em relação ao que já tinha sido contemplado anteriormente como direito em outros documentos legais, e mesmo como metas de expansão do atendimento, como estabelecido pelo PNE. No entanto, ao ser apontada como área prioritária, dentre outras, para as políticas públicas para a primeira infância, vislumbra-se a possibilidade de valorização da EI em observância aos demais documentos legislativos a ela relacionados.

A Educação Infantil é, contudo, apresentada na lei como uma das áreas de atendimento às crianças na primeira infância, uma vez que o MLPI busca o chamado desenvolvimento integral do ser humano, que não se caracteriza em partes, mas em sua integralidade. Este termo abre caminho para o que, na prática, a lei descreve como intersetorialidade.

De acordo com a Lei que regulamenta o MLPI, a intersetorialidade pressupõe a formação de comitês gestores com liderança pública baseada nos princípios éticos, e que com diálogos organizados e participação integrativa dos diversos setores, pode gerar benefícios para a população que necessita dos direitos sociais básicos.

No estudo acerca do tema da intersetorialidade, compreende-se que a implementação de políticas setoriais demanda uma organização estatal bem estabelecida e ética. A criação de comitês e uma gestão de atuação convergente e bem articulada são pressupostos da intersetorialidade. Outro pressuposto a ser considerado para a intersetorialidade é a articulação com a população local, sendo esse um dos princípios norteadores da elaboração da política.

Nesse sentido, a educação possui um papel fundamental nessa articulação, e a política intersetorial também afeta a forma como será realizada a relação com a comunidade local (NASCIMENTO, 2010).

Apesar das potencialidades da intersetorialidade nas políticas de atendimento à infância, convém ressaltar a urgência de maiores investimentos públicos para tais, além das destinações orçamentárias para cada setor envolvido. Como apontou Oliveira (2012), a Educação Infantil pode ser prejudicada em um processo de intersetorialidade se houver ausência de gestão pública comprometida com a realização dos direitos constitucionais e demais leis que regulamentam a oferta da EI, podendo acarretar a perda da qualidade da dinâmica na qual incidem tais políticas (OLIVEIRA, 2012).

O tema da escuta das crianças é um ponto positivo da lei que deverá ser implementado na elaboração das políticas, de forma a considerar a plena realização. No processo de tramitação não houve valorização da escuta e participação das crianças, no entanto, é possível que se criem os ambientes favoráveis e com profissionais adequados de forma a se construir a cultura de valorização da criança com a escuta dela, inclusive sendo este um pressuposto de sua condição de cidadã (TONUCCI, 2005). Nessa defesa se destaca a importância dos profissionais qualificados da Educação Infantil que, no atendimento diário e por meio do vínculo estabelecido com bebês e crianças pequenas nas creches e pré-escolas, podem contribuir para essa escuta atenta, valorizando as múltiplas formas de expressão dos pequenos.

O questionamento a respeito da valorização da EI coloca em perspectiva o histórico ininterrupto de influência dos Organismos Multilaterais das políticas dessa etapa da educação, bem como o processo de privatização da educação no Brasil que vem afetando diretamente a EI. Esse movimento de privatizações, por meio da gestão pública compartilhada com a liderança de atores privados, intervindo na elaboração de leis e políticas de EI, traz a visão mercadológica em contraposição à perspectiva de efetivação de direitos e garantias fundamentais, além da destinação de fundos de origem pública para o setor privado, o que estabelece um contexto de desvio de função (ADRIÃO, 2018).

Apesar de haver falas dos conceitos de documentos normativos e em defesa da EI no processo de tramitação do MLPI, assim como o fato de o texto da lei descrever a etapa da educação como área prioritária, os conceitos que transparecem na adesão de indicações de organismos multilaterais, bem como na participação direta das fundações que se baseiam na lógica do empreendedorismo de impacto social e supervalorização da Neurociência, acabam por desvalorizar a Educação Infantil como etapa educacional, e atacar as conquistas históricas para sua efetivação como direito de todas as crianças e famílias.

No tocante à implementação do MLPI, até o presente momento, ficou evidenciado no VIII Seminário Internacional Marco Legal da Primeira Infância, realizado em março de 2022, que permanece, inclusive quanto à forma de gestão e realização das políticas, a liderança dos entes corporativos. Estes continuam sendo considerados representantes da sociedade civil, mas na realidade se referem às instituições e fundações com investimento privado que participaram do processo de elaboração do MLPI, estão presentes na formulação e implementação de políticas e atuam na avaliação das políticas por eles mesmo criadas.

Dessa maneira, aponta-se a necessidade de mais pesquisas acerca do tema do Marco Legal da Primeira Infância, bem como o acompanhamento de sua implementação por pesquisadores da área da Educação e da Infância e pela sociedade de maneira geral. A influência das corporações e demais entidades de origem privada na elaboração de políticas de Primeira Infância, considerando inclusive as recentes pesquisas que se fundamentam nos modelos norte-americanos de políticas públicas, como o *Advocacy Coalition Framework*, demanda pesquisas que questionem e explicitem os verdadeiros interesses que fundamentam esse modelo, que avaliem sua (in)constitucionalidade, assim como os impactos de tal perspectiva para o Brasil.

Diante do processo histórico brasileiro, assim como da realidade vigente, demarcada pela desigualdade social e ausência de direitos sociais básicos para grande parcela da população, o direito à Educação Infantil demanda vigilância constante. Por isso, ressalta-se, ainda, que pesquisas futuras devem se comprometer com o tema da democracia no contexto do Estado Constitucional, considerando-se inclusive a relação que existe entre a educação e a democracia, e o papel da Educação Infantil na formação do cidadão, e as diferentes formas de realização dessa democracia (SOUSA, 2017).

Ao contrário do teor propagandístico realizado pelas fundações, a agenda da Primeira Infância é, antes de tudo, a agenda do Estado brasileiro como garantidor dos direitos humanos e sociais de cada criança pequena residente no país. A lógica que os Tratados de Direitos Humanos, dos quais o Brasil é signatário, aponta é a do valor da criança e da proteção de seus interesses, e não daqueles interesses defendidos pelo setor privado.

Há muitos questionamentos a serem realizados em cada ação fruto desse contexto de excessiva valorização das instituições privadas, mas o início da visão do direito à creche e pré-escola (CAMPOS, 1999), de qualidade, pública e gratuita a todos, coloca em pauta urgente a necessidade de se questionar os passos dados em cada ação que teve como liderança os órgãos privados. Demandam, ainda, a lembrança da conquista histórica do direito à Educação como fruto de mobilizações sociais, e sua constante defesa contra os ataques que buscam cercear a realização do direito fundamental das crianças pequenas.

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, Theresa. Dimensões e formas de privatização da educação no Brasil: caracterização a partir de mapeamento de produções nacionais e internacionais. **Currículo sem Fronteiras**, v. 18, n. 1, p. 8-28, jan./abr. 2018.

ADRIÃO, Theresa; DOMICIANO, Cássia Alessandra. A Educação Pública e as Corporações: avanços e contradições em uma década de ampliação de investimento no Brasil. **Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 8, n. 3, 2018.

ADRIÃO, Theresa; GARCIA, Teise; BORGHI, Raquel; ARELARO, Lisete. Uma modalidade peculiar de privatização da educação pública: a aquisição de “sistemas de ensino” por municípios paulistas. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 30, n. 108, p. 799-818, out. 2009. Disponível em: < <https://www.scielo.br/j/es/a/TqddFL8VP9yMhBghcLpkXGg/?lang=pt&format=pdf>>. Acesso em: 17 jul. 2022.

ADRIÃO, Theresa; DOMICIANO, Cássia Alessandra. Novas formas de privatização da gestão educacional no Brasil: as corporações e o uso das plataformas digitais. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 14, n. 30, p. 670-687, set./dez. 2020. Disponível em: <<http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde>>. Acesso em: 25 jun. 2022.

ALMEIDA, S.; FERREIRA, R.; PEREDA, R. Custos da ampliação da licença-paternidade no Brasil. **R. bras. Est. Pop.**, Rio de Janeiro, v.33, n.3, p.495-516, set./dez. 2016.

ANDI. Agência de Notícias dos Direitos da Infância. **Trailer do documentário de longa-metragem "1000 Dias" produzido pela Maria Farinha Filmes, Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, Instituto Alana e Fundação Bernard van Leer**. Youtube, 18 jun 2015. Disponível em: < <https://www.youtube.com/watch?v=wdwkNOKU6Nc>>. Acesso em: 25 jun. 2022.

ABRAM, Larissa Moitinho. **O Plano de Ações Articuladas (PAR) na visão da gestão de redes de ensino paulista**. On Line. Disponível em: <<https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/9282>>. Acesso em: 06 nov. 2019.

ALANA, Associação. **A importância de cuidar de quem cuida durante a pandemia**. 2021. Disponível em: < <https://alana.org.br/cuidar-durante-pandemia/>>. Acesso em: 16 jul. 2022.

ALANA, Associação. **Alana**. 2012. Disponível em: < <https://alana.org.br/#sobre>>. Acesso em: 02 nov. 2020.

ANDRADE, LBP. **Educação infantil: discurso, legislação e práticas institucionais** [online]. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010. 193 p. ISBN 978-85-7983-085-3. Available from SciELO Books Disponível em: < <http://books.scielo.org>>. Acesso em: 18 jun. 2021.

ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL MAYLÊ SARA KALÍ (AMSK/BRASIL). **A AMSK/Brasil é composta por profissionais, pertencentes e não pertencentes do Povo Romani - os chamados ciganos**. Disponível em: < <https://www.amsk.org.br/quemsomos.html>>. Acesso em: 17 abr. 2022.

BALL, S. J.; OLMEDO, A. A ‘nova’ filantropia, o capitalismo social e as redes de políticas globais em educação. *In: Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação*. Organizadora: Vera Maria Vidal Peroni. Brasília: Liber Livro, 2013. 352 p.

BALL, Stephen J. Educação Global S. A. **novas redes de políticas e o imaginário neoliberal**. Tradução de Janete Bridon. Ponta Grossa: UEPG, 2014. 270 p.

BANCO MUNDIAL. **Do desenvolvimento da primeira infância ao desenvolvimento humano**: investindo no futuro de nossas crianças. Mary Eming Young, (organizadora). Tradução: Magda Lopes. São Paulo: Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, 2010.

BARROS, R.P; MENDONÇA, R. **Custo benefício da educação pré-escolar no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 1999.

BARTOS, M. S. H. Marco Legal da Primeira Infância: um estudo a partir do conceito de intersectorialidade. **Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, Brasil, v. 14, n. 34, p. 239–262, 2021. DOI: 10.51206/e-legis.v14i34.628. Disponível em: <https://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/628>. Acesso em: 27 jun. 2022.

BAZÍLIO, Luiz Cavalieri. **O Estatuto da Criança e do Adolescente está em risco**: os conselhos tutelares e as medidas socioeducativas. *In: BAZÍLIO, Luiz Cavalieri; KRAMER, Sonia (org.)*. Infância, educação e direitos humanos. São Paulo: Cortez, 2003. p. 35-58.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BONAVIDES, Paulo. O Estado Social e a Democracia. *In: Do Estado Liberal ao Estado Social*. Malheiros Editores. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

BORGHI, R. F.; BERTAGNA, R. H. Que educação é pública? Análise preliminar do atendimento conveniado na educação infantil nas diferentes regiões administrativas brasileiras. **Rev. bras. Estud. pedagog. (on-line)**, Brasília, v. 97, n. 247, p. 506-518, set./dez. 2016.

BORGHI, R.; BERTAGNA, R. H.; ADRIÃO, T.; CORREA, B. C.; GARCIA, T. O. G. Subsídios públicos para instituições privadas de educação infantil: análise de tendências em municípios paulistas. *In: VIEIRA, M. V.; MEDINA, S. (Org.)*. **Trabalho docente e políticas educacionais para a educação**: desafios contemporâneos. Uberlândia: Ed. da UFU, 2014. p. 131-150

BRASIL. Assembleia Legislativa. **III Seminário Internacional Marco Legal da Primeira Infância (notas Taquigráficas)**. Disponível em: < <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/discursos-e-notas-taquigraficas>>. Recurso obtido em resposta a contato pelo site da Câmara.

BRASIL. Assembleia Legislativa. **VIII Seminário Internacional Marco Legal da Primeira Infância**. Programação disponível em: <https://doity.com.br/viii-seminario-internacional-da-primeira-infancia/>>. 2022. Participação integral no evento.

BRASIL. Assembleia Legislativa. **Comissão especial destinada a proferir parecer ao projeto de Lei nº 6.998.** Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=8166266B9B92F87EC6E10A2915E693D1.proposicoesWebExterno1?codteor=1284640&filename=Tramitacao-PL+6998/2013>. Acesso em: 02 out. 2020.

BRASIL. Assembleia Legislativa. **Complemento de Relatório, parecer e voto ao PL 6998/2013, com substitutivo.** Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1292126&filename=Tramitacao-PL+6998/2013>. Acesso em: 14 jul. 2022.

BRASIL. Assembleia Legislativa. **Projeto de Lei n. 4815/2009,** Veda a comercialização de brinquedos acompanhados de lanches. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=426002>>. Acesso em: 10 out. 2020.

BRASIL. Assembleia Legislativa. **Projeto de Lei n. 6998/2013.** Altera o art. 1º e insere dispositivos sobre a Primeira Infância na Lei nº 8.069, de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1214724&filename=Tramitacao-PL+6998/2013>. Acesso em: 22 set.2020.

BRASIL. Assembleia Legislativa. **Projeto de Lei n. 6998/2013.** Informações de Tramitação. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=604836>>. Acesso em: 24 jun. 2020.

BRASIL. Assembleia Legislativa. **Requerimento para a realização de Audiência Pública com o intuito de discutir o programa NutriSUS.** Informações de Tramitação. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1243102&filename=Tramitacao-PL+6998/2013>. Acesso em: 24 jun. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados: Comissão de Direitos Humanos. **O Brasil e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais:** relatório da sociedade civil sobre o cumprimento, pelo Brasil, do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2000.

BRASIL. Câmara dos Deputados: Cadernos de trabalhos e debates. **Primeira Infância:** Avanços do Marco Legal da Primeira Infância. Brasília: Câmara dos Deputados. Centro de estudos e debates estratégicos. Brasília, 2016.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil:** Versão atualizada até a Emenda Constitucional nº 91, de 2016. On line. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 21 set. 2021.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 64, de 04 de fevereiro de 2010. **Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 4 fev. 2010. Disponível em: <

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc64.htm>. Acesso em: 03 out. 2022.

BRASIL. Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990. **Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 16 jul. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm#art266>. Acesso em: 22 set. 2020.

BRASIL. Lei no 8.745, de 7 de dezembro de 1993. **Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 7 dez. 1993. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm>. Acesso em: 02 ago. 2022.

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.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 9 set. 2008. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11770.htm>. Acesso em: 16 jun. 2022.

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.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 6 jun. 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112662.htm#:~:text=Assegura%20validade%20nacional%20C3%A0%20Declara%C3%A7%C3%A3o,1973%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancia s.>. Acesso em: 02 de nov. 2020.

BRASIL. Lei no 13.005, de 25 de junho de 2014. **Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm>. Acesso em: 02 maio 2022.

BRASIL. Lei no 13.257, de 08 de março de 2016. **Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 8 mar. 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113257.htm>. Acesso em: 12 set. 2020.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Programa Criança Feliz.** On line. Disponível em: <<https://www.gov.br/cidadania/pt-br/aceso-a-informacao/carta-de-servicos/desenvolvimento-social/promocao-do-desenvolvimento-humano/programa-crianca-feliz-1>>. Acesso em: 27 jun. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. **Educação Infantil.** Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/expansao-da-rede-federal/195-secretarias-112877938/seb-educacao-basica-2007048997/12579-educacao-infantil>>. Acesso em 30 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. **Parâmetros nacionais de qualidade da educação infantil.** 2018. On line. Disponível em: < http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=141451-

public-mec-web-isbn-2019-003&category_slug=2020&Itemid=30192>. Acesso em: 01 maio 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. **Gestão intersetorial no território** 2009. On line. Disponível em: < http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/cader_maiseducacao.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Resolução nº 5 de 17 de dezembro de 2009. **Fixa as diretrizes curriculares nacionais para a educação infantil**. On line. Disponível em: < http://www.seduc.ro.gov.br/portal/legislacao/RESCNE005_2009.pdf>. Acesso em: 12 maio 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. Prevenção e Controle de Agravos Nutricionais. **Fortificação da alimentação infantil com micronutrientes em pó - NutriSUS**. On line. Disponível em: < <https://aps.saude.gov.br/ape/pcan/nutrisus>>. Acesso em: 24 jun. 2022.

BRASIL. Controladoria Geral da União. Relatório de Avaliação. 2021. On line. Disponível em: < <file:///C:/Users/camil/OneDrive/%C3%81rea%20de%20Trabalho/Textos%20EI/Diagno%C2%B4stico%201%C2%AA%20Infa%5Encia%20%20Relatorio%20Final.pdf>>. Acesso em: 26 jun. 2022.

BRASIL. **Política Nacional de Educação Infantil**: pelo direito das crianças de zero a seis anos à Educação. On line. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/pol_inf_eduinf.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2019.

BRASIL. **Sobre o programa Brasil Carinhoso**. Disponível em: < <https://www.fnde.gov.br/programas/brasil-carinhoso>>. Acesso em: 04 jan. 2021.

BRITO, Cintia Falcão. **Políticas Públicas para Educação Infantil**: uma relação entre entes federados. On Line. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/IBERO_AMERICANO_IV/GT5/GT5_Comunicacao/CintiaFalcao Brito_GT5_integral.pdf>. Acesso em: 06 dez. 2019.

CAMPOS, Maria Malta. A mulher, a criança e seus direitos. Fundação Carlos Chagas. Outros temas. **Cad. Pesqui.** 106. São Paulo, mar. 1999.

CAMPOS, Maria Malta. Questões sobre a formação de professores de educação infantil. Fundação Carlos Chagas. Laplage em Revista. **Cad. Pesqui.** 106. Sorocaba, dez. 2018.

CAMPOS, Maria Malta, CRUZ, Silvia Helena Vieira. **Consulta sobre qualidade da educação infantil**: o que pensam e querem os sujeitos deste direito. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

CAMPOS, Rosânia. As indicações dos organismos internacionais para as políticas nacionais de educação infantil: do direito à focalização. **Educ. Pesqui.**, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 195-209, jan./mar. 2013.

CAMPOS, Rosânia. A Educação Infantil como direito de todas as crianças a conviverem em espaços coletivos independentemente de suas singularidades: o que indicam os organismos internacionais. 2009. *In: Revista do Programa de Pós-Graduação em Educação - Mestrado*

e **Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC**. Reflexão e Ação é B1 no Qualis-Educação/CAPES e A2 no Qualis-Ensino/CAPES. (Qualis 2013-2016).

CAMPOS, Rosânia. Programa Criança Feliz: um salto histórico para o passado. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 15, e2015445, p. 1-22, 2020.

CAMPOS, Rosânia; Barbosa, M. C. BNCC e educação infantil: Quais as possibilidades? **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 9, n. 17, p. 353-366, jul./dez. 2015.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 24. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018.

CHAVES, Eduardo. **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 p. Tese (Doutorado) – Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, Brasília, 2021.

CECIP. **Centro de Criação de Imagem Popular**. Organização sem fins lucrativos. Cotia: 2009. Disponível em: <https://www.atados.com.br/ong/cecip-centro-de-criacao-de-imagem-popular?gclid=CjwKCAjw5NqVBhAjEiwAeCa97euMeyHZnvFBG5SVn9v0kfRzj-uFlh-zEJR0B7u7tRf8_7oLi1c_zhoCOpIQAvD_BwE>. Acesso em: 25 jun. 2022.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

CONASS. **Conselho nacional de secretários de saúde**. Disponível em: <<https://www.conass.org.br/quem-somos/>>. Acesso em: 02 nov. 2021.

CONASS. **II Seminário Internacional: Marco Legal da Primeira Infância**. Disponível em: <<https://www.conass.org.br/ii-seminario-internacional-marco-legal-da-primeira-infancia/>>. Acesso em: 30 abr. 2022.

CONSELHO ESTADUAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE ALAGOAS (CEDCA). Página institucional. **I Seminário Internacional: Marco Legal da Primeira Infância**. Disponível em: <<http://www.conselhodacrianca.al.gov.br/sala-de-imprensa/noticias/2013/abril/i-seminario-internacional-marco-legal-da-primeira-infancia>>. Acesso em: 30 abr. 2022.

COORDENADORIA JUDICIÁRIA DE ARTICULAÇÃO DAS VARAS DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE E DO IDOSO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (CEVIJ). **Programa amparando filhos**. <<http://www.tjrj.jus.br/web/portal-da-infancia-e-juventude/amparando-filhos>>. Acesso em: 18 abr. 2022.

CORSARO, Willian A. Entrada no Campo, aceitação e natureza da participação nos estudos etnográficos com crianças pequenas. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 26, n. 91, p. 443-464, Maio/Ago. 2005. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/es/v26n91/a08v2691>> Acesso em: 02 nov. 2020.

CORREA, Bianca. A educação infantil sob a lógica do empreendedorismo e dos “negócios de impacto social”. **Educação em Revista**. Belo Horizonte. v. 36. Jan/2020.

COSTA, Carolina Terra Quirino da. **Construção social da primeira infância e sua priorização na agenda pública brasileira**. 138 f. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Serviço Social, 2021.

CRESPI, Livia. **Neurociências na formação docente continuada: valorizando o desenvolvimento e a aprendizagem na Primeira Infância**. 2020. 213 f. Tese (Doutorado) – Instituto de Ciências Básicas da Saúde, Programa de Pós-graduação em Educação em Ciências: química da vida e saúde. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre-RS, 2020.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. *Cadernos de Pesquisa*, n. 116, julho/ 2002 **Cadernos de Pesquisa**, n. 116, p. 245-262, julho/ 2002. Disponível em: < <https://www.scielo.br/j/cp/a/x6g8nsWJ4MSk6K58885J3jd/?format=pdf&lang=pt> > Acesso em: 25 nov. 2019.

DAHLBERG, G.; MOSS, P.; PENCE, A. Construindo a primeira infância: o que achamos que isto seja? *In: Qualidade na educação da primeira infância*. Porto Alegre: Artmed, 2003. p. 63-85.

DALBÉRIO, Osvaldo. **Metodologia científica**. 3. ed. Uberaba: Vitória, 2004.

DOMICIANO, Cássia. **Nova gestão pública e programa ‘nave-mãe’**: caminhos comuns à privatização. Belo Horizonte: Educação em revista, 2020.

DOURADO, L. F., AGUIAR, M. A. **A BNCC na contramão do PNE 2014-2024: avaliação e perspectivas**. (p. 49 a 54) Recife: ANPAE, 2018.

FAZENDA, Ivani (org.) *et. al.* **Metodologia da pesquisa educacional**. 6. ed. São Paulo: Cortês, 2000.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Normas constitucionais programáticas: normatividade, operatividade e efetividade**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2001.

FRANCO, M. A. C. Lidando pobremente com a pobreza. Análise de uma tendência no atendimento a crianças “carentes” de 0 a 6 anos de idade. *Cad. Pesq.*, São Paulo (51): 13-32, nov. 1984.

FREIRE, Paulo. **Educação como prática de liberdade**. 45. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2019.

FRENTE PARLAMENTAR MISTA DA PRIMEIRA INFÂNCIA. **Em defesa da Primeira Infância**. 2013. Disponível em: < <https://frentedaprimeirainfancia.com.br/> >. Acesso em: 13 jun. 2022.

FULLGRAF, Jodete Bayer Gomes. **A infância de papel e o papel da infância**. 2001. 194 f. Dissertação (Mestrado em educação) - Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina, 2001.

FUNDAÇÃO MARIA CECILIA SOUTO VIDIGAL. **Conceitos Fundamentais: 1 - As experiências moldam a arquitetura do cérebro**. Disponível em:

<<https://www.youtube.com/watch?v=eSAHbDptGh4&feature=plcp>>. Acesso em: 26 set. 2020.

FUNDAÇÃO MARIA CECILIA SOUTO VIDIGAL. **Conceitos Fundamentais: 2 - O jogo de ação e reação modela os circuitos do cérebro.** Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=9QmT4sa--lc&feature=plcp>>. Acesso em: 26 set. 2020.

FUNDAÇÃO MARIA CECILIA SOUTO VIDIGAL. **Conceitos Fundamentais: 3 - O estresse tóxico prejudica o desenvolvimento saudável.** Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=dZazltqAti0&feature=plcp>>. Acesso em: 26 set. 2020.

FUNDAÇÃO MARIA CECILIA SOUTO VIDIGAL. **Como a Neurociência Contribui Para a Criação de Políticas Públicas Para a Primeira Infância.** Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=_qB8s20bv4A>. Acesso em: 27 set. 2020.

FUNDAÇÃO MARIA CECILIA SOUTO VIDIGAL. **Indicadores para acompanhar o cenário da primeira infância no Brasil.** Disponível em: <<https://primeirainfanciaprimeiro.fmcsv.org.br/indicadores-acompanhar-cenario-primeira-infancia-brasil/>>. Acesso em: 16 jul. 2022.

FUNDAÇÃO MARIA CECÍLIA SOUTO VIDIGAL (org). **Empreendedorismo e negócios de impacto social para a Primeira Infância.** 1. ed., São Paulo: Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, 2016. Disponível em: <https://issuu.com/fmcsv/docs/empreendedorismo_e_nis_para_pi_vers>. Acesso em: 21 out. 2019.

GALINDO, George Rodrigo Bandeira. **Tratados internacionais de direitos humanos e constituição brasileira.** Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

GANZELI, P. **Plano Nacional de Educação: implicações para a educação infantil.** Revista Exitus, 2016, v. 2(2), p. 77-102. Disponível em: <<http://www.ufopa.edu.br/portaldeperiodicos/index.php/revistaexitus/article/view/107>>. Acesso em: 13 maio 2022.

GÓES, Flávia Temponi; MACHADO, Lucília Regina de Souza Machado. Políticas educativas, intersetorialidade e desenvolvimento local. **Educação & Realidade.** v.38 no.2 Porto Alegre: 2013. Disponível em: <http://old.scielo.br/scielo.php?pid=S2175-62362013000200016&script=sci_arttext> Acesso em: 25 jun. 2022.

HECKMAN, James. **Investing in Disadvantaged Young Children is an Economically Efficient Policy.** New York, 2006.

HEYNS, Christof *et al.* **Comparação esquemática dos sistemas regionais de direitos humanos.** African Human Rights Law Journal, v. 5, p. 308-320, 2005. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/sur/v3n4/09.pdf>>. Acesso em: 02 nov. 2020.

INSTITUTO ADHARA. **Organização sem fins lucrativos.** Cotia: 2009. Disponível em: <http://institutoadhara.org.br/nossa-historia/>. Acesso em: 11 abr. 2022.

KUHLMANN JR., M., Histórias da educação infantil brasileira. **Revista Brasileira de Educação**. Mai/Jun/Jul/Ago 2000, Nº 14.

KRAMER, Sonia; NUNES, Maria Fernanda; PENA, Alexandra. **Crianças, ética do cuidado e direitos**: a propósito do Estatuto da Criança e do Adolescente. Educ. Pesqui., São Paulo, v. 46, 2020. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ep/a/fs7wzvKtfJRWYf8tv8zbX6b/#:~:text=%C3%89%20dever%20da%20fam%C3%ADlia%2C%20da,de%20coloc%C3%A1%2Dlos%20a%20salvo>> Acesso em 25 set. 2022.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos**: diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

LIMA, Telma Cristiane Sasso de; MIOTO, Regina Célia Tamasso. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. **Revista Katálysis** [online]. 2007, v. 10, pp. 37-45. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1414-49802007000300004>> Acesso em 09 jul. 2022.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Direitos Humanos, Constituição e os tratados internacionais**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2001.

MARIANO, C. L. S.; ROSEMBERG, F. A Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança: debates e tensões. **Cadernos de Pesquisa**, v.40, n.141, p.693-728, set./dez. 2010.

MARQUEZ, Christine Garrido. **As políticas multissetoriais e integradas do Banco Mundial no Brasil: a infância como capital humano do futuro**. 2016. 287 f. Tese (Doutorado em educação) - Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2016.

MENDONÇA, R. **Custo- benefício da educação pré-escolar no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 1999.

MONTANDON, Cléopâtre. Sociologia da infância: balanço dos trabalhos em língua inglesa. **Cadernos de Pesquisa**, nº 112, março 2001, p. 33-61.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

NASCIMENTO, Milton. **Coração de Estudante**. Disponível em: <<https://www.lettras.mus.br/milton-nascimento/47421/>>. Acesso em: 26 set. 2020.

NASCIMENTO, Sueli Dossia. **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/sssoc/a/TDCqtLhvDvRnRmDXhtTBHZK/?lang=pt>> Acesso em: 21 jun. 2022.

NÚCLEO CIÊNCIA PELA INFÂNCIA. **A primeira infância na pandemia**: perspectivas para a gestão pública no Brasil. São Paulo: Center on the Developing Child da Universidade de Harvard, David Rockefeller Center for Latin American Studies, Faculdade de Medicina da

USP, Fundação Bernard van Leer, Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, Insper e Porticus América Latina. 2021. Esteve disponível em: <https://simposioncpi.com.br/#programacao>. Acesso em: 6 e 7 out. 2021.

NÚCLEO CIÊNCIA PELA INFÂNCIA. **Liderança Executiva**. 2011. Disponível em: <<https://ncpi.org.br/frentes-de-atuacao/lideranca-executiva/>>. Acesso em: 13 de jul. 2022.

OLIVEIRA, D.A. Das políticas de governo à política de estado: reflexões sobre a atual agenda educacional Brasileira. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr.-jun. 2011.

OLIVEIRA, Rita de Cássia. **Intersetorialidade entre as políticas públicas e seus efeitos na escola pública brasileira**. Congr. Intern. Pedagogia Social. Julho/ 2012. Disponível em: <http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=MSC0000000092012000200024&script=sci_arttext> Acesso em: 14 abr. 2022.

OLMEDO, Antônio. Heterarquias e “Governança Filantrópica” Global na Inglaterra: implicações e controvérsias para o controle social das políticas. University of London. Tradução: Lúcia Riberio Ca – USA. **Revista Educação e Políticas em Debate** – v. 2, n. 2, p. 470-498, jul./dez. 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção sobre os Direitos da Criança**, bibliografia internacional de direito. On line. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm>. Acesso em: 3 dez. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento**. Assembléia Geral das Nações Unidas, de 4 de dezembro de 1986. On line. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/decl_direito_ao_desenvolvimento.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948)**, bibliografia internacional de direito. On line. Disponível em: <http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/7/docs/declaracao_universal_dos_direitos_do_home_m.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966)**, bibliografia internacional de direito. On line. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/direitos.htm>>. Acesso em: 5 nov. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966)**, bibliografia internacional de direito. On line. Disponível em: <<https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/idh-global.html>>. Acesso em: 6 dez. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Ranking IDH Global 2014**. On line. Disponível em: <<https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20Direitos%20Civis%20e%20Pol%C3%ADticos.pdf>>. Acesso em: 5 nov. 2020.

OEA. **Instituto Interamericano da criança e adolescentes: organismo especializado da OEA.** On line. Disponível em: < <http://www.iin.oea.org/pdf-inn/Perfil-IIN-portugues.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2021.

POUPART, J; DESLAURIERS, J.; GROULX L.; LAPERRIÈRE, A; MAYER, R; PIRES, A. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos.** Tradução de Ana Cristina Nasser. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2008.

PINTO, M.; SARMENTO, M.J. As crianças e a infância: definindo conceitos, delimitando o campo. *In:* PINTO, M.; SARMENTO, M. J.(coords.) **As crianças: contextos e identidades.** Braga: Universidade do Minho, 1997.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e justiça internacional: um estudo comparativo do sistema regional europeu, interamericano e africano.** São Paulo: Saraiva, 2006.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional.** 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional.** 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

PIOVESAN, Flávia; CONTI, Irio Luiz *et al.* **Direito humano à alimentação Adequada.** Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2007.

QUEM somos. **O GIFE: pelo impacto do investimento social, 2019.** Disponível em: < <https://gife.org.br/quem-somos-gife/>>. Acesso em: 06 dez. 2019.

QVORTRUP, Jens. Crescer na Europa: Horizontes actuais dos estudos sobre a Infância e a juventude. **A infância na europa: novo campo de pesquisa social.**

QVORTRUP, Jens. **Infância e política.** In Cadernos de Pesquisa, v.40, n.141, p.777-792, set./dez. 2010. Tradução: Fátima Murad. Disponível em: < https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742010000300006>. Acesso em 15 maio 2021.

REDE NACIONAL PRIMEIRA INFÂNCIA. **Primeira Infância,** 2020. Disponível em: < <http://primeirainfancia.org.br/quem-somos/>>. Acesso em: 04 out. 2020.

RIBEIRO, Bruna. **A escuta como matéria prima das pedagogias participativas: a construção de saberes praxiológicos de uma pedagogia que escuta.** 343 p. Tese (Doutorado) Faculdade de Educação. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

RINALDI, C. A pedagogia da escuta: a perspectiva da escuta em Reggio Emilia. *In:* EDWARDS, C.; GANDINI, L.; FORMAN, G. **As cem linguagens da criança: a experiência de Reggio Emilia em transformação.** Tradução Marcelo de Abreu Almeida. Porto Alegre: Penso, 2016. p.235-247.

RODRIGUES, F. C.; BARBOSA, L. M. R. As entidades em defesa da escola pública e a educação de crianças de 0 a 6 anos: propostas para a Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988). *In:* MONÇÃO, M. A. G.; BARBOSA, L. M. R. **Políticas Públicas de Educação**

Infantil: diálogos com o legado de Fúlvia Rosemberg. São Carlos: Pedro & João Editores, 2021. p. 67-94.

ROSEMBERG, F. (org.) **Creche**. São Paulo: Cortez, 1989.

ROSEMBERG, Fúlvia. Creches Domiciliares: argumentos ou falácias. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo (56): fev. 1986, p. 73-81.

ROSEMBERG, F. Criança pequena e desigualdade social no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, 2006. Disponível em <<http://www.diversidadeducainfantil.org.br/PDF/CRIAN%C3%87A%20PEQUENA%20E%20DESIGUALDADE%20SOCIAL%20NO%20BRASIL%20-%20F%C3%BAlvia%20Rosemberg.pdf>>. Acesso em 05 nov. 2022.

ROSEMBERG, Fúlvia. **Educação infantil pós-FUNDEB:** avanços e tensões. Apresentado no Seminário Educar na Infância: perspectivas histórico-sociais. Curitiba, agosto 2007.

ROSEMBERG, F. Expansão da educação infantil e processos de exclusão. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, 1999. Disponível em <<file:///C:/Users/camil/OneDrive/%C3%81rea%20de%20Trabalho/LER%20Banca/A%20educ%C3%A7%C3%A3o%20infantil%20no%20plano%20nacional%20pela%20primeira%20inf%C3%A2ncia.pdf>>. Acesso em: 13 maio 2022.

ROSEMBERG, Fúlvia. **Políticas públicas e qualidade da educação infantil**. Apresentado na reunião conjunta do grupo de trabalho e comissão de especialistas para a avaliação da educação infantil, realizada na Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2014.

ROSEMBERG, Fúlvia. Primeira Infância: a visão do Banco Mundial. **Cadernos de Pesquisa**, n. 115, março 2002, p. 7-24.

ROSEMBERG, F. Organizações multilaterais, estado e política de educação infantil. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n.115, 2002, p.25-63.

ROSEMBERG, Fúlvia. Sísifo e a educação infantil brasileira. **Pro-Posições**, 14(1), 177-194, 2016. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/proposic/article/view/8643915>. Acesso em: 13 maio 2022.

ROSSETTI-FERREIRA, Maria Clotilde; RAMON, Fabiola; SILVA, Ana Paula Soares. Políticas de atendimento à criança pequena nos países em desenvolvimento. **Cadernos de Pesquisa**, n. 115, p. 65-100, março/ 2002.

SALOTTI, Carolina Sabbag. **A concessão da prisão domiciliar como substitutiva da prisão preventiva sob a ótica do STF e do STJ**. 2018. 287 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Franca, 2018.

SANTANA, Camila de Paula Xavier. **A eficácia do direito humano à alimentação e segurança alimentar**. 2011. 105 p. Trabalho de conclusão (bacharelado - Direito) – Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca, 2011.

SANTIAGO, F.; SOUZA, M. L. A.; FARIA, A. L. G. Pedagogia da infância no Brasil e na Itália: a criança em contextos interculturais marcados historicamente pelo racismo. *EccoS – Rev. Cient.*, São Paulo, n. 51, e13481, out./dez. 2019.

SANTOS, S. E. dos; MACEDO, E. E. de. BNCC para a educação infantil e a urgência de resistências. *Debates em Educação*, [S. l.], v. 13, n. 33, p. 1–14, 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 10. ed. ver. atual. ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais: na Constituição Federal de 1988**. 6 ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

SARMENTO, Manuel Jacinto; PINTO, Manuel. As crianças e a infância: definindo conceitos delimitando o campo. *In: PINTO, Manuel; SARMENTO, Manuel J. (coords.) As crianças: contextos e identidades*. Braga, Portugal: Centro de Estudos da Criança, 1997.

SARMENTO, Manuel Jacinto. **Sociologia da Infância: correntes e confluências**. Universidade do Minho, Portugal: Instituto de Estudos da Criança, 1997.

SASSON, M. D.; CAMPOS, R. Relação entre o público e o privado na educação infantil: a atuação da fundação Maria Cecília Souto Vidigal. *Imagens da Educação*, v. 10, n. 1, p. 102-118, 30 mar. 2020.

SCHNEIDER, Alessandra; RAMIRES, Vera. **Primeira Infância Melhor: uma inovação em política pública**. Brasília: Unesco, Secretaria de Saúde do Estado do Rio Grande do Sul, 2007.

SEBRAE. **Entenda o que são OSCIPs e como elas funcionam**. Sebrae Nacional, 2019. Disponível em: <https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/bis/oscip-organizacao-da-sociedade-civil-de-interesse-publico,554a15bfd0b17410VgnVCM1000003b74010aRCRD#:~:text=Uma%20OSCIP%20%C3%A9%20uma%20qualifica%C3%A7%C3%A3o,entidades%20%C3%ADpicas%20do%20terceiro%20setor>. Acesso em: 08 abril. 2022.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 22. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SHONKOFF, Jack P., PHILLIPS, Deborah A. editors., **From Neurons to Neighborhoods: The Science of Early Childhood Development**. Washington (DC): National Academies Press (US); 2000.

SILVA, David Moisés Felismino da. **A produção do cidadão: políticas públicas para a primeira infância no Brasil**. 195 p. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Departamento de Ciência Política. Área de concentração: Ciência Política.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

SPOSATI, Aldaíza. Gestão pública intersetorial: sim ou não? Comentários de experiência. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 85, p. 133-141, mar. 2006

SOUSA, Diana Filipa Dos Santos. '**Revolução', Democracia e Educação**: Uma investigação sobre a Educação Infantil em Portugal. 2017. 335 p. Tese (Doutorado) – Instituto de Educação, University College London, Londres, 2017.

SUMIYA, Lilia Asuca; SANO, Hironobu. Coalizão advocatória e aprendizado nas políticas públicas: as mudanças nas convicções centrais do PAIC. **Educ. Pesqui.**, São Paulo, v. 47, 2021.

TEBET, Gabriela de Campos; ABRAMOWICZ, Anete. Estudos de bebês: linhas e perspectivas de um campo em construção. **ETD- Educação Temática Digital** Campinas, SP v.20 n.4 p. 924-946 out./dez. 2018.

TEIXEIRA, João de Fernandes. **Filosofia do cérebro**. 1. ed. São Paulo: Paulus, 2012.

TIRADENTES, C. P.; SANTOS, K. S.; LOPES, R. A. S. Neurociências e desenvolvimento cognitivo: implicações para a educação. **Revista de educação, linguagem e literatura**. v.10 n.4 - Dezembro, 2018. p. 83-100. Inhumas/Goiás Brasil.

TONUCCI, Francesco. **Quando as crianças dizem**: Agora Chega! Porto Alegre: Artmed, 2005.

TORRES, Elisa Mariana. 1975- T636e. **A educação infantil no Plano Nacional pela Primeira Infância**. Campinas, SP: [s. n.]. 2021.

TREMBLAY, R. E., GERVAIS, J. ET PETITCLERC, A., **Prévenir la violence par l'apprentissage à la petite enfance**. Montréal, (QC). Centre d'excellence pour le développement des jeunes enfants: 2008. 32 pages.

TUMELERO, Silvana Marta. **Intersetorialidade nas políticas públicas**. Guaju, Matinhos, v.4, n.2, p. 211-230, jul./dez. 2018. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/guaju/article/view/62201/37266>> Acesso em: 14 abr. 2022.

UNESCO. **Bases sólidas**: educação e cuidados na primeira infância; relatório de monitoramento global, 2007.

VALENTE, Flávio Luiz Schieck. **Direito humano à alimentação**: desafios e conquistas. São Paulo: Cortez, 2002.

WEIS, Carlos. **Direitos humanos contemporâneos**. 2ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2006.

APÊNDICE A

MESAS E PAINÉIS REALIZADOS DURANTE O VIII SEMINÁRIO INTERNACIONAL DO MARCO LEGAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA

Quadro 4 - PAINEL INTERNACIONAL INTEGRADO - CIDADANIA, PARTICIPAÇÃO E PRIMEIRA INFÂNCIA: COMO E POR QUE ESCUTAR AS CRIANÇAS NOS DIVERSOS CONTEXTOS

Atores	Instituição	Temas/pontos
Carla Garlatti	<i>Autorità Garante per l'Infanzia e Adolescenza</i> (juíza)	Convenção sobre os Direitos da criança supera os limites do Estado; necessidade de monitoramento da efetivação desses direitos; escuta das crianças.
Maria Estela Ortiz Rojas	Rede de Líderes pela Primeira Infância da América Latina	Processos participativos devem servir de base para a elaboração de políticas públicas.
Sebastiano Pocchi	Researcher and Project coordinator	Audição ativa como processo circular.
Stefania Maggi	Carleton University	Necessidade de ouvir as crianças como direito fundamental.

Fonte: elaboração própria.

Quadro 5 - MESA 1: AVANÇOS NA ESCUTA DAS CRIANÇAS NO BRASIL

Atores	Instituição	Temas/pontos
Isabella Gregory	Coordenadora do Projeto URBAN 95 no CECIP	Projetos Urban 95.
Silvia Helena Vieira Cruz	Universidade Federal do Ceará – UFCE (MIEIB)	Prioridade em relação à qualidade das creches e pré-escolas e escuta das crianças.
Lucimara Cavalcante	AMSK/Brasil; CONANDA.	Considerar as realidades específicas para implementação das políticas.
Lívia Peres	Juíza Auxiliar da Presidência do CNJ.	Direitos da criança.
Sandro Hermann	Prefeito de Colinas-RS	Projetos do RS.

Fonte: elaboração própria.

Quadro 6 - MESA 2: DESAFIOS DA PANDEMIA PARA A PROTEÇÃO, SEGURANÇA ALIMENTAR, ASSISTÊNCIA SOCIAL, SAÚDE E APOIO À PARENTALIDADE DIANTE DO AUMENTO DA VULNERABILIDADE DAS FAMÍLIAS E CRIANÇAS NA PRIMEIRA INFÂNCIA

Atores	Instituição	Temas/pontos
Ana Cláudia Cifali	Instituto Alana	Segurança alimentar; estratégia 'multidimensional'.
Luciana Rodrigues da Silva	Sociedade Brasileira de Pediatria	Impactos da pandemia sobre a saúde física e mental das crianças, superação de danos e vacinação

Luciana Siqueira Lira	Secretária Nacional de Atenção à Primeira Infância, Ministério da Cidadania	Responsividade do Programa Criança Feliz.
Maurício Cunha	Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos	PNEVCA - Plano Nacional de enfrentamento da violência contra criança e adolescente.
Angela Gandra	Secretária Nacional da Família do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos	Perdas parentais em decorrência da pandemia.

Fonte: elaboração própria.

Quadro 7 - MESA 3: EDUCAÇÃO NA PRIMEIRA INFÂNCIA: ACESSO, QUALIDADE E FINANCIAMENTO

Atores	Instituição	Temas/pontos
Larissa Araújo	Fundação Maria Cecília Souto Vidigal	INC – Índice de necessidade de creche; financiamento e diagnóstico de necessidades.
Alessio Costa Lima	UNDIME	Ampliação do número de creches; investimento baseado no padrão de qualidade; estrutura e funcionamento; trabalhadoras e trabalhadores da educação; gestão democrática; acesso e permanência.
Manoel Humberto Gonzaga Lima	Presidente da União Nacional de Conselhos Municipais de Educação - UNCME	Financiamento da educação infantil
Cida Freire	Rede Nacional da Primeira Infância - RNPI	Escuta das crianças para a elaboração de políticas; caracterização das políticas de Primeira Infância como ‘mais transformadoras’; educação infantil como prioridade; avanço do conceito da intersetorialidade.
Edimara de Lima	Associação Brasileira de Psicopedagogia; Organização Montessori do Brasil.	Qualificação dos professores; oralidade fundamental para a Primeira Infância; livros que auxiliem na formação continuada dos professores.
Leomir Ferreira de Araújo	Fundeb/Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE	Alocar mais recursos para a educação infantil.
Raquel John	Ministério da Educação	Programas de parceria de investimentos desde 2019 para a educação infantil.

Fonte: elaboração própria.

Quadro 8 - MESA 4: PRIMEIRA INFÂNCIA E OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Atores	Instituição	Temas/pontos
Elga Filipa de Castro	UNICEF Nova York	Avaliação do impacto das políticas.
Lívia Maria da Costa Nogueira	Fundo Conjunto para os ODS da ONU	Sucesso do programa Criança Feliz e sua promoção da intersetorialidade.
Juliana Nogueira	Odontopediatra do Superior Tribunal de Justiça - Líder do Subgrupo Primeira Infância do Programa Humaniza STJ	Saúde e Parentalidade no alcance dos ODS.
Giuliana de Sousa Araujo Felizola	Médica Pediatra do Superior Tribunal de Justiça	Saúde e Parentalidade no alcance dos ODS.
Armelle Cibaka	Coordenadora Regional de Gestão de Conhecimento e Juventudes	Governos Locais pela Sustentabilidade, mudanças climáticas.
José Aparecido Ribeiro,	Representante do IPEA	Experiência do GT da Frente Parlamentar da Primeira Infância na apuração do orçamento federal em 2021.

Fonte: elaboração própria.

Quadro 9 - PAINEL 1: EXPERIÊNCIAS E PERSPECTIVAS MULTISSETORIAIS E INTERINSTITUCIONAIS NA REGIÃO SUDESTE

Atores	Instituição	Temas/pontos
Michelli Changman	Juíza de Direito da Comarca de Nova Odessa, Tribunal de Justiça de São Paulo	Lei Municipal pela Primeira Infância
Deputada Estadual Célia Jordão	Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro	Lei Estadual da Primeira Infância no Estado do Rio de Janeiro
Leandro Ziotto	Fundador da 4daddy	A inclusão dos homens na economia do cuidado.

Fonte: elaboração própria.

Quadro 10 - PAINEL 2: EXPERIÊNCIAS E PERSPECTIVAS MULTISSETORIAIS E INTERINSTITUCIONAIS NA REGIÃO SUL

Atores	Instituição	Temas/pontos
Carolina Drugg	Coordenadora adjunta do PIM	Elaboração do Plano Estadual da Primeira Infância no Rio Grande do Sul.
Juiz Sergio Luiz Kreuz	Juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Paraná	Serviços de Acolhimento em Família Acolhedora no Paraná.
Wilkinson Fabiano Oliveira de Arruda	Delegado de Política do Estado do Paraná em exercício em Marmeleiro/PR	Uma Delegacia Amiga da Criança.
Maristela Cizeski	Presidente do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente de Santa Catarina - CEDCA	Experiência de aplicação dos Fundos da Infância e Adolescência.

Fonte: elaboração própria.

Quadro 11 - PAINEL 3: EXPERIÊNCIAS E PERSPECTIVAS MULTISSETORIAIS E INTERINSTITUCIONAIS NA REGIÃO NORTE

Atores	Instituição	Temas/pontos
Janaína Ferreira Brock Pimentel	Secretária Municipal de Gestão Social	Programa Família que Acolhe no Plano Municipal pela Primeira Infância de Boa Vista/RR.
Glória Maria Souto Maior Costa Lima,	Secretária Municipal Adjunta de Gestão Social	Família que Acolhe.
Francisca Denize Pereira Cardoso	Coordenadora	Família que Acolhe.
Maiara Caldas	Secretária de Assistência Social de Laranjal do Jari-AP	Programa Criança Feliz em nível municipal no Amapá.

Fonte: elaboração própria.

Quadro 12 - PAINEL 4: EXPERIÊNCIAS E PERSPECTIVAS MULTISSETORIAIS E INTERINSTITUCIONAIS NA REGIÃO NORDESTE

Atores	Instituição	Temas/pontos
Silvana Simões	Coordenadora Estadual do Programa Criança Feliz, Secretaria de Estado da Proteção Social, Justiça, Cidadania, Mulheres e Direitos Humanos	Plano Estadual da Primeira Infância do Ceará.
Luzia Laffite	Superintendente do Instituto da Infância - IFAN	Plano Estadual da Primeira Infância do Ceará.
Dep. Estadual Simone Santana	Assembleia Legislativa de Pernambuco	Conselho de Crianças da Frente Parlamentar da Primeira Infância.
Fátima Pirauá	Juíza da Vara da Infância e Juventude de Maceió, Tribunal de Justiça de Alagoas	O papel do Sistema de Justiça.
Djan Moreira	Ouvidor Geral da Defensoria Pública do Estado do Piauí	Criação da Coordenação da Primeira Infância do Conselho Nacional de Ouvidorias de Defensorias Públicas do Brasil.

Fonte: elaboração própria.

Quadro 13 - PAINEL 5: EXPERIÊNCIAS E PERSPECTIVAS MULTISSETORIAIS E INTERINSTITUCIONAIS NA REGIÃO CENTRO-OESTE

Atores	Instituição	Temas/pontos
Elisa Cléia Pinheiro Rodrigues Nobre	Secretária Estadual	Programa Criança Feliz com os Serviços de Acolhimento.
Alessandra Gomes da Silva Nery	Coordenadora Estadual do Programa Criança Feliz	Programa Criança Feliz com os Serviços de Acolhimento.
Julia Lucy	Presidente da Frente Parlamentar da Primeira Infância, Câmara Legislativa do Distrito Federal	Aprovação da Lei Distrital da Primeira Infância.
Juiz Fernando Chacha	Tribunal de Justiça de Goiás	Atuação da rede de proteção a filhos de mães encarceradas
Patrícia Almeida	Coautora do Eu Me Protejo	Experiência da ONG Eu me Protejo.

Fonte: elaboração própria.

Quadro 14 - AGENDA DE COMPROMISSOS PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA

Atores	Instituição	Temas/pontos
Roberto Wagner	Analista de Políticas Sociais - Ministério da Economia	Estratégia orçamentária para os planos municipais.
Luciana Siqueira	Secretária Nacional de Atenção à Primeira Infância - Ministério da Cidadania	Estratégia orçamentária para os planos municipais.
Trícia Navarro Xavier Cabral	Juíza Coordenadora do Pacto Nacional pela Primeira Infância - Conselho Nacional de Justiça (CNJ)	Próximos passos.
Deputada Leandre Dal Ponte	Presidente da Frente Parlamentar da Primeira Infância	Parceria com a Rede Latino Americana.

Fonte: elaboração própria.