



Carolina Terra Quirino da Costa

**Construção social da Primeira Infância
e sua priorização na agenda pública brasileira**

Dissertação de Mestrado

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social do Departamento de Serviço Social da PUC-Rio.

Orientadora: Prof^a Irene Rizzini

Co-orientadora: Prof^a Cristina Laclette Porto

Rio de Janeiro
Maio de 2021



Carolina Terra Quirino da Costa

**Construção social da Primeira Infância
e sua priorização na agenda pública brasileira**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo.

Profª Irene Rizzini

Orientadora

Departamento de Serviço Social – PUC-Rio

Profª Cristina Laclette Porto

Co-orientadora

Instituto Superior de Educação Pró-Saber

Profª Rosana Morgado

UFRJ

Prof. Jader Janer Moreira Lopes

UFJF

Rio de Janeiro, 31 de maio de 2021

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem a autorização da universidade, da autora e do orientador.

Carolina Terra Quirino da Costa

Graduada em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) e mestranda pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). É pesquisadora do Centro Internacional de Estudos e Pesquisas sobre a Infância (CIESPI/PUC-Rio).

Ficha Catalográfica

Costa, Carolina Terra Quirino da

Construção social da primeira infância e sua priorização na agenda pública brasileira / Carolina Terra Quirino da Costa ; orientadora: Irene Rizzini ; co-orientadora: Cristina Laclette Porto. – 2021.
138 f. ; 30 cm

Dissertação (mestrado)—Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Serviço Social, 2021.
Inclui bibliografia.

1. Serviço Social – Teses. 2. Primeira infância. 3. Marco legal da primeira infância. 4. Políticas públicas. 5. Agenda setting. I. Rizzini, Irene. II. Porto, Cristina Laclette. III. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Serviço Social. IV. Título.

CDD: 361

À minha mãe, Valéria Terra,
que sonhou este sonho comigo.

Agradecimentos

A Deus, por toda luz e serenidade, principalmente nos momentos em que vi tudo se desmoronando à minha volta, sendo minha força para seguir escrevendo.

Aos meus dois anjos da guarda: meu pai, Alexandre, por ser meu maior exemplo de paixão pelo conhecimento, pelas pessoas e suas diferentes vivências; e minha mãe, Valéria, minha melhor amiga, parceira e hoje, minha maior saudade. Me faltam palavras para agradecer e honrar sua memória. Sei que estaremos sempre juntas e que está vibrando de alegria neste momento.

À minha orientadora Irene Rizzini, por “me pegar pelas mãos” e partilhar seu conhecimento de maneira extremamente generosa e acolhedora.

À minha co-orientadora Cristina Porto, por todo conhecimento compartilhado e por sempre estar disponível para minhas intermináveis perguntas sobre Primeira Infância.

À Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, minha *alma mater*, por ter me ensinado que “nada é tão pesado quando se tem asas”.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001, do qual sou grata pela bolsa concedida.

Ao Centro Internacional de Estudos e Pesquisas sobre a Infância (CIESPI/PUC-Rio) e sua equipe, que me acolheu quando ainda era uma aluna de segundo período da graduação e que segue sendo meu espaço de atuação profissional. Um agradecimento especial a Cristina Bó, com quem aprendo tanto e que, principalmente nos últimos meses, tem sido apoio e colo.

Aos docentes do Departamento de Serviço Social da PUC-Rio, em especial o professor Antonio Carlos de Oliveira.

Aos professores Jader Janer, Rosana Morgado e Cristina Porto, pelas importantes contribuições na banca de qualificação.

À minha família, em especial minhas avós Julita e Anna Maria, meus tios Vânia, Sérgio, Deco e Fernanda, que me deram as mãos e colo no momento mais difícil de minha vida, além de suporte para que eu pudesse escrever essa dissertação.

Aos meus afilhados, Gabriela e Alexandre, por terem feito a causa da infância se tornar ainda mais importante para mim e por fazerem a criança, que ainda me habita, ter vida!

À Thatyana (chu), minha irmã que nunca tive. Obrigada por estar ao meu lado nos bons e maus momentos, por me dar uma outra família querida e por se fazer sempre presente.

Às minhas “violetas”, os grandes presentes desse mestrado: Silvana, Taíssa e Suellen.

Aos amigos, amigas e pessoas especiais que, de diferentes maneiras, são importantes para mim: Gabriela, Clara, Vinícius, Mariana, Dulcenea, Larry, Jozelice, Márcia, Isadora, Marcela, Marianna, Thais, Leandro e Eliane.

À Maria Lígia, pela impecável e rápida tradução dos textos em francês.

Resumo

Costa, Carolina Terra Quirino da; Rizzini, Irene (Orientador); Porto, Cristina Laclette (Co-orientador). **Construção social da Primeira Infância e sua priorização na agenda pública brasileira**. Rio de Janeiro, 2021. 138p. Dissertação de Mestrado - Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Nos últimos anos, a Primeira Infância entrou na agenda pública. Além do aumento da atenção por parte da academia, de órgãos internacionais e de organizações não governamentais, a agenda pública também passou a valorizar a temática, tendo como seu principal resultado a promulgação do Marco Legal da Primeira Infância (MLPI, Lei 13.257 de 2016). Partindo dessa constatação, essa dissertação teve como objetivo analisar os fatores que contribuíram para a escolha de políticas e ações que priorizam a Primeira Infância na agenda pública brasileira. Para analisar os fatores que fundamentam o surgimento e intensificação de políticas e ações voltadas para a garantia dos direitos das crianças na Primeira Infância, esta investigação, de caráter qualitativo, partiu da contribuição dos Estudos da Infância que veem a infância como construção social que se modifica ao longo do processo histórico. Para tanto, foram abordados aspectos relativos à construção social da Infância e da Primeira Infância; as principais abordagens que influenciaram as narrativas, legislações e programas sociais voltadas para a Primeira Infância; os ciclos das políticas públicas, formação de agenda e as diferentes maneiras como os diversos atores sociais se relacionam, além de uma análise do contexto socioeconômico brasileiro dos indicadores acerca da Primeira Infância. Concluiu-se que, apesar do MLPI ter partido do princípio de garantia dos direitos, o discurso dominante no Brasil parte majoritariamente das perspectivas da neurociência e da economia no que tange à importância do investimento na Primeira Infância. Ademais, apesar da Primeira Infância ter entrado na agenda pública brasileira, estas conquistas ainda pouco se refletem nas vidas das crianças brasileiras.

Palavras-chave

Primeira Infância; Marco Legal da Primeira Infância; Políticas Públicas; Agenda Setting.

Abstract

Costa, Carolina Terra Quirino da; Rizzini, Irene (Advisor); Porto, Cristina Laclette (Co-advisor). **Social construction of early childhood and its prioritization in the Brazilian public agenda**. Rio de Janeiro, 2021. 138p. Dissertação de Mestrado - Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

In recent years, Early Childhood has entered the public agenda. In addition to increased attention from academia, international organization and non-governmental organizations, a public agenda has also started to value the issue, with the main result being the enactment of the Legal Framework for Early Childhood (MLPI, Law 13,257 of 2016) . Based on this finding, this dissertation aimed to analyze the factors that contributed to the choice of policies and actions that prioritize Early Childhood in the Brazilian public agenda. To assess the factors that underlie the emergence and intensification of policies and actions aimed at guaranteeing the rights of children in Early Childhood, this qualitative investigation starts from the contribution of Childhood Studies that see childhood as a social construction that changes throughout the historical process. To this end, aspects related to the social construction of Childhood and Early Childhood were analyzed; the main approaches that influence narratives, legislation and social programs aimed at Early Childhood; the cycle of public policies, agenda setting and how the different social actors relate to each other, in addition besides one to an analysis of the Brazilian socioeconomic context of indicators relating to Early Childhood. It was concluded that, despite the MLPI starting from the principle of guaranteeing rights, the dominant discourse in Brazil are mostly from the perspectives of neuroscience and economics. Furthermore, despite Early Childhood having entered the Brazilian public agenda, these achievements are still little reflected in the lives of Brazilian children.

Keywords

Early Childhood; Legal Framework for Early Childhood; Public Policy; Agenda Setting.

Sumário

Introdução	10
Primeira Infância enquanto construção social	14
2.1 Perspectiva do desenvolvimento	22
2.2 Perspectiva do investimento	31
2.3 Perspectiva dos direitos	38
3. Primeira Infância na agenda pública brasileira	47
3.1 Atores estatais, não estatais e híbridos	50
3.2 Metodologia da pesquisa	52
3.3 Primeiras iniciativas	59
3.4 Comitê para o Desenvolvimento Integral da Primeira Infância (CODIPI)	61
3.5 Programa Primeira Infância Melhor (PIM)	66
3.6 Rede Nacional Primeira Infância (RNPI)	69
3.6.1 Planos nacional, estaduais e municipais pela Primeira Infância	71
3.6.2 RNPI vai à Harvard	73
3.7 Frente Parlamentar da Primeira Infância	75
3.8 Programa Criança Feliz	82
4. Primeira Infância e a espacialização das desigualdades	86
4.1 Entre avanços e retrocessos: políticas e indicadores sociais pós promulgação da Constituição de 1988	88
4.2 Primeira Infância em contexto	94
4.2.1. Primeira Infância e saúde	97
4.2.2 Primeira Infância e Educação	101
4.3 Pontos de tensão e confluência no campo da Primeira Infância	108
5. Considerações Finais	112
6. Referências Bibliográficas	116

1

Introdução

Debater o conceito de “infância” e “criança” pode parecer, em uma primeira análise, um simples exercício retórico. Entretanto, basta um olhar mais cuidadoso para percebermos que as representações de infância, ao longo da história, não são estáticas, pois carregam consigo valorações socialmente construídas.

Compreendendo que cada época possui suas dinâmicas particulares e que, por isso, não devemos apenas avaliá-las à luz de valores contemporâneos, é interessante observar como a conceituação de infância e de criança é fruto de um processo cultural, social, político, histórico e econômico.

Essa dissertação tem como objetivo analisar os fatores que contribuem para a escolha de políticas e ações que priorizam a Primeira Infância na agenda pública brasileira, partindo da compreensão de que os direitos devem ser vistos como produtos históricos e que as políticas e ações estão “invariavelmente relacionadas a certas circunstâncias e respondem a aspirações concretas do homem enquanto membro de determinada sociedade” (Bussinger, 1997, p. 9).

A dimensão social de “infância” passou por significativas transformações ao longo da história. Reflexo das novas ideias que surgiram em meio as transformações políticas, econômicas e sociais do século XIX, “o conceito de infância adquiriu novos significados e uma dimensão social até então inexistente no mundo ocidental” (Rizzini, 2011, p. 23). A criança pequena, entretanto, continuou por muito tempo a ser vista como algo reservado às questões privadas da família e não como objeto de intervenção estatal, diferente das crianças que trabalhavam em fábricas ou que se encontravam em situação de rua, por exemplo¹.

É no contexto contemporâneo de saída da criança pequena do ambiente doméstico, reflexo das transformações da sociedade industrial e do aumento do trabalho de mulheres brancas², que a Primeira Infância deixa de ser objeto de tutela

¹ Sobre essas questões, ver Rizzini (2011).

² Apesar da maioria dos estudos que versam sobre a relação do trabalho feminino e o aumento da atenção estatal à Primeira Infância não fazer distinção acerca da inserção no mercado de trabalho das mulheres brancas e negras, acreditamos que este é um importante marcador que não deve ser

e preocupação exclusivamente familiar. Este movimento faz com que ela alcance um novo “status”, passando a ser objeto de “normatização científica, de regulamentação e controle estatais e, portanto, um capítulo das políticas públicas, suscitando reivindicações, disputas por concepções e recursos e negociações entre atores sociais” (Rosemberg, 2009, p. 3).

Parafraseando Boschetti (2017, p. 55), que ao refletir sobre o desenvolvimento do Serviço Social, afirma que “não se pode entender a história do Serviço Social de forma endógena, a partir de si mesma”, dado seu desenvolvimento enquanto profissão no bojo do modo de produção capitalista, ressaltamos que também não é possível entender de maneira endógena a “descoberta” da criança na Primeira Infância pela agenda pública. Principalmente a partir da década de 1990, a academia, os órgãos internacionais, organizações não governamentais e governos passaram a ter um novo olhar para a Primeira Infância e a incluí-la em suas agendas.

O processo de formulação das agendas (*agenda setting*) de políticas públicas no Brasil requer ter em mente diferentes questões que atravessam nossa história. Nesse sentido, consideramos importante questionar por que, em um cenário onde os direitos sociais são suprimidos, governos (por meio de políticas públicas) e órgãos internacionais (através de financiamento de pesquisas e programas, direcionadas para a Primeira Infância) voltaram sua atenção para esse público. O que há por trás desse discurso? Um aspecto necessário para analisar os motivos da Primeira Infância ter sido escolhida como pauta relevante por diversos setores da sociedade, incluindo academia, sociedade civil e mídia, é identificar as bases teóricas dos discursos hegemônicos acerca da Primeira Infância.

A partir dos Estudos da Infância, que compreendem a infância como fenômeno social que se transforma não só no curso da história, mas também em diferentes sociedades e culturas, adotando formas diversas, nossa proposta é

desconsiderado. Angela Davis (2013) aponta que a mulher branca é remetida ao trabalho doméstico enquanto sinônimo de inferioridade, sendo inclusive uma das primeiras pautas do feminismo europeu. Essa realidade, entretanto, não se aplicava as mulheres negras. “Assim como seus companheiros, as mulheres negras trabalharam até não poder mais. Assim como seus companheiros, elas assumiram a responsabilidade de provedoras da família [...] No entanto, da mesma maneira que suas irmãs brancas chamadas de “donas de casa”, elas cozinham e limpam, além de alimentar e educar incontáveis crianças” (Davis, 2013). Assim, nessa dissertação, quando falamos de inserção da mulher no mercado de trabalho, estamos falando da inserção da mulher branca, pois a mulher negra nunca deixou de trabalhar.

realizar um estudo de cunho qualitativo, partindo dos seguintes objetivos específicos: (1) analisar as diferentes construções do conceito de Primeira Infância enquanto representação das crianças com idade entre zero e seis anos de idade; (2) identificar noções e ideias sobre em que representação de Primeira Infância as principais políticas a ela direcionadas no Brasil se fundamentaram; (3) compreender que fatores contribuem para a escolha de políticas e ações que priorizam a Primeira Infância no Brasil.

A partir de uma análise que é fruto de uma trajetória que começou em 2013, como bolsista de Iniciação Científica³, foi feita uma revisão de literatura não sistemática de pesquisas em âmbito internacional e nacional acerca da construção social da Primeira Infância. A revisão da literatura baseou-se nas pesquisas seminais de cada uma das três perspectivas que, conforme discutiremos no capítulo intitulado *Primeira Infância enquanto construção social*, influenciaram as narrativas, legislações e programas sociais voltados para a Primeira Infância, sendo elas: a perspectiva do desenvolvimento, do investimento e a dos direitos (Penn, 2011; Tag 2012).

Essa influência foi exercida principalmente nos países do Sul Global⁴ ou “em desenvolvimento”, tendo grande influência das instituições internacionais, que, conforma nos aponta Rosemberg (2002), apoiada no conceito de “comunidade epistêmica”, de Peter Haas (1992), “tem como principal fonte de poder uma certa autoridade técnico-científica que ampara modelos de políticas” (Rosemberg, 2002, p. 28).

Seguindo nossa análise, propomos uma alteração no percurso analítico. É

³ No projeto “Priorização da primeira infância no Brasil urbano: Análise das políticas públicas voltadas para a promoção do direito ao desenvolvimento integral de crianças de 0 a 6 anos”, sob orientação da professora Irene Rizzini, enquanto bolsista de iniciação científica do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC) do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e estagiária de pesquisa do Centro Internacional de Estudos e Pesquisas sobre a Infância (CIESPI/PUC-Rio), onde atualmente atuo enquanto pesquisadora.

⁴ As terminologias que pretendem explicar as divisões do mundo geopolítico (que estão além das divisões geográficas) foram sendo alteradas ao longo do tempo. Nessa dissertação, adotaremos a perspectiva dos estudos decoloniais. Para Santos e Meneses (2009, p. 12-13), “designamos a diversidade epistemológica do mundo por epistemologias do Sul. O Sul é aqui concebido metaforicamente como um campo de desafios epistêmicos, que procuram reparar os danos e impactos historicamente causados pelo capitalismo na sua relação colonial com o mundo. Esta concepção do Sul sobrepõe-se em parte com o Sul geográfico, o conjunto de países e regiões do mundo que foram submetidos ao colonialismo europeu e que, com exceção da Austrália e da Nova Zelândia, não atingiram níveis de desenvolvimento económico semelhantes ao do Norte global (Europa e América do Norte).”

costume uma reflexão inicial baseada nos indicadores, seguida de uma análise qualitativa. Nessa dissertação, entretanto, iniciaremos com a análise da formação da agenda voltada para a Primeira Infância. Para tanto, analisamos, no capítulo *Primeira Infância na agenda pública brasileira*, os estudos que versam sobre o ciclo das políticas públicas, a formação de agenda e as maneiras como os diversos atores sociais se relacionam. Em seguida, partindo da compreensão de Freeman e Maybin (2011, p. 156) de que “não se pode compreender a administração pública sem compreender seus documentos”, nos debruçamos sobre as legislações e os documentos públicos que versam sobre essa faixa etária, propondo um sumário sintético da agenda da Primeira Infância em 2021.

Por fim, partindo do pressuposto de que a política social é um processo complexo, multideterminado, contraditório e dinamicamente relacional (Pereira, 2016) e na intenção de destacarmos que a despeito de todos os avanços na agenda elencados nos capítulos anteriores, esses não são facilmente observados na realidade das crianças brasileiras na Primeira Infância, realizamos, no capítulo *Primeira Infância e a espacialização das desigualdades*, uma breve análise do contexto socioeconômico brasileiro, seguido da análise de indicadores acerca da Primeira Infância com foco sobre desigualdade, educação e saúde. Partindo desses tópicos, finalizamos com algumas reflexões acerca de pontos de tensão e confluência no campo da Primeira Infância.

2 Primeira Infância enquanto construção social

O reconhecimento da Primeira Infância enquanto objeto específico de estudos e políticas surgiu depois da compreensão do sujeito “criança”. Por esse motivo, faremos uma breve descrição do movimento da “descoberta” da infância enquanto construção social para, em seguida, demonstrarmos em quais discursos estão ancorados a “descoberta” da Primeira Infância.

Para compreendermos a construção do arquétipo contemporâneo ocidental de criança e infância e sua evolução enquanto objeto social, é necessário olhar para a institucionalização da Sociologia enquanto um campo do saber das ciências humanas (Sirota, 2001).

O curso de Ciência Social foi criado por Émile Durkheim - considerado o pai da Sociologia - em 1887, na cidade francesa de Bordeaux. A intenção era a de romper com o conjunto das abordagens tradicionais e investigar os novos fenômenos produzidos pela associação dos homens em sociedade, através de uma outra lente de análise e de interpretação específicos (Mucchielli, 2001, p. 44). Através da criação do método sociológico, Durkheim distinguiu a Sociologia das demais ciências humanas. A teoria de Durkheim, que compreendia o comportamento como um fato social resultado da interação de fatores biopsicossociais, ao lado da descoberta da teoria da evolução das espécies defendida por Charles Darwin, desafiou paradigmas da sociedade (Rizzini, 2011).

O conceito de “educação” é muito utilizado como sinônimo de “socialização” (Cunha, 2013) devido à influência da definição de infância de Durkheim, decorrente do interesse do autor pelo papel da educação na constituição da sociedade moderna. A socialização é compreendida por ele como

a ação exercida pelas gerações adultas sobre aquelas que ainda não estão maduras para vida social. Tem por objeto suscitar e desenvolver na criança um certo número de estados físicos, intelectuais e morais que lhe exigem a sociedade política no seu conjunto e o meio ao qual se destina particularmente (Durkheim, 2007, p. 53)

Essa socialização é necessária pois, na visão de Durkheim, a atividade

infantil, ou seja, o “ser criança” é compreendida como

uma absoluta irregularidade. A criança transita de uma impressão a outra, de um sentimento a outro, com absoluta rapidez. Seu humor é completamente instável; a cólera surge e vai-se embora instantaneamente; as lágrimas sucedem às risadas, a simpatia sucede à ira, ou vice-versa, sem que haja qualquer causa objetiva para isso ou, quando muito, as variações se dão em virtude da mais amena circunstância. A brincadeira que a ocupa num dado momento não a retém por muito tempo; ela logo a abandona para brincar de alguma outra coisa (Durkheim, 2008, p. 134).

Essa definição durkheimiana da criança e da infância é ainda mais difundida através do “famoso dicionário” (Sirota, 2001) organizado por Buisson em 1911, intitulado “*Nouveau dictionnaire de pédagogie et d’instruction primaire*”. Buisson e Durkheim assinam a definição de *Enfance* (Infância):

infância física é a própria fraqueza, desde o momento do nascimento até muito depois dos doze anos, segundo o Dicionário da Academia Francesa de Letras; não é suficiente, só começa e continua a crescer através da intervenção incessante dos pais ou daqueles que os substituem. E por outro lado, que crescimento rápido, que maravilha na evolução deste pequeno corpo estúpido que se desdobra, forma, cresce sem que ninguém saiba como, muda num relance e se renova constantemente. Há aqui um poder de movimento, de crescimento, de desenvolvimento que confunde a imaginação pela sua continuidade, pela sua vivacidade, pela sua inexaurível exuberância. (Buisson; Durkheim, 1911, s.i, tradução e grifos nossos)

Para Sirota (2001), os pontos de partida do apagamento da infância ou de sua marginalização possuem como pano de fundo as análises sociológicas que partem da abordagem estrutural-funcionalista, onde a infância é descrita como “a própria fraqueza” e objeto passivo de socialização regida por instituições. Seguindo essa esteira do pensamento, Gaitán Muñoz (2006) afirma que as crianças não constituíam o objeto formal de estudo dos estudos sociológicos, mas possuíam um “papel instrumental com relação aos principais temas: a ordem do sistema social ou o funcionamento das instituições sociais” (Gaitán Muñoz, 2006, p. 10, tradução nossa).

Se os estudos sociológicos inspirados na concepção durkheimiana da criança e da infância são questionados do ponto de vista contemporâneo, cabe admitir que esses estudos reconheceram a infância como um estágio distinto da adultez e da velhice. Esse conceito, cristalizado no pensamento ocidental no século XIX, foi foco de pesquisas no século XX (Prout; James, 1997).

Além da Sociologia, a Psicologia também teve um grande papel na estruturação do pensamento ocidental sobre as crianças, tendo inclusive influenciado a compreensão sociológica acerca da infância. A abordagem de Jean Piaget (1972; 1973), considerado como um dos maiores pesquisadores do desenvolvimento infantil, foi uma fonte de inspiração.

Se valendo de pesquisas conduzidas através de experimentos psicológicos com crianças, a teoria piagetiana, nomeada na literatura como “psicogênese piagetiana”, pressupõe que há uma evolução cognitiva e moral da criança ao longo da infância, separada em fases ou etapas: sensória motora (0 a 2 anos), pensamento pré operativo (2 a 6 anos), pensamento operatório concreto (7 a 11 anos) e pensamento operatório formal (12 anos em diante).

Assim como Durkheim, Piaget também se debruçou sobre a temática da educação. O pesquisador contribuiu para a mudança de paradigma, ressaltando a criança como um sujeito ativo, defendendo o uso de métodos que tornassem os alunos protagonistas de sua aprendizagem⁵:

embora Piaget não tenha sido efetivamente um pedagogo, seu pensar epistêmico e sua psicologia genética muito contribuíram para a elaboração de uma pedagogia ativa. O objetivo dessa pedagogia, segundo Piaget, é levar a criança a atingir o seu pleno desenvolvimento cognitivo (Correa, 2017, p. 381).

Prout e James (1997), Jenks (2002) e Jobim e Souza (1997) realizaram análises críticas acerca das obras de Piaget e destacam a influência de sua obra em diversos campos do saber, com destaque para a Sociologia, Psicologia e Pedagogia. Aquino (2013, p. 169) acrescenta a Medicina a esses campos que passaram a normatizar e prescrever “condutas consideradas próprias para as crianças e os ambientes a elas destinados”.

Prout e James (1997) chamam atenção para o fato de que a concepção piagetiana de desenvolvimento influenciou também a compreensão cotidiana e do senso comum sobre práticas e pensamentos acerca da criança:

essa perspectiva é tão incorporada ao cotidiano acerca da compreensão sobre as crianças nas sociedades ocidentais que é difícil pensar fora dela. Por exemplo, o lamento comum dos pais de que “é apenas uma fase que ele está passando” baseia-se fortemente em um modelo piagetiano implícito de criança (Prout; James, 1997, p. 11, tradução nossa).

⁵ Não nos aprofundaremos nesse debate tendo em vista que ele extrapola o escopo do objeto da pesquisa. Para um aprofundamento na temática, veja Correa (2017).

Entretanto, as críticas à concepção piagetiana de desenvolvimento residem em outros dois pontos. De um lado, Piaget reconheceu a importância do trabalho de Levy-Bruhl acerca do “pensamento primitivo” para a construção de sua teoria sobre evolução cognitiva e moral da criança ao longo da infância. Com isso, Prout e James (1997, p. 11) afirmam que as crianças passam a serem concebidas enquanto “seres marginalizados que aguardam passagem temporal, através da aquisição de habilidades cognitivas, para o mundo social dos adultos”. Essa concepção expõe, segundo Jenks (2002), a relação criança-adulto em um pensamento binário, tal qual as antigas teorias antropológicas concebiam o civilizado-selvagem (como as de Levy-Bruhl, por exemplo). Ou seja, as crianças são vistas como “seres” antagônicos, menos desenvolvidos e que, por esses motivos, devem ser estudados e classificados:

Ambas essas posições derivam de uma teoria ontológica pré-estabelecida mas meramente tácita, uma teoria daquilo que constitui o ser do outro, seja ele selvagem ou criança. São estas formas não-ditas de conhecimento, estes compromissos tácitos com a diferença que geram a definição comumente aceite do selvagem ou da criança como ordem de objetos “natural” e significativa. Estas teorias implícitas servem para tornar o continuum criança-adulto tão convencional e tão indiscutível para o teórico social moderno como a distinção entre pensamento primitivo e pensamento racional para os primeiros antropólogos. Tomamos estas hierarquias sociais por garantidas ao nível das nossas cognições porque não analisamos as assunções em que elas se baseiam. Essas assunções encarnam os valores e os interesses do teórico e da cultura contemporânea, que por sua vez geram expectativas normativas no âmbito da sociedade em geral (Jenks, 2002, p. 189)

A importação acrítica das teorias psicológicas para a teórica sociológica, a partir do discurso de que a Psicologia, através de seus métodos positivistas, traria mais cientificidade à Sociologia, formaram a base para mais críticas. Tratando especificamente da psicologia do desenvolvimento, Jobim e Souza (1997, p. 40) afirma que:

A psicologia do desenvolvimento distingue-se como disciplina acadêmica que faz parte das ciências do comportamento, e que pretende, objetivamente, observar e medir as mudanças exibidas pelos indivíduos ao longo de sua trajetória de vida [...] ao se utilizar da aplicação rigorosa de métodos de experimentação, pretende garantir sua neutralidade ética e a privacidade de seus sujeitos. Admitindo que seu principal objetivo é a explicação dos fatos do desenvolvimento humano, parte do pressuposto de que estes não são entidades produzidas socialmente, mas sim decorrências de fatos naturais (Jobim e Souza, 1997, p. 40)

Para Prout e James (1997), o problema da transposição de conceitos da psicologia direto para a sociologia reside no fato de que

os aspectos psicológicos dos indivíduos são residuais na explicação sociológica. Os relatos funcionalistas tradicionais da socialização fundem essas distinções e acabam falhando em explicar satisfatoriamente o processo pelo qual o indivíduo adquire a personalidade (Prout; James, 1997, p. 12, tradução nossa).

Para Jenks (2002, p. 188), em um estudo publicado originalmente em 1982,

a história das Ciências Sociais tem [...] dado provas de uma crítica e desmistificação sistemáticas das ideologias dominantes do capitalismo em relação à classe social, do colonialismo em relação à raça e do patriarcado em relação ao gênero; contudo, pelo menos até agora, a ideologia do desenvolvimento tem-se mantido relativamente intacta no que diz respeito à infância (Jenks, 2002, p. 188)

Como produto dessa aglutinação dos paradigmas da Psicologia com a Sociologia, houve a imposição de um padrão de desenvolvimento – padrão este que se caracteriza por traços ocidentais, europeus e brancos - da criança. Nesse sentido, qualquer desenvolvimento infantil que fuja a esse padrão pré-estabelecido é caracterizado como desviante. Em outras palavras, a infância é percebida como um processo individual e natural, onde nenhum outro componente – cultural, social, econômico – possa influenciar. Jobim e Souza (1997, p. 46) acrescenta que tais padrões de desenvolvimento estão “inexoravelmente a serviço das imposições de uma racionalidade técnica que predomina no mundo moderno ocidental”.

A partir da releitura crítica do conceito de socialização, dentro do escopo funcionalista, a criança passou a ser vista como ator social. Segundo Sirota (2001, p. 9), a “redescoberta da sociologia interacionista, a dependência da filosofia, as abordagens construcionistas vão fornecer os paradigmas teóricos” para uma nova construção de objeto. Esse é, portanto, o ponto inicial dos primeiros elementos da chamada “Sociologia da Infância”.

Para Montandon (2001, p. 50) foi a partir de 1970 que houve um “recuo do funcionalismo estruturalista e o impulso das pesquisas interacionistas”, com estudos que contemplam a construção social da infância, definição da socialização, relação ator-estruturas e relação micro-macro.

Pesquisas de Montandon (2001), Sirota (2001) e Gaitan-Muñoz, (2006) apontam que a obra “História social da criança e da família”, lançada em 1978, pelo

historiador francês Philippe Ariès, foi o marco desse novo olhar sobre a criança, que a concebeu como objeto de pesquisa para além da esfera da socialização. A análise da vida privada da criança e os discursos que cercavam a concepção de criança e infância ao longo da história na França foram incluídos. Apesar desse reconhecimento, Ariès não ficou livre de críticas de historiadores e sociólogos que afirmaram que ele atrapalhava “os quadros tradicionais de exposição” (Montandon, 2001, p. 10).

Inúmeros movimentos de institucionalização de olhar para a infância foram feitos na Sociologia, a partir de uma “abordagem enviesada das crianças” que são consideradas como “objetos ou então como placas de cera sobre os quais os adultos imprimem a cultura” (Montandon, 2001, p. 52). Esses movimentos variaram de país para país, bem como as iniciativas que deram visibilidade aos novos paradigmas da infância (Ribeiro et al, 2015, p. 31).

Nas duas últimas décadas do século XX, principalmente, a partir dos anos de 1990, vimos o desenvolvimento de um campo teórico inicialmente identificado como “Sociologia da Infância”, mas que passou a ser referenciado como “Estudos da Infância”, “Estudos da Criança” ou “Estudos Sociais da Infância”, tendo em vista a contribuição de diversas áreas do conhecimento, como a Geografia, Pedagogia, Filosofia e Antropologia e seu caráter interdisciplinar.

Para Sarmento (2009), há cinco indicadores da institucionalização dos Estudos da Infância que, embora tenham se constituído em países do Norte da Europa, foram disseminados por todo o mundo. São eles:

- (1) Produção de um conjunto de saberes que reivindicam a sua ligação a este campo de estudos; (2) Constituição de revistas internacionais de grande difusão que comunicam privilegiadamente os saberes elaborados no campo (destacam, entre elas, a *Childhood* e a *Children and Society*; (3) Produção de manuais, obras de referência e livros de difusão, que estabelecem o estado da arte e promovem o balanço da produção no campo [...]; (4) Constituição de unidades orgânicas universitárias de ensino e/ou investigação que assumem expressamente na sua designação Estudos da Criança (*Child Studies*, *Childhood Studies* ou *Early's Children Studies*) [...]; (5) Organização de programas de doutoramento e de mestrado no campo e criação de redes internacionais desses programas [...]
- (Sarmento, 2009, p. 17).

Embora os Estudos da Infância possuam diferentes correntes e abordagens, é possível identificar proposições teóricas que formam a base dos Estudos da

Infância. Para James, ao contrário das perspectivas desenvolvimentistas tradicionais, o “novo paradigma” dos Estudos da Infância parte de duas premissas:

a primeira é de que os conceitos de infância não são universais, mas, histórica e culturalmente localizados. Isto significa que “infância” não pode ser percebida como uma fase biológica natural. Ao contrário, a infância reflete uma expressão cultural particular do início do curso de vida, historicamente contingente e sujeito a mudanças. A segunda premissa (e como consequência da primeira) refere-se ao “novo paradigma”, segundo o qual, a maneira como as crianças são percebidas e a forma como a sociedade as trata, terá influência sobre suas experiências de serem crianças (James, 2009, p. 32-33)

A intenção dos Estudos da Infância não é de negar a biologia, tampouco, negar que as crianças têm um padrão de desenvolvimento biológico comum, mas sim reconhecer que devemos considerar as especificidades de cada criança perante a realidade social, econômica e cultural. Nesse sentido, Ribeiro et al (2015) compreendem os Estudos da Infância como uma proposta de

ruptura epistemológica com os paradigmas naturalizantes que enfatizavam a fonte biológica das identidades. Os novos estudos enfatizam a necessidade de elaborar a reconstrução dos conceitos de infância e criança marcados por uma visão ocidental e adultocêntrica e rompem com as abordagens tradicionais que tomavam a criança como objeto passivo em seu processo de socialização regido exclusivamente por instituições (Ribeiro et al, 2015, p. 31)

É preciso destacar, entretanto, que embora os Estudos da Infância tenham construído outro paradigma acerca da infância e da criança, a Primeira Infância, mais especificamente os bebês, não têm sido objeto de interesse desse campo. Em uma entrevista concedida a Pires e Nascimento (2014, p. 931), Allison James, descrita na publicação como uma “pesquisadora renomada no campo dos Estudos da Infância”, ao ser questionada por que a maioria dos estudos são focados em crianças mais velhas, afirma:

Eu tenho uma estudante de doutorado [Katherine Monaghan] atualmente estudando bebês e seu argumento é exatamente esse, que os Estudos da Infância não têm incluído bebês. Eu não acho que incluiu. E isso é absolutamente correto e deveria ser incluído. Talvez seja mais desafiador. Nós não podemos entrevistar um bebê facilmente, você precisa observá-los, você precisa trabalhar de outras formas, que é algo que ela está tentando fazer agora. É uma área muito empolgante e que precisa ser incluída nos debates. A questão dela é o que ela quer fazer é olhar para a agência dos bebês (James apud Pires; Nascimento, 2014, p. 942).

A ausência, principalmente dos bebês, nos Estudos da Infância foi objeto de

estudos de Tebet e Abramowicz (2014; 2018) e Tebet (2019). No estudo intitulado “O bebê interroga a sociologia da infância”, de 2014, as autoras propõem como objetivo a constituição teórica da categoria bebê no interior da Sociologia da Infância. Elas apontam que diversos autores definiram teoricamente o conceito de “criança” e “infância” e avançaram na perspectiva de olhar para as crianças através de uma perspectiva social. No entanto, “os bebês continuam ocupando apenas uma condição marginal em tais teorias” (Tebet; Abramowicz, 2014, p. 45). Para elas, as metodologias de pesquisa dos Estudos da Infância “devem ser capazes de compreender os bebês, seus movimentos e as redes tecidas por eles, com eles e para eles” (Tebet; Abramowicz, 2014, p. 56).

No artigo “Estudos de bebês: linhas e perspectivas de um campo em construção”, de 2018, Tebet e Abramowicz analisam, a partir de estudos geográficos com bebês e das obras de Deligny (2008), a incorporação da observação e das cartografias enquanto métodos para pesquisas que têm os bebês como foco. Para elas, “trata de diagramar a maneira singular pela qual um bebê se constitui e se subjetiva a si e ao outro e os processos de individualização que vivencia” (Tebet; Abramowicz, 2018, p. 941).

Sobre essa mesma questão, Rizzini, Porto e Terra (2014), realizaram uma análise da produção acadêmica brasileira sobre a criança na Primeira Infância. O levantamento concentrou-se entre os anos de 2004 e 2013 e foi realizado na base SciELO. Segundo as autoras, apesar de um aumento de 61% do número de artigos referentes à Primeira Infância, esse relacionado, sobretudo, à promulgação de marcos legais específicos para a criança entre zero e seis anos, o total de produções ainda é baixo, quando comparados com outras temáticas.

Referências aos primeiros anos de vida da criança enquanto um “distinto fenômeno social” (Tag, 2012, p. 36) podem ser encontradas a partir do século XVIII. Contudo, estudos acerca da institucionalização do conceito de Primeira Infância (Penn, 2011; Tag, 2012; Wotipka et al, 2017) demarcam o final dos anos de 1990 e início dos anos 2000 enquanto decisivos para a mudança de paradigma no que concerne a importância de compreender, estudar e privilegiar os primeiros anos de vida de uma criança.

Em um artigo publicado em 2011 acerca da influência dos discursos de instituições não governamentais internacionais (*international non-governmental*

organizations) e de caridade, sediadas no Norte Global⁶ em programas voltados para a Primeira Infância no mundo⁷, Penn (2011) identificou três perspectivas de compreensão da Primeira Infância: do desenvolvimento (*development perspective*), do investimento (*investment perspective*) e do direito (*entitlements perspective*). É necessário evidenciar que essas instituições muitas vezes mesclam as três perspectivas em seus documentos. Nessa mesma esteira de ideias, Tag (2012) resume as diferentes perspectivas da seguinte maneira: a perspectiva do desenvolvimento estaria ligada ao desenvolvimento de pesquisas de neurociência, a do investimento à teoria do capital humano e a dos direitos como aquela que compreende a criança pequena enquanto detentora de direitos.

2.1

Perspectiva do desenvolvimento

A primeira perspectiva é a do desenvolvimento, relacionada com os estudos da área de neurociência que demonstram que estímulos (ou a falta deles), principalmente na primeiríssima infância (período compreendido entre 0 e 3 anos de idade), provocam efeitos diversos no desenvolvimento cerebral da criança.

Dentre os inúmeros centros de pesquisa focados na neurociência espalhados pelas melhores universidades do mundo, o *Center on the Developing Child* da Universidade de Harvard, fundado em 2006, por Jack P. Schonkoff, é o que reúne os pesquisadores mais influentes (principalmente no contexto brasileiro, tema do qual falaremos no próximo capítulo) de tal maneira que não seria um exagero

⁶ As terminologias que pretendem explicar as divisões do mundo geopolítico (que estão além das divisões geográficas) foram sendo alteradas ao longo do tempo. Aqui adotamos a perspectiva dos estudos decoloniais. Para Santos e Meneses (2009, p. 12-13), “designamos a diversidade epistemológica do mundo por epistemologias do Sul. O Sul é aqui concebido metaforicamente como um campo de desafios epistêmicos, que procuram reparar os danos e impactos historicamente causados pelo capitalismo na sua relação colonial com o mundo. Esta concepção do Sul sobrepõe-se em parte com o Sul geográfico, o conjunto de países e regiões do mundo que foram submetidos ao colonialismo europeu e que, com exceção da Austrália e da Nova Zelândia, não atingiram níveis de desenvolvimento económico semelhantes ao do Norte global (Europa e América do Norte).”

⁷ Penn (2011) analisou os discursos das seguintes instituições: UNICEF (sede em Nova York, USA); UNESCO (sede em Paris, França); Organização Mundial da Saúde (sede em Genebra, Suíça); Aga Khan Foundation (sede em Richmond, USA); Bernard van Leer Foundation (sede em Haia, Holanda); Open Society Institute (sede em Nova York, USA); Plan Internacional (sede em Londres, Reino Unido); Save US (Westport, USA); Save the Children UK (Londres, Reino Unido); Save the Children Nordic (não há uma sede principal e sim escritórios em Stockholm, Oslo, Helsinki e Copenhagen).

considerar que inauguraram um novo paradigma para a Primeira Infância, calcado na perspectiva do desenvolvimento cerebral das crianças pequenas. Segundo a página do centro, sua missão é a de “impulsionar a inovação baseada na ciência, alcançando resultados revolucionários para crianças que enfrentam adversidades” (Center on the Developing Child, s.i., tradução nossa)

Um dos estudos mais citados em referência a essa perspectiva é o que está no livro organizado por Jack P. Shonkoff e Deborah A. Phillips em 2000, intitulado “*From Neurons to Neighborhoods: The Science of Early Childhood Development*”, fruto de um projeto de dois anos e meio, em que dezessete pesquisadores se organizaram em forma de comitê, tendo como objetivo avaliar a ciência atual de desenvolvimento na Primeira Infância (Shonkoff; Phillips, 2000)⁸. Nos chama atenção que mesmo as publicações mais recentes e com novos achados sobre a temática mencionem a importância da publicação de Shonkoff e Phillips.

Logo no início da publicação, os autores mencionam que o desenvolvimento das crianças na Primeira Infância é algo que fascina de longa data tanto os cientistas⁹ quanto os pais e cuidadores, que ficam cativados pelo rápido e acelerado crescimento e desenvolvimento que caracterizam os primeiros anos de vida das crianças. Somam-se aos cientistas e às famílias, as pessoas que trabalham diretamente com crianças nessa faixa etária, além dos *policy makers*¹⁰, sendo essa

⁸ Shonkoff foi convidado a presidir o Comitê de Integração da Ciência do Desenvolvimento na Primeira Infância (*Committee on Integrating the Science of Early Childhood Development*), iniciativa do Conselho para Crianças, Jovens e Famílias (*Board on Children, Youth, and Families*) do Conselho Nacional de Pesquisa (*National Research Council, CRC*) e do Instituto de Medicina com o objetivo de atualizar o conhecimento científico sobre a natureza do desenvolvimento inicial das crianças e o papel das experiências iniciais, para “separar esse conhecimento de crenças populares errôneas ou mal-entendidos e discutir as implicações dessa base de conhecimento para as políticas, práticas, desenvolvimento profissional e pesquisa da primeira infância” (Shonkoff; Phillips, 2000, p. 3).

⁹ Shonkoff e Phillips mencionam que o estudo sistemático do comportamento infantil data de meados do século XIX, quando pesquisadores em embriologia e evolução levantaram questões fundamentais sobre as origens e o curso do desenvolvimento humano ao longo da vida, mas foi na década de 1920 que pesquisadores e profissionais das áreas de medicina, educação e serviço social aumentaram a interação com psicólogos no escopo dos estudos da criança, levando “ao estabelecimento de uma disciplina científica vibrante, multidisciplinar que continuou a crescer como uma mistura de teoria, investigação empírica e percepções derivadas da experiência profissional” (Shonkoff; Phillips, 2000, p. 19, tradução nossa).

¹⁰ *Policy makers* é uma expressão muito utilizada nos estudos de Ciência Política e de Administração Pública, não possuindo uma direta tradução para o português. O termo foi cunhado pela primeira vez na literatura por Simon (1957). No estudo de Celina Souza (2002) em que a autora trata sobre conceitos, tipologias e subáreas do estudo de Políticas Públicas, a autora refere-se aos *policy makers* como decisores políticos, sendo estes não apenas os que atuam em cargos eletivos, mas também outros órgãos que possam influenciar a política pública, como mídia e organizações sociais.

uma característica que distingue os estudos do desenvolvimento da Primeira Infância de outras áreas (Shonkoff; Phillips, 2000).

Além dos fatores supracitados, os autores reconheceram que nas últimas duas décadas alguns fatores ocorreram para, nas palavras dos autores, “alterarem drasticamente o cenário para a política da primeira infância, prestação de serviços e educação infantil nos Estados Unidos” (Shonkoff; Phillips, 2000, p. 1-2, tradução nossa)¹¹. Nesse sentido, eles sintetizam esses fatores em dois momentos: o primeiro momento é o da explosão de pesquisas nas ciências neurobiológicas, comportamentais e sociais, o que levou a grandes avanços na compreensão das condições que influenciam se as crianças têm um início de vida promissor ou preocupante” (Shonkoff; Phillips, 2000, p. 2, tradução nossa). Essa “explosão” teria levado a algumas descobertas que geraram uma apreciação muito mais profunda

(1) da importância das experiências da infância, bem como das inseparáveis e altamente interativas influências da genética e do meio ambiente, no desenvolvimento do cérebro e no desdobramento do comportamento humano; (2) o papel central dos relacionamentos iniciais como fonte de apoio e adaptação ou risco e disfunção; (3) as capacidades poderosas, emoções complexas e habilidades sociais essenciais que desenvolver durante os primeiros anos de vida, e (4) a capacidade de aumentar as chances de resultados favoráveis de desenvolvimento por meio de intervenções planejadas (Shonkoff; Phillips, 2000, p. 2, tradução nossa).

O segundo momento destacado por eles é a de que essas descobertas foram feitas em um momento de transformações importantes nas circunstâncias sociais e econômicas em que as famílias com crianças pequenas estavam vivendo nos Estados Unidos, restringindo a capacidade do uso construtivo desse conhecimento (Shonkoff; Phillips, 2000)¹². A convergência de avanço do conhecimento e das

¹¹ Apesar dos autores terem citado apenas os EUA, é sabido que todo conhecimento produzido no país, principalmente os que são realizados em universidades renomadas como Universidade de Harvard, Universidade de Colúmbia, Universidade de Chicago, entre outras e publicadas em revista de alto impacto, como *Nature* e *Science*, ultrapassam as fronteiras do país norte americano, possuindo grande influência e reconhecimento em outros países.

¹² As alterações econômicas e sociais elencadas pelos autores ocorridas nos EUA foram: (1) mudanças marcantes na natureza, horário e quantidade de trabalho realizado por pais de crianças pequenas e maior dificuldade em conciliar responsabilidades familiares e de trabalho para os pais em todos os níveis de renda; (2) altos níveis contínuos de dificuldades econômicas entre as famílias, apesar dos aumentos gerais na educação materna, aumento nas taxas de emprego dos pais e uma economia forte; (3) aumento da diversidade cultural e a persistência de disparidades raciais e étnicas significativas nos resultados de saúde e desenvolvimento; (4) número crescente de crianças pequenas que passam um tempo considerável em creches de qualidade altamente variável, começando na primeira infância; e (5) maior consciência dos efeitos negativos do estresse sobre as crianças pequenas, particularmente como resultado de graves problemas familiares e condições comunitárias adversas que são prejudiciais ao bem-estar infantil (Shonkoff; Phillips, 2000, p. 2, tradução nossa)

mudanças nas circunstâncias da sociedade norte americana exigiam, por parte de todos os atores que estão de alguma maneira envolvidos com a Primeira Infância, sejam eles cientistas, formuladores de políticas, líderes empresariais, comunitários, profissionais e pais, um “reexame das respostas da nação às necessidades das crianças e de suas famílias, muitas das quais foram formuladas há várias décadas e revisadas apenas gradualmente desde então” (Shonkoff; Phillips, 2000, p. 2, tradução nossa).

Essa revisão abrangeu o período de antes do nascimento até os cinco anos de idade e teve como objetivo

compreender como a experiência precoce afeta todos aspectos do desenvolvimento - desde o circuito neural do cérebro em amadurecimento, à rede em expansão das relações sociais de uma criança, aos valores culturais duradouros e mutáveis da sociedade em que os pais criam os filhos. Inclui esforços para compreender as trajetórias típicas da primeira infância, bem como as vias de desenvolvimento atípicas que caracterizam as adaptações de crianças com deficiência (Shonkoff; Phillips, 2000, p. 3, tradução nossa).

É interessante notar que os autores mencionam que os estudos do Comitê possuem como propósito contribuir com duas agendas complementares, que tratam sobre o desenvolvimento da Primeira Infância, e enfatizam que têm responsabilidade em falar com ambas as agendas. A primeira seria a que enfoca o futuro e possui como pergunta norteadora “como a sociedade pode usar o conhecimento sobre o desenvolvimento da primeira infância para maximizar o capital humano da nação e garantir a vitalidade contínua de suas instituições democráticas?” (Shonkoff; Phillips, 2000, p. 3, tradução nossa). A segunda tem como foco o presente e enquanto questão: “como a nação pode usar o conhecimento para nutrir, proteger e garantir a saúde e o bem-estar de todas as crianças pequenas como um objetivo importante por si só, independentemente de os retornos mensuráveis poderem ser documentados no futuro?” (Shonkoff; Phillips, 2000, p. 3, tradução nossa). Segundo eles, enquanto a “primeira agenda fala aos interesses econômicos, políticos e sociais da sociedade, a segunda fala sobre seus valores éticos e morais” (Shonkoff; Phillips, 2000, p. 3, tradução nossa).

Além disso, o Comitê faz onze recomendações calcadas em quatro pilares e baseadas nas pesquisas realizadas: 1) todas as crianças nascem conectadas aos sentimentos e prontas para aprender; 2) os primeiros ambientes são importantes e

os relacionamentos nutritivos são essenciais; 3) a sociedade está mudando e as necessidades das crianças pequenas não estão sendo atendidas; por fim, 4) as interações entre a ciência, as políticas e a prática da Primeira Infância são problemáticas e exigem um repensar dramático.

No capítulo dois do livro, os autores trazem uma questão que acredita-se ser crucial para entendermos a perspectiva do desenvolvimento: “a verdadeira questão não é o que importa mais - experiência inicial ou posterior -, mas como a experiência posterior é influenciada pela experiência inicial?” (Shonkoff; Phillips, 2000, p. 90, tradução nossa). A resposta, segundo eles, é a de que o desenvolvimento da Primeira Infância tem adquirido cada vez mais importância

não porque eles proporcionam um plano inalterável para o bem-estar adulto, mas porque o que é aprendido no início da vida estabelece um conjunto de capacidades e orientação para o mundo [...] O bebê que aprendeu que pode envolver seus pais nas brincadeiras e fazer com que os objetos façam o que ele deseja adquire uma crença fundamental em sua capacidade de afetar o mundo ao seu redor. A criança que aprendeu que as pessoas de quem depende para obter conforto a ajudarão quando ela está angustiada tem mais probabilidade de se aproximar dos outros com empatia e confiança do que a criança cujas preocupações e medos foram descartados ou menosprezados. O pré-escolar que costuma se aninhar no colo de um adulto e ler livros antes de ir para a cama tem maior probabilidade de entrar no jardim de infância com um grande interesse pela leitura. A criança que perdeu essas experiências pode ter dificuldade em recuperá-las mais tarde na vida. Em suma, ter um bom começo de vida é uma estratégia para aumentar as chances de maior competência do adulto (Shonkoff; Phillips, 2000, p. 90, tradução e grifos nossos).

Mas, afinal, quais seriam os achados científicos que embasam essa fala? É aqui que entram os principais conceitos que são encontrados nos documentos de organismos internacionais, que constroem seus argumentos baseados na perspectiva do desenvolvimento. Ao longo desses anos, foram inúmeras descobertas que revolucionaram a neurociência que se voltou para o desenvolvimento da Primeira Infância. Trataremos de três conceitos que são frequentemente destacados em documentos públicos: plasticidade cerebral, período sensível e estresse tóxico.

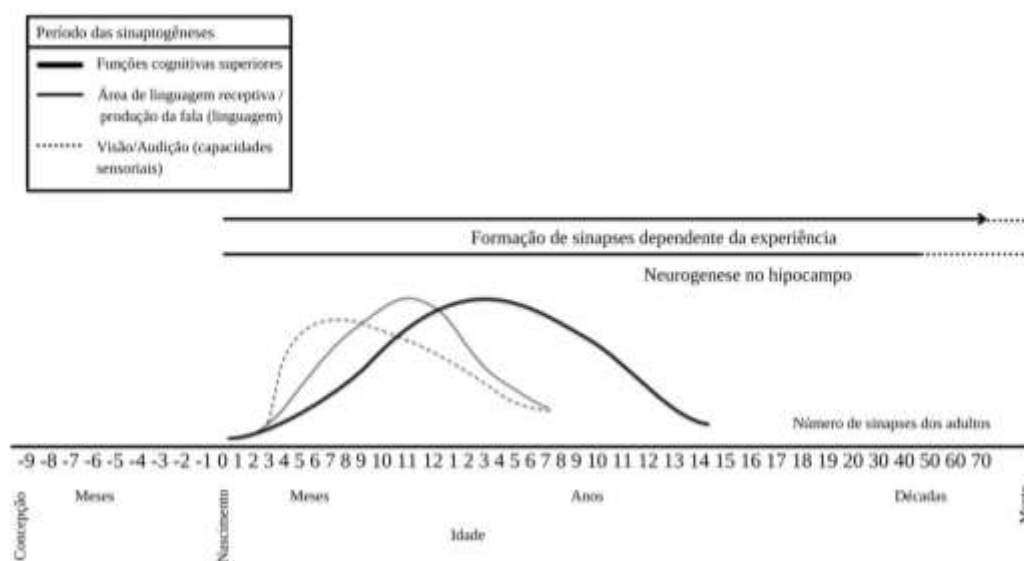
Em estudo intitulado “*The Neurobiological Bases of Early Intervention*”, Charles Nelson (2000) descreveu os possíveis mecanismos neurobiológicos que, para ele, estariam na base do sucesso da intervenção na Primeira Infância. Nelson (2000, p. 204, tradução nossa) afirma que “a eficácia de qualquer intervenção dependerá da capacidade do sistema nervoso (nos níveis celular, metabólico ou

anatômico) de ser modificado pela experiência”, referindo-se a esse processo como plasticidade neural. O autor ainda afirma que a plasticidade neural é “frequentemente limitada pelo tempo; ou seja, pode haver uma janela de oportunidade, ou período crítico, para alterar a função neural”. Por esse motivo, Nelson acredita que a plasticidade neural está no cerne da intervenção na Primeira Infância, sendo necessário observar o desenvolvimento da criança desde a fase fetal:

Embora muito dessa cronologia seja orquestrada por sinais genéticos e humorais (hormonais), a experiência pode exercer sua influência até mesmo no cérebro embrionário e fetal. Os exemplos fornecidos também ilustram a vulnerabilidade dessa fase do ciclo de vida; especificamente, como ambientes pré-natais comprometidos (por exemplo, má nutrição) podem levar a resultados de neuro desenvolvimento pobres (Nelson, 2000, p. 204, tradução nossa).

Mesmo reconhecendo a importância no desenvolvimento fetal do bebê, Nelson (2000, p. 216) afirma que é após o nascimento que o desenvolvimento sensível ocorre, principalmente nos três primeiros anos de vida e continua até a adolescência¹³. Shonkoff e Phillips (2000) adaptaram os achados dessa pesquisa de Charles Nelson (2000) e os sistematizaram em um gráfico que é frequentemente citado nos documentos e estudos internacionais, conforme vemos abaixo.

Gráfico 1 – Formação de novas sinapses



¹³ Apesar de Nelson (2000) mencionar que continua até a adolescência, estudos posteriores como o de Lenroot e Giedd (2006) demonstraram que alguns processos, como a mielinização, se completa apenas após os 21 anos ou mais.

Fonte: Charles (2000), elaborado por Shonkoff e Phillips (2000), tradução nossa.

Nessa esteira de pensamento, Knudsen (2004) escreveu um artigo intitulado “*Sensitive Periods in the Development of the Brain and Behavior*”, onde define o período sensível como

um termo amplo que se aplica sempre que os efeitos da experiência no cérebro são excepcionalmente fortes durante um período limitado de desenvolvimento. Os períodos sensíveis são de interesse para cientistas e educadores porque representam períodos de desenvolvimento durante os quais certas capacidades são prontamente moldadas ou alteradas pela experiência. Os períodos críticos são uma classe especial de períodos sensíveis que resultam em mudanças irreversíveis na função cerebral. A identificação de períodos críticos é de particular importância para os médicos, porque os efeitos adversos da experiência atípica durante um período crítico não podem ser remediados restaurando a experiência típica mais tarde na vida (Knudsen, 2004, p. 1412, tradução nossa)

De maneira prática, Kuhl et al (2005) demonstraram, por exemplo, que é na primeiríssima infância que as bases para o aprendizado pleno da língua são formados, isto porque “a percepção fonética da língua nativa de crianças pequenas prediz a linguagem futura e que a percepção fonética não nativa produz o resultado oposto - prevê um caminho mais lento para a aquisição da linguagem” (Kuhl et al, 2005, p. 259, tradução nossa), podendo ser afetado pela qualidade e quantidade de exposição à linguagem. Um exemplo disso é o estudo de Mayberry e Locke (2003) que demonstrou que crianças com deficiência auditiva com pais sem a mesma deficiência e que são expostas à linguagem de sinais apenas após os seis anos de idade, apresentam, ao longo da vida, uma menor capacidade de aprender a linguagem.

Assim, além de um crucial período para construção de habilidades, este é também um período em que a criança pequena fica mais vulnerável, já que “sem atenção adequada ao estímulo, a plasticidade não ocorre em muitos circuitos cerebrais” (Knudsen, 2004, p. 1417).

A partir dessa e outras pesquisas (Gunnar; Fisher, 2006), o termo “estresse tóxico” ganhou atenção dos pesquisadores, sendo um dos maiores focos de estudos do *Center on the Developing Child*. O centro distingue o “estresse” em três níveis: positivo, tolerável e tóxico, partindo do princípio de que “o estresse na primeira infância pode ser promotor do crescimento ou tóxico para o desenvolvimento da arquitetura do cérebro e da saúde física” (Center on the Developing Child, 2007, p. 9).

O primeiro, o “estresse positivo”, está associado a respostas fisiológicas moderadas e de curta duração que vivenciamos, por exemplo, quando conhecemos novas pessoas ou lidamos com a frustração, sendo um aspecto importante e necessário do desenvolvimento saudável. Este tipo de “estresse positivo” ocorre “no contexto de relacionamentos estáveis e de apoio, que ajudam a manter as respostas fisiológicas ao estresse pequenas e controláveis, e auxiliam a criança a desenvolver maior domínio e autocontrole” (Center on the Developing Child, 2007, p. 9, tradução nossa).

Por outro lado, o “estresse tolerável” seria aquele que podem ter consequências a longo prazo, como morte de um ente querido e divórcio dos pais, mas que as crianças têm a presença de adultos confiáveis e solidários. O “estresse tolerável” gera “respostas fisiológicas grandes o suficiente para interromper a arquitetura do cérebro, mas são aliviados por relacionamentos de apoio que facilitam o enfrentamento adaptativo e, assim, restauram a frequência cardíaca e os níveis de hormônio do estresse” (Center on the Developing Child, 2007, p. 9, tradução nossa). Assim, o que torna esse tipo de estresse tolerável ao invés de prejudicial é o apoio de adultos (pais, cuidadores e profissionais, como psicólogos).

Por fim, o “estresse tóxico” seria aquele que ocorre em decorrência de abuso ou negligência recorrente em crianças, depressão materna grave, abuso de substâncias por parte dos pais ou violência familiar, levando a “elevações persistentes dos hormônios do estresse e níveis alterados de substâncias químicas cerebrais importantes e que produzem um estado fisiológico interno que perturba a arquitetura e a química do cérebro em desenvolvimento” (Center on the Developing Child, 2007, p. 9, tradução nossa), podendo levar a dificuldades de aprendizagem e memória, bem como comportamentos prejudiciais à saúde e, posteriormente, estilos de vida adultos que comprometem o bem-estar ao longo do tempo. Ademais, pode aumentar a “susceptibilidade a doenças físicas (como doenças cardiovasculares, hipertensão, obesidade, diabetes e derrame), bem como problemas de saúde mental (como depressão, ansiedade desordens, e abuso de substâncias” (Center on the Developing Child, 2007, p. 9, tradução nossa).

Como veremos no próximo capítulo, a expressão “políticas públicas baseadas em evidências” ou “políticas públicas baseadas na ciência” ganhou um evidente espaço no discurso das principais instituições de *advocacy* voltadas para a Primeira Infância no Brasil, transpondo essa expressão até os formuladores de

políticas públicas. Analisando as publicações, relatórios e boletins, que têm como público-alvo os formuladores de políticas públicas e líderes sociais do *Center on the Developing Child*, identificamos essas expressões em vários momentos. Podemos citar como exemplo o relatório intitulado “*Science-Based Framework for Early Childhood Policy: Using Evidence to Improve Outcomes in Learning, Behavior, and Health for Vulnerable Children*”, de 2007, que tinha como público-alvo os atores acima citados e que traz em sua introdução a afirmação de que existe uma

convergência notável de novos conhecimentos sobre o cérebro em desenvolvimento, o genoma humano, a biologia molecular e a interdependência do desenvolvimento cognitivo, social e emocional oferece aos cientistas e legisladores uma oportunidade excepcional que não existia há uma década. Agora, os pesquisadores são capazes de apresentar uma estrutura unificada que pode **orientar as prioridades para políticas de primeira infância baseadas na ciência, construídas em torno de conceitos comuns (da neurociência e da pesquisa do desenvolvimento comportamental) e resultados empíricos amplamente aceitos (de quatro décadas de estudos de avaliação de programas) que têm sido gerados por esses diversos campos de estudo** (Center on the Developing Child, 2007, p. 6, tradução e grifos nossos).

Nesse momento, já notávamos uma convergência nos discursos de estudos de neurociência e os de investimento. Esse mesmo relatório de 2007 cita que, enquanto as pesquisas em neurociência e desenvolvimento infantil abordam as questões “por que” e “o quê” sobre o investimento em crianças pequenas, as ciências aplicadas de intervenção e avaliação de programas procuram responder a questões sobre “quando” e “como”.

Um ano antes, em 2006, Eric I. Knudsen, James J. Heckman, Judy L. Cameron e Jack P. Shonkoff, publicaram um artigo nomeado “*Economic, neurobiological, and behavioral perspectives on building America’s future workforce*”, que, em tradução livre, seria algo como “Perspectivas econômicas, neurobiológicas e comportamentais sobre a construção da futura força de trabalho da América”. Esse artigo foi um dos marcos dessa convergência de discursos. Segundo os autores, trata-se de um “exame interdisciplinar da pesquisa em economia, psicologia do desenvolvimento e neurobiologia” (Knudsen et al, 2006, p. 1015, tradução nossa), onde é possível notar que existe uma “notável convergência em um conjunto de princípios comuns que explicam os efeitos potentes do ambiente inicial sobre a capacidade de desenvolvimento de habilidades

humanas” (Knudsen et al, 2006, p. 1015, tradução nossa), destacando os motivos pelo qual a “estratégia mais eficiente para fortalecer a força de trabalho futura, tanto econômica quanto neuro-biologicamente, é investir em ambientes de crianças desfavorecidas durante a Primeira Infância” (Knudsen et al, 2006, p. 1015, tradução nossa).

2.2

Perspectiva do investimento

A perspectiva do investimento está diretamente relacionada com a teoria do capital humano e foi desenvolvida principalmente por economistas, com destaque para o vencedor do prêmio Nobel de Economia de 2000, James Heckman, da Universidade de Chicago, que demonstraram em suas pesquisas que programas voltados para a Primeira Infância tendem a gerar impacto econômico e social maior do que em outras fases da vida.

Um dos estudos mais famosos e citados nesse sentido é o *HighScope Perry Preschool Program* (Programa da Pré-Escola Perry), realizado nos Estados Unidos, em 1960, como um ensaio randomizado que possuía como objeto as “crianças afro-americanas desfavorecidas e com baixo QI, com idades entre 3 e 4 anos” (Heckman; Pinto; Savelyev, 2013). O estudo acompanhou 58 crianças negras, sorteadas dentro de um grupo de 123 crianças com o mesmo perfil. Elas passavam 2 horas e meia por dia na Pré-Escola Perry, além de receber visitas domiciliares de professoras, toda semana, por 1 hora e meia, com o propósito de envolver as mães no processo educacional do filho, que seguia um currículo piagetiano (Henriques et al, 2009, p. 106).

Após dois anos de participação, todas as crianças deixaram o programa e ingressaram na mesma escola pública e continuaram sendo acompanhadas por Heckman e sua equipe até completarem 40 anos de idade (Heckman; Pinto; Savelyev, 2013). Nenhum outro programa de intervenção da Primeira Infância acompanhou as crianças por tanto tempo quanto o “Programa Perry” (Heckman et al, 2010, p. 116).

Os estudos de Heckman e sua equipe do *Center for the Economics of Human Development* da Universidade de Chicago, fundado em 2014, reconheceram que o Q.I não foi a melhor escolha enquanto indicador de análise, pois “não houve

diferença estatisticamente significativa no QI entre os tratamentos e controles para os homens e apenas uma diferença estatisticamente significativa limítrofe para as mulheres” (Heckman; Pinto; Savelyev, 2013, p. 3, tradução nossa). Apesar disso, eles afirmam que os estudos demonstraram, ao mesmo tempo, que o Programa Perry influenciou nas habilidades comportamentais, melhorando “substancialmente os comportamentos externalizantes (comportamentos agressivos, anti-sociais e violadores), que, por sua vez, melhorou uma série de indicadores do mercado de trabalho, comportamentos de saúde e atividades criminosas” (Heckman; Pinto; Savelyev, 2013, p. 3, tradução nossa), sendo esse resultado melhor observado nas meninas.

Atualmente, os resultados das pesquisas baseadas no “Programa Perry”, além das análises econométricas, também utilizam os argumentos dos estudos de neurociência. Em artigo publicado em 2006, na revista *Science*, Heckman afirma que existem quatro conceitos centrais para a formulação de políticas sociais sólidas voltadas para a Primeira Infância, tendo surgido após décadas de pesquisas independentes nas áreas de economia, neurociência e psicologia do desenvolvimento. Os quatro conceitos são: (1) a arquitetura do cérebro e o processo de formação de habilidades são influenciados por uma interação entre genética e experiência individual; (2) o domínio das habilidades essenciais para o sucesso econômico e o desenvolvimento de suas vias neurais subjacentes seguem regras hierárquicas. As realizações posteriores se baseiam em fundações que foram estabelecidas anteriormente; (3) as competências cognitivas, linguísticas, sociais e emocionais são interdependentes; todos são moldados poderosamente pelas experiências da criança em desenvolvimento; e todos contribuem para o sucesso na sociedade em geral; e, por fim, (4) embora a adaptação continue ao longo da vida, as habilidades humanas são formadas em uma sequência previsível de períodos sensíveis, durante os quais o desenvolvimento de circuitos neurais específicos e os comportamentos que eles mediam são mais plásticos e, portanto, perfeitamente receptivos às influências ambientais (Heckman, 2006, p. 1900).

Seguindo nessa linha de pensamento, Heckman afirma que tanto os circuitos em evolução do cérebro até a capacidade de empatia da criança são afetados pelos ambientes e experiências que são encontrados de forma cumulativa (Heckman, 2010, p. 1900), sendo intrinsecamente ligados à natureza da aprendizagem. Sobre a aprendizagem, Heckman debateu, em artigo publicado em 1999, até que ponto as

instituições de ensino formal são de fato os que têm papel central no desenvolvimento das habilidades exigidas pela economia moderna. Para ele, essa crença, que é adotada pela maioria dos políticos, leigos e até muitos acadêmicos, “negligencia o papel crucial das famílias na promoção de habilidades e a variedade de habilidades necessárias para se ter sucesso” (Heckman, 1999, p. 2, tradução nossa).

O autor prossegue seu raciocínio afirmando que os debates sobre formação de habilidades focam em questões como gastos escolares ou reformas educacionais, ou seja, dão ênfase às discussões de políticas sobre a escolaridade formal, excluindo do debate as fontes informais e não institucionais de aprendizagem (Heckman, 1999, tradução nossa). Este seria, nas palavras dele, um ponto cego de “natureza factual” que surge de uma falha “em reconhecer que o aprendizado é um assunto para a vida toda e que muito aprendizado vem de fora das escolas” (Heckman, 1999, p. 2, tradução nossa). O autor defende essencialmente que “a educação formal ou institucional é apenas um aspecto do processo de aprendizagem, embora importante, e pesquisas recentes indicam que não é necessariamente o mais importante” (Heckman, 1999, p. 2, tradução nossa).

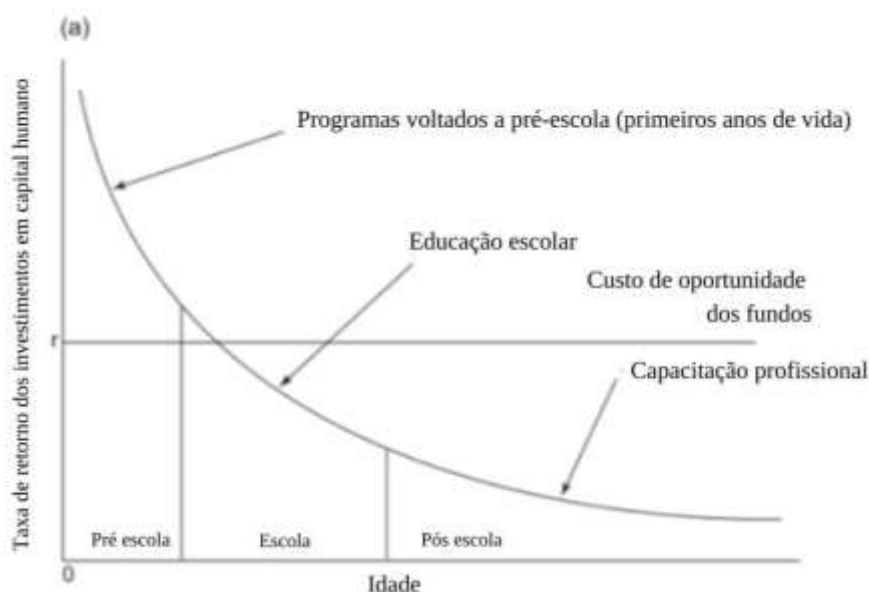
Em um primeiro momento pode parecer um pouco contraditória a defesa de Heckman de que a educação formal é apenas um aspecto do processo de aprendizagem e que o papel das famílias tem destaque, ao mesmo tempo que demonstra, em suas pesquisas, as taxas de retorno, quando há um maior investimento nos programas de pré-escola. Essa questão pode ser explicada a partir da afirmação do autor, em capítulo de livro publicado com Pedro Carneiro, de que “um fator determinante nas escolas de sucesso são as famílias de sucesso. As escolas trabalham com o que os pais trazem” (Carneiro; Heckman, 2003, p. 88, tradução nossa)

Heckman faz essas afirmações calcado na compreensão de que na Primeira Infância há uma maior influência da família e de que, quanto mais cedo as crianças na Primeira Infância sejam estimuladas, principalmente nos chamados períodos sensíveis, haverá “rendimentos mais altos e níveis mais baixos de comportamento criminoso” (Heckman, 1999, p. 23). Para Naudeu et al (2011), os estudos de Heckman e sua equipe procuram demonstrar que “os atrasos no desenvolvimento cognitivo e global bem antes de a criança ingressar na escola primária têm muitas vezes consequências duradouras e onerosas tanto para as famílias quanto para a

sociedade” (Naudeau et al, 2011, p. 15), afirmando ainda que esses poderiam gerar “efeitos irreversíveis sobre o nível de escolaridade, a saúde, a fertilidade e ganhos de produtividade”.

Quando analisados especificamente os resultados do *HighScope Perry Preschool Program* “as relações de custo-benefício relatadas para o programa são substanciais. Medido até os 27 anos, o programa retorna US \$ 5,70 para cada dólar gasto” (Heckman, 1999, p. 23, tradução nossa). A partir desse dado, Carneiro e Heckman (2003, p. 91) elaboraram o famoso gráfico que, ao lado do gráfico de formação de novas sinapses, figuram enquanto principais argumentos em defesa do investimento na Primeira Infância nas publicações internacionais e nacionais.

Gráfico 2 – Taxa de retorno dos investimentos em capital humano por idade



Fonte: CARNEIRO, Pedro; HECKMAN, James (2003), tradução nossa.

De maneira sintética, o gráfico traça a taxa de retorno do capital humano em diferentes estágios do ciclo de vida de uma pessoa com determinadas habilidades. O eixo horizontal representa a idade e o eixo vertical representa a taxa de retorno do investimento, tendo como pressuposto que o mesmo investimento seja feito em cada idade. Nas palavras de Carneiro e Heckman (2003):

a taxa de retorno de um dólar de investimento feito enquanto uma pessoa é jovem é maior do que a taxa de retorno do mesmo dólar feita em uma idade posterior. Os primeiros investimentos são colhidos em um horizonte mais longo do que aqueles feitos mais tarde no ciclo de vida. Além disso, como os investimentos iniciais aumentam a produtividade (reduzem os custos) dos investimentos posteriores, o capital humano é sinérgico (Carneiro; Heckman, 2003, p. 90, tradução nossa).

Além dos estudos de Heckman e sua equipe da Universidade de Chicago, os estudos do indiano Amartya Sen, outro pesquisador laureado com o Prêmio Nobel da Economia, em 1998, merecem menção no desenvolvimento da perspectiva do desenvolvimento econômico. Apesar de não ter escrito especificamente sobre a Primeira Infância, seus estudos influenciam fortemente, a partir da disseminação principalmente por parte de órgãos internacionais multilaterais, o desenho das ações governamentais de países em desenvolvimento, inclusive no Brasil. Lima (2015) considera que

podemos ousar dizer que juntamente com Adam Smith (1996a, 1996b) e Keynes (1996), economistas reverenciados e profundamente influentes nos organismos internacionais e, de certa forma, na história do capitalismo contemporâneo, o economista indiano compõe a santíssima trindade do liberalismo social (Lima, 2015, p. 2)

Amartya Sen ficou reconhecido por sua defesa da liberdade enquanto instrumento principal para o desenvolvimento das pessoas, do Estado Bem-Estar Social, da capacidade de “agenciamento” (*agency*) das pessoas e na mensuração de bem-estar e pobreza. Para esse último item, desenvolveu o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), seu trabalho mais conhecido.

Em seu livro “Desenvolvimento como liberdade”, publicado pela primeira vez em inglês, em 1999, Amartya Sen tem como base cinco conferências proferidas por ele enquanto membro da presidência do Banco Mundial em 1996 (Sen, 2010). Considerada uma das principais obras do autor, por reunir seus principais conceitos, ele parte da compreensão de que há atualmente um grande paradoxo: ao mesmo tempo que “vivemos em um mundo de opulência sem precedentes” (Sen, 2010, p. 9) também vivemos “igualmente um mundo de privação, destituição e opressão extraordinárias” (Sen, 2010, p. 9).

Para ele, o século XX trouxe outras notáveis mudanças para além da esfera econômica: o regime democrático e participativo como modelo preeminente de organização política, os conceitos de direitos humanos e a liberdade política como retórica prevalecente, as pessoas vivendo em média muito mais tempo do que no

passado e a diminuição das fronteiras decorrente da globalização, não só nos campos da troca, do comércio e das comunicações, mas também quanto a ideias e ideais interativos (Sen, 2010, p. 9).

Por outro lado, no mesmo século XX, ele diz que “existem problemas novos convivendo com antigos” (Sen, 2010, p. 9), como a

persistência de pobreza e das necessidades essenciais não satisfeitas, fomes coletivas e fome crônica muito disseminadas, violação de liberdades políticas elementares e de liberdades formais básicas, ampla negligência diante dos interesses e da condição de agente das mulheres e ameaças cada vez mais graves ao nosso meio ambiente e à sustentabilidade de nossa vida econômica e social. Muitas dessas privações podem ser encontradas, sob uma ou outra forma, tanto em países ricos como em países pobres (Sen, 2010, p. 9).

Não é exagero dizer que esse trecho retirado integralmente do prefácio do livro é um pequeno resumo das temáticas que ele aborda, não apenas nessa obra, mas em outras escritas por ele. Partindo da premissa de que existem diferentes formas de liberdade no combate a esses males elencados por ele, Sen acrescenta que a “condição de agente dos indivíduos é central para lidar com essas privações” (Sen, 2010, p. 10). Ele destaca que, apesar dessa centralidade,

a condição de agente de cada um é inescapavelmente restrita e limitada pelas oportunidades sociais, políticas e econômicas de que dispomos. Existe uma acentuada complementariedade entre a condição de agente individual e as disposições sociais: é importante o reconhecimento simultâneo da centralidade da liberdade individual e da força das influências sociais sobre o grau e o alcance da liberdade individual (Sen, 2010, p. 10).

Assim, parte-se do princípio de que a expansão da liberdade é o principal meio e fim do desenvolvimento. Ou, nas palavras dele, “a eliminação de privações de liberdade substanciais, argumenta-se aqui, é *constitutiva* do desenvolvimento” (Sen, 2010, p. 10, grifo do autor).

Para esse fim (e este foi um dos grandes diferenciais de suas obras), Sen defende que há uma necessidade de uma análise integrada das atividades econômicas, sociais e políticas, “envolvendo uma multiplicidade de instituições e muitas condições de agente relacionadas de forma interativa” (Sen, 2010, p. 11):

Concentra-se particularmente nos papéis e inter-relações entre certas liberdades instrumentais cruciais, incluindo oportunidades econômicas, liberdades políticas, facilidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora. As

disposições sociais, envolvendo muitas instituições (o Estado, o mercado, o sistema legal, os partidos políticos, a mídia, os grupos de interesse público e os foros de discussão pública, entre outras), são investigadas segundo sua contribuição para a expansão e a garantia das liberdades substantivas dos indivíduos, vistos como agentes ativos de mudança, e não como recebedores passivos de benefícios (Sen, 2010, p. 11).

Sobre a “condição de agente das pessoas”, tema sobre o qual ele se debruça inúmeras vezes durante o livro¹⁴, sua premissa é a de que a economia possui uma antiquada distinção entre “paciente” e “agente”. Para ele,

com oportunidades sociais adequadas, os indivíduos podem efetivamente moldar seu próprio destino e ajudar uns aos outros. Não precisam ser vistos como beneficiários passivos de engenhosos programas de desenvolvimento. Existe, de fato, uma sólida base racional para reconhecermos o papel positivo da condição de agente livre e sustentável - e até mesmo o papel positivo da impaciência construtiva (Sen, 2010, p. 26)

Tendo como base esses argumentos, ele inicia sua defesa do “desenvolvimento visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam” (Sen, 2010, p. 16). Há, portanto, um embate teórico entre o “ênfase nas liberdades humanas” em contraste com “visões restritas de desenvolvimento”.

Para ele, um dos principais instrumentos de mensuração que tem como princípio “visões restritas de desenvolvimento” é o Produto Nacional Bruto (PNB)¹⁵. Apesar de reconhecer que o PNB “pode ser muito importante como um meio para expandir as liberdades desfrutadas pelos membros da sociedade” (Sen, 2010, p. 16, grifo do autor), ele defende que as “liberdades dependem também de outros determinantes, como as disposições sociais, econômicas e direitos civis (Sen, 2010, p. 16).

Partindo dessa lógica, Sen aprofunda sua argumentação ao descrever as bases constitutivas de sua teoria – ele inicia descrevendo teorias que, apesar de

¹⁴ A “condição de agente” é um tema central em suas pesquisas e neste livro, mas aparece principalmente no capítulo oito: “A condição de agente das mulheres e a mudança social”. Neste capítulo, Sen defende que “nada atualmente é tão importante na econômica política do desenvolvimento quanto um reconhecimento adequado da participação e da liderança política, econômica e social das mulheres. Este é, de fato, um aspecto crucial do ‘desenvolvimento como liberdade’ (Sen, 2010, p. 263).

¹⁵ Para Mankiw, um dos principais autores da economia macroeconômica, “Produto Nacional Bruto (PNB) é o valor de produção dos residentes permanentes de um país (chamados nacionais) [...] PNB difere do PIB por incluir a renda dos nacionais obtidas fora do país e excluir a renda dos estrangeiros obtida dentro do país” (Mankiw, 2007, p. 356).

beber em alguns de seus pressupostos, não dão conta de explicar a realidade compreendida por ele. São elas: abordagem utilitarista (a partir da teoria de John Stuart Mill), prioridade da liberdade formal (com destaque para a Teoria da Justiça de John Rawls) e libertarianismo (com ênfase na teoria de Robert Nozick).

Batizada de “*capability*” ou capacidades, a teoria de Sen tem como primazia as liberdades substantivas de escolher uma vida que tem razão para valorizar (Sen, 2010, p. 104). Em suas palavras,

se o objetivo é concentrar-se na oportunidade real de onde o indivíduo promover seus objetivos (como Rawls recomenda explicitamente), então será preciso levar em conta não apenas os bens primários que as pessoas possuem, mas também as características pessoais relevantes que governam a *conversão* de bens primários na capacidade de a pessoa promover seus objetivos (Sen, 2010, p. 104, grifo do autor)

O autor, ao descrever sua teoria, faz uma crítica ao liberalismo clássico que, ao defender a liberdade, refere-se estritamente à liberdade econômica e política de cada indivíduo. Entretanto, utiliza-se de Adam Smith, reconhecido como pai do liberalismo econômico, para defender sua posição. Em uma das muitas citações a Smith em seu livro, destaco um trecho em que ele utiliza a teoria smithiana para demonstrar as bases da teoria da capacidade:

Smith de fato deixou contribuições pioneiras ao analisar a natureza das trocas mutuamente vantajosas e o valor da divisão do trabalho e, como essas contribuições são perfeitamente condizentes com o comportamento humano sem bonomia e sem ética, as referências a essas partes da obra de Smith têm sido profusas e exuberantes. Outras partes dos escritos de Smith sobre economia e sociedade, que contém observações sobre a miséria, a necessidade de simpatia e o **papel das considerações éticas no comportamento humano, particularmente o uso de normas de conduta**, foram relegadas a um relativo esquecimento à medida que essas considerações caíram em desuso na economia (Sen, 2010, p. 44, grifo nosso).

Para Mendonça (2012), é na inspiração liberal e smithiana do trabalho de que encontramos o principal problema. Apesar de inovador e demonstrar “preocupação explícita e objetiva com a questão da pobreza” (Mendonça, 2012, p. 66), o trabalho de Sen inaugura uma corrente na economia moderna conhecida como “social liberalismo”.

2.3

Perspectiva dos direitos

Penn (2011) e Tag (2011) identificam uma terceira perspectiva, ancorada nos preceitos da Convenção sobre os Direitos da Criança das Nações Unidas de 1989¹⁶, e que tornou-se ainda mais evidente em 2005, com o *General Comment* ¹⁷ número 7, que versa sobre a implementação dos direitos das crianças na Primeira Infância e sua aprovação em 2010, na Assembleia Geral das Nações Unidas, tornando-se a primeira resolução aprovada especificamente acerca da Primeira Infância (Tag, 2012).

A ideia da construção de um *General Comment* específico sobre a Primeira Infância surgiu após uma revisão dos relatórios¹⁸ dos Estados Partes do Comitê dos Direitos da Criança da Organização das Nações Unidas e a conclusão de que, apesar da Convenção sobre os Direitos da Criança das Nações Unidas abarcar as crianças de zero aos dezoito anos, havia pouca informação e menção sobre a situação da Primeira Infância nos relatórios, com comentários limitados principalmente à mortalidade infantil, registro de nascimento e cuidados de saúde¹⁹.

Por esse motivo, o Comitê sentiu a necessidade de uma discussão sobre as implicações mais amplas da Convenção sobre os Direitos da Criança especificamente para as crianças pequenas. Assim, em 2004, o Comitê dedicou o “*Day of General Discussion*” para debater a implementação dos direitos da criança na Primeira Infância. O “*Day of General Discussion*” é um evento que ocorre a cada dois anos em Genebra, na Suíça, com o objetivo de debater algum artigo específico da Convenção ou algum tópico importante e conta com a participação de representantes de governos, mecanismos de direitos humanos da ONU, órgãos e

¹⁶ A Convenção sobre os Direitos da Criança das Nações Unidas foi o primeiro instrumento jurídico internacional do mundo sobre os direitos da criança e foi produto de dez anos de negociações entre delegações governamentais, organizações intergovernamentais e organizações não governamentais (Freeman, 2000)

¹⁷ *General Comments* são documentos elaborados pelas Nações Unidas como uma espécie de interpretação dos tratados de Direitos Humanos. Eles procuram evidenciar as obrigações de relato dos Estados Partes com relação a certas disposições e sugerem abordagens para a implementação das disposições dos tratados.

¹⁸ Todos os Estados Partes são obrigados a apresentar relatórios regulares ao Comitê dos Direitos da Criança sobre como os direitos estão sendo implementados. Os Estados devem apresentar um relatório inicial dois anos após a adesão à Convenção e, em seguida, relatórios periódicos a cada cinco anos. O Comitê examina cada relatório e endereça suas preocupações e recomendações ao Estado Parte na forma de observações finais (Committee on the Rights of the Child, s.i)

¹⁹ Sobre essa questão, em artigo publicado em 2011, Ben-Arieh (2011) demonstrou que os indicadores voltados para a Primeira Infância tiveram uma “evolução” ao longo dos anos. Enquanto os primeiros indicadores de bem-estar das crianças tendiam a se concentrar na sobrevivência infantil, os atuais tendem a ter um olhar para além da sobrevivência. Em outras palavras, não basta a criança sobreviver, ela deve ter acesso a saúde, educação, assistência social, cultura e moradia de qualidade.

agências especializadas das Nações Unidas, instituições do Terceiro Setor, instituições nacionais de direitos humanos, bem como especialistas individuais e crianças (Bernard Van Leer Foundation, 2006).

Em 2004, o evento, que recebeu apoio organizacional da Fundação Bernard van Leer Foundation e do UNICEF, recebeu contribuições de organizações de diversas naturezas, como Human Rights Watch, Arquidiocese de Buenos Aires (Argentina), FORCES India - New Delhi (Índia) e Canadian Child Care Federation (Canadá). Não há menção a instituições brasileiras que tenham participado. Como resultado principal desse evento, houve a decisão da construção de um *General Comment* específico sobre a Primeira Infância (Committee on the Rights of The Child, 2004).

O *General Comment*, número 7 compreende a Primeira Infância como todas as crianças com menos de oito anos de idade e define como principais objetivos do documento:

- (a) fortalecer a compreensão dos direitos humanos de todas as crianças e chamar a atenção dos Estados Partes para suas obrigações para com as crianças pequenas;
- (b) comentar sobre as características específicas da primeira infância que impactam a realização de direitos;
- (c) estimular o reconhecimento das crianças pequenas como atores sociais desde o início da vida, com interesses, capacidades e vulnerabilidades particulares, e dos requisitos de proteção, orientação e apoio no exercício de seus direitos;
- (d) chamar a atenção para as diversidades na primeira infância que precisam ser levadas em consideração ao implementar a Convenção, incluindo as diversidades nas circunstâncias das crianças pequenas, na qualidade de suas experiências e nas influências que moldam seu desenvolvimento;
- (e) apontar as variações nas expectativas culturais e no tratamento das crianças, incluindo os costumes e práticas locais que devem ser respeitados, exceto quando violarem os direitos da criança;
- (f) enfatizar a vulnerabilidade das crianças pequenas à pobreza, discriminação, desagregação familiar e múltiplas outras adversidades que violam seus direitos e prejudicam seu bem-estar;
- (g) contribuir para a realização dos direitos de todas as crianças pequenas por meio da formulação e promoção de políticas, leis, programas, práticas, treinamento profissional e pesquisa abrangentes especificamente voltados para os direitos da primeira infância (Committee on the Rights of The Child, 2005, tradução nossa).

Pautada na concepção de que a criança na Primeira Infância é sujeito de direitos, o documento reafirma a importância da Convenção dos Direitos da Criança e reforça que os direitos nela previstos devem ser aplicados de “forma holística na primeira infância, levando em consideração o princípio da universalidade, indivisibilidade e interdependência de todos os direitos humanos” (Committee on the Rights of The Child, 2005, tradução nossa) e encoraja os Estados signatários da

Convenção a construírem uma agenda propositiva voltada para a Primeira Infância, sendo “necessário um afastamento das crenças tradicionais que consideram a primeira infância principalmente como um período para a socialização do ser humano imaturo em direção ao status de adulto maduro” (Committee on the Rights of The Child, 2005, tradução nossa).

Para isso, ao mesmo tempo que as crianças pequenas devem ser reconhecidas como membros ativos das famílias, comunidades e sociedades, com suas próprias preocupações, interesses e pontos de vista, as especificidades da Primeira Infância (como nutrição física, cuidado emocional e orientação sensível, bem como de tempo e espaço para brincar, explorar e aprender socialmente) devem ser levadas em consideração no exercício de seus direitos. O documento ainda recomenda que tais requisitos devem ser planejados dentro de uma estrutura de leis, políticas e programas voltados para a Primeira Infância, sendo muito importante a previsão de planos de implementação e monitoramento, independentes, além de avaliações do impacto das leis e políticas (Committee on the Rights of The Child, 2005).

É interessante notar que o documento cita alguns achados da perspectiva do desenvolvimento, por exemplo, ao afirmar que “os primeiros anos das crianças são a base para a sua saúde física e mental, segurança emocional, identidade cultural e pessoal e desenvolvimento de competências” (Committee on the Rights of The Child, 2005) e, ao mesmo tempo, reafirma que deve-se levar em consideração “as diversas maneiras pelas quais o desenvolvimento inicial é compreendido e executado, incluindo as expectativas variáveis da criança pequena e as providências para seu cuidado e educação” (Committee on the Rights of The Child, 2005). Há uma tímida referência à perspectiva do investimento, quando cita que

estratégias adequadas de prevenção e intervenção durante a primeira infância têm o potencial de impactar positivamente no bem-estar atual e nas perspectivas futuras das crianças pequenas. Implementar os direitos da criança na primeira infância é, portanto, uma forma eficaz de ajudar a prevenir dificuldades pessoais, sociais e educacionais durante a meia infância e a adolescência (Committee on the Rights of The Child, 2005, tradução nossa).

Durante a 65ª Assembleia Geral das Nações Unidas, realizada no dia 21 de dezembro de 2010, foi aprovada a primeira resolução acerca da implementação dos direitos das crianças na Primeira Infância, definindo este período como aquele que

“abrange todas as fases da vida de uma criança até e durante a sua transição para a escola” (Organização das Nações Unidas, 2010, tradução nossa), reafirmando que toda criança é titular de todos os direitos consagrados na Convenção sobre os Direitos da Criança, sendo a Primeira Infância uma fase crítica para a efetivação desses direitos.

É interessante notar que a definição de Primeira Infância da resolução é um pouco diferente do *General Comment* número 7, pois, enquanto o documento elaborado pelo Comitê dos Direitos da Criança da Organização das Nações Unidas define uma idade específica (oito anos), a resolução aprovada na Assembleia Geral define que a Primeira Infância como o período que abrange todas as fases da vida de uma criança até e durante a sua transição para a escola. Enquanto o texto da resolução não nos traz os motivos para a definição ter sido descrita dessa maneira, o documento descreve mais essa questão, afirmando que

as definições de primeira infância variam em diferentes países e regiões, de acordo com as tradições locais e a organização dos sistemas de ensino primário. Em alguns países, a transição da pré-escola para a escola ocorre logo após os 4 anos de idade. Em outros países, essa transição ocorre por volta dos 7 anos de idade. Em sua consideração dos direitos na primeira infância, o Comitê deseja incluir todas as crianças pequenas: ao nascer e durante a primeira infância; durante os anos pré-escolares; bem como durante a transição para a escola. Nesse sentido, o Comitê propõe como definição de trabalho apropriada para a primeira infância o período abaixo da idade de 8 anos. Os Estados Partes devem revisar suas obrigações para com as crianças pequenas no contexto desta definição (Committee on the Rights of the Child, 2005, tradução nossa).

A resolução cita uma profunda preocupação com o fato de que oito milhões de crianças com menos de cinco anos de idade morreram por causas evitáveis somente em 2009, e que, nos países em desenvolvimento, mais de um terço das crianças menores de cinco anos sofre de baixa estatura e um quarto sofre de baixo peso e desnutrição grave antes de entrar na escola primária, podendo gerar “em alguns casos, danos irreparáveis ao seu desenvolvimento cognitivo e impactos de longo prazo em sua saúde física e desenvolvimento” (Organização das Nações Unidas, 2010, tradução nossa).

O documento ainda convoca a participação de todos os Estados-membro, as entidades, fundos e programas relevantes do sistema das Nações Unidas, instituições doadoras, incluindo as instituições financeiras internacionais, e doadores bilaterais a

apoiarem as iniciativas nacionais, quando solicitadas, incluindo programas de desenvolvimento da primeira infância, financeira e tecnicamente, bem como para aumentar a cooperação e parceria internacionais eficazes para fortalecer compartilhamento de conhecimento e capacitação para a primeira infância, em termos de desenvolvimento de políticas, desenvolvimento de programas, pesquisa e treinamento profissional (Organização das Nações Unidas, 2010, tradução nossa).

Na Resolução, a ONU se compromete a incluir a temática da Primeira Infância nos relatórios anuais sobre venda e exploração sexual de crianças, crianças e conflitos armados e violência contra crianças. Ao analisar tais relatórios pós resolução de 2010, entretanto, não foram encontradas menções à Primeira Infância, com exceção do documento temático, publicado em 2016, pela representante especial do secretário geral na temática de violência contra as crianças (*Special Representative of the Secretary-General on Violence Against Children*).

É importante mencionar que, embora a sociedade atual tenha na noção contemporânea do direito internacional dos direitos humanos um instrumento de efetivação da dignidade da pessoa humana (Piovesan; Freitas, 2018), representando um esforço por um “direito comum” (Delmas-Marty, 2004), sendo a Organização das Nações Unidas a única agência política de participação universal à disposição da humanidade existente hoje (Sardenberg, 2005), ela não tem poder de *enforçar* sobre os países signatários, cabendo a ela um papel consultivo e de mediação de conflitos.

Em paralelo ao sistema global de direitos humanos, há o sistema regional de proteção. O Brasil está inserido na Organização dos Estados Americanos (OEA), fundada em 1948, sendo reconhecida enquanto organização regional segundo o capítulo VII da Carta da ONU. A partir de sua fundação, criou seu próprio sistema de direitos humanos, congregando 35 países do hemisfério, consistindo enquanto bases legais a Carta da OEA e a Convenção Americana de Direitos Humanos (HEINTZE, 2010).

Além dos tratados internacionais, que têm grande relevância no reconhecimento dos direitos humanos, as organizações internacionais também exercem forte influência na formulação, implementação e monitoramento de políticas em países do Sul Global, ou “em desenvolvimento”. Essa influência não é uma exclusividade das políticas voltadas para a Primeira Infância, mas conforme nos demonstram estudos internacionais (Pen 2002, 2012; Moss et al, 2016) e

nacionais (Rosemberg, 2002; Marquez, 2016), a convergência das perspectivas de investimento, de desenvolvimento e de direitos com iniciativas de financiamento de organizações internacionais, tanto as com foco no desenvolvimento econômico, como Banco Mundial e Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico ou Económico (OCDCE), quanto as organizações do Sistema das Nações Unidas, como UNICEF e UNESCO, além das instituições filantrópicas e de *advocacy* internacional, como a Fundação Bernard van Leer, Plan Internacional e Save the Children, alavancaram a criança na Primeira Infância a um novo “status”.

Com financiamento dessas organizações internacionais, como UNICEF e Banco Mundial, países como Chile ²⁰, África do Sul ²¹ e Bangladesh ²² desenvolveram programas com foco no “desenvolvimento infantil da criança pequena” (*Early Childhood Development*) como estratégia para diminuição da pobreza, através do investimento em capital humano e políticas de oportunidades para homens e mulheres (Rosemberg, 2002, p. 47).

Monaghan (2012) acrescenta que, desde os anos de 1990, o investimento do Banco Mundial em programas de desenvolvimento da Primeira Infância passou de US \$ 126 milhões em 1990 para US \$ 1,6 bilhão em 2006. Para a autora,

A ênfase (relativamente) recente no desenvolvimento de "capital humano" pelo Banco Mundial anuncia um movimento além do tradicional neoliberal [...] O investimento na Primeira Infância, em particular, foi enfatizado como a chave para o sucesso neste paradigma, e os discursos transnacionais dominantes apresentam o desenvolvimento da Primeira Infância como uma poderosa ferramenta de equalização para as economias globais, constituindo a investimento mais poderoso que um país pode fazer, com retornos sobre o curso de vida muitas vezes o valor do investimento original (Monaghan, 2012, p. 56).

Para Qvortrup (2009), não devemos desacreditar abordagens que tenham como foco o investimento em crianças ou sugerir que elas não tenham valor, mas é importante ter em mente que essas pesquisas, que tem servido como base para o desenho de políticas públicas voltadas principalmente para a criança na Primeira Infância ao redor do mundo, retratam e valorizam as crianças pequenas apenas pelo que elas podem se tornar e entregar no futuro.

Como uma roupagem contemporânea dos estudos positivistas, que

²⁰ Programa “Chile Crece Contigo” (ChCC), iniciado em 2007,

²¹ Programa “Grade R”, iniciado em 2005.

²² Programa “Shishu Bikash Kendra”, iniciado em 2008.

analisamos anteriormente, as pesquisas com crianças pequenas com foco econômico e da neurociência concluíram que “ambientes adversos criam déficits em habilidades, habilidades estas que reduzem a produtividade e aumentam os custos sociais - aumentando, assim, os déficits financeiros” (Heckman, 2010, tradução nossa).

É exatamente por estar ancorada nas concepções de desenvolvimento universal, que percebem o adulto enquanto estágio máximo a ser atingido pelas crianças que, para Monaghan (2012), quanto mais nova a criança, mais compreendida será enquanto um “devir”, um “tornar-se”:

Isso permite que a Primeira Infância seja epistemologicamente separada da infância “mais avançada” e, enquanto os mais competentes e desenvolvidos da infância “média” e “tardia” estão começando ter algum reconhecimento de personalidade e voz no mundo (principalmente através do reconhecimento da participação enquanto um direito na Convenção dos Direitos da Criança das Nações Unidas), os mais novos irmãos e irmãs ainda estão fortemente sobrecarregados com noções de passividade. A Primeira Infância é então considerada uma “fase crítica e oportunista do ciclo de vida”, onde os cérebros das crianças são considerados por aqueles que trabalham com o desenvolvimento da Primeira Infância como sendo os mais “maleáveis” (Monaghan, 2012, p. 58, tradução nossa).

Em outras palavras, o interesse em investir na Primeira Infância advém da visão da criança na Primeira Infância como “o futuro” e, dada as especificidades dessa fase e da existência de uma “janela do desenvolvimento”, dever-se-ia investir nessa faixa etária para que, mais tarde, os custos com políticas fossem menores. Para Qvortrup (2009),

as crianças presentes nessa visão são baseadas em seu sucesso como adultos. A ideia de “infância virtuosa” dos proponentes dessa tendência é agravada por sua coalizão com a Psicologia do Desenvolvimento e pela adoção da tese de proteção e vulnerabilidade e, é claro, pela ideia de que as crianças dificilmente podem ser competentes (Qvortrup, 2009, p. 639, tradução nossa).

Para Canella (2005), além de retratar e valorizar as crianças pequenas apenas pelo que elas podem tornar-se e entregar no futuro, as abordagens ancoradas nas concepções de desenvolvimento universal possuem tamanha influência e hegemonia dentro dos estudos acerca do desenvolvimento da Primeira Infância, que passaram a ser vistos como uma espécie de “manual de melhores práticas” e uma verdade absoluta. Essas abordagens, que logo viraram discursos dominantes também fora da academia, principalmente através dos programas financiados pelas

organizações multilaterais, não são produtos de uma problemática inserida apenas nas pesquisas acerca das crianças, mas fruto de abordagens hegemônicas de países do Norte que não consideram outras possibilidades de construção do saber²³.

Nesse sentido, no próximo capítulo será analisada a maneira como todas essas concepções de Primeira Infância influenciaram e ainda influenciam o desenvolvimento de políticas públicas voltadas para a Primeira Infância no Brasil. Para tanto, iremos analisar uma diversidade de evidências em vários elementos que constituem o cenário político público.

²³ Não aprofundaremos esse debate por exceder o escopo deste trabalho, mas sugerimos a leitura de Quijano (2010) e Dussel (2010).

3 Primeira Infância na agenda pública brasileira

Em 2019, o Governo Federal e o Congresso (através do Plano Plurianual) instituíram os anos de 2020 e 2021 como o Biênio da Primeira Infância do Brasil através da Lei 13.960. Através do Biênio, são previstos seminários com especialistas brasileiros e estrangeiros sobre o tema da Primeira Infância, audiências públicas com famílias e organizações da sociedade civil, publicações com boas práticas e outros temas de relevância para as políticas públicas voltadas à Primeira Infância, definição e publicação de parâmetros de atuação intersetorial para a promoção do desenvolvimento na primeira infância, premiação de Estados e Municípios de boas práticas de políticas públicas voltadas a promover o desenvolvimento infantil e recomendações ao Governo Federal de políticas públicas intersetoriais voltadas à Primeira Infância (BRASIL, 2019).

A iniciativa, que acreditamos que deva ser comemorado, nos demonstra que, assim como já aconteceu com outras questões relacionadas aos direitos da criança no Brasil, como o direito das crianças em situação de rua e o problema da evasão escolar no ensino médio, a Primeira Infância foi alçada a um novo estatuto social.

É sempre uma tarefa complexa delimitar quando uma temática passou a fazer parte da agenda pública. Afinal, o que faz (e o que não faz) uma temática captar a atenção da agenda pública? Em estudos de Ciência Política sobre a temática, há diversas pistas para a resposta a essa pergunta. Kingdon (2003, p. 3) afirma: “eu compreendo a agenda como uma lista de assuntos ou problemas que pessoas de dentro e fora do governo estão prestando muita atenção”. Para Hilgartner e Bosk (1988) há uma competição entre diferentes questões sociais para se transformarem em “tópico dominante do discurso social e político”. Best (1995) sintetiza que “problemas sociais são o que as pessoas consideram ser problemas sociais”.

Capella e Brasil (2015) assinam o artigo “Trajetória dos estudos sobre a agenda de políticas pública” que tem como objetivo analisar o histórico dos estudos

sobre construção e elaboração de agenda pública no campo da Ciência Política e das Políticas Públicas. Os autores partem da compreensão de que há uma tendência contemporânea na investigação desse tema.

A análise de *agenda setting* compôs inicialmente, a partir dos anos de 1970, uma área de estudos da Comunicação, que buscava compreender a relação entre a “comunicação de massa e a opinião pública, ou seja, a relação entre a agenda midiática (*media agenda-setting*) e a agenda pública (*public agenda-setting*)” (Capella; Brasil, 2015, p. 5). No que se refere à Ciência Política,

o foco foi deslocado para o entendimento [...] questões vinculadas ao poder político e à atenção governamental. Entendida como a *policy agenda-setting*, ou a agenda das políticas públicas, essa tradição de estudos desenvolve-se como um desdobramento de análises voltadas à investigação de processos de participação política e seus limites no contexto da teoria democrática, avançando para a teorização sobre a formação da agenda governamental (Capella; Brasil, 2015, p. 5)

Para Secchi (2012, p. 36), há três tipos de agendas: a primeira, a agenda política, é definida como o conjunto de problemas ou temas que a comunidade política percebe como merecedor de intervenção pública. A segunda, a agenda formal (ou agenda institucional), elenca os problemas ou temas que o poder público já decidiu enfrentar. Por fim, a agenda da mídia é concebida enquanto a lista de problemas que recebe atenção especial dos diversos meios de comunicação. Para o autor, “o poder que a mídia possui sobre a opinião pública é tamanho que, não raras vezes, a agenda da mídia condiciona as agendas políticas e institucionais”.

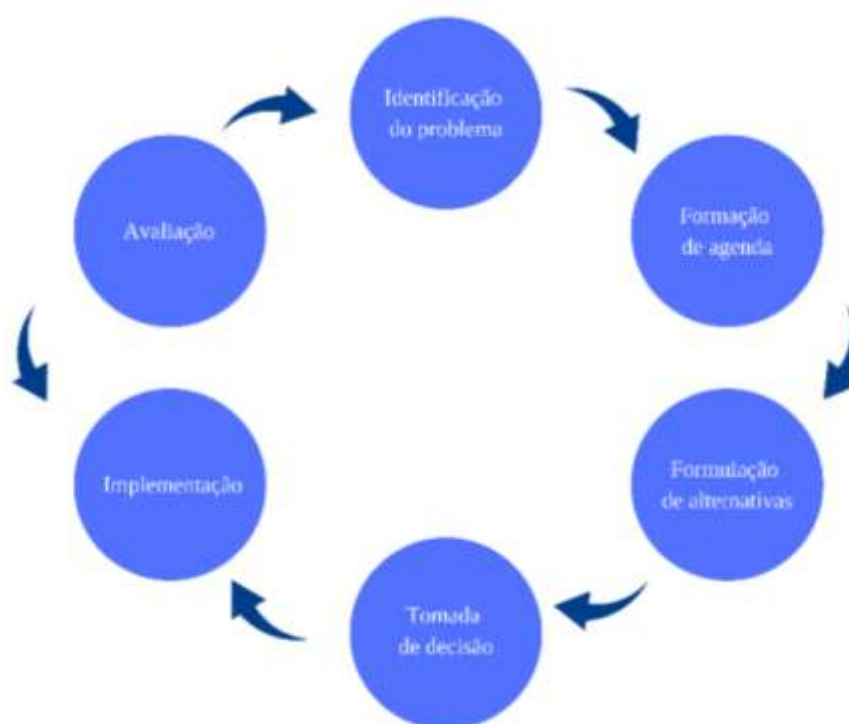
É importante mencionar que a *agenda setting* é, entretanto, apenas uma das fases que compõe o ciclo das políticas públicas. Os pesquisadores das áreas de Administração Pública e Ciência Política que se dedicam a investigar o ciclo de políticas públicas, ou seja, as etapas e fases pelo qual elas ganham vida, a fazem de diferentes maneiras, não alterando, entretanto, substancialmente sua compreensão.

Antes de aprofundarmos a análise acerca do ciclo de políticas públicas, convém delimitarmos o que compreendemos enquanto política pública. Neste trabalho, adotaremos a definição de Secchi (2013), que define que as “políticas públicas tratam do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões”. Além disso, adotamos uma abordagem que o autor classifica enquanto multicêntrica (ou policêntrica), em detrimento da abordagem estatista (ou estadocêntrica).

Na abordagem estatista, as políticas públicas são monopólio dos atores estatais. Em outras palavras, “o que determina se uma política é ou não pública é a personalidade jurídica do ator protagonista” (Secchi, 2013, p. 2). Por outro lado, a abordagem multicêntrica considera que, juntamente aos atores estatais, organizações privadas, não governamentais, organismos multilaterais e redes de políticas públicas (como Redes, Movimentos e Coalizões), são protagonistas no estabelecimento de políticas públicas. Nas palavras de Secchi (2013, p. 3), a abordagem multicêntrica atribui o adjetivo “pública” a uma política quando o problema que se tenta enfrentar é público²⁴.

Retomando nossa análise para o ciclo de políticas públicas, Jann e Wegrich (2007) afirmam, em capítulo no conhecido livro da área “*Handbook of Public Policy Analysis*”, que uma política pública traça o seguinte caminho: definição do problema, formação da agenda (*agenda setting*), formulação da política, tomada de decisão, implementação e avaliação. Demonstramos esse ciclo na figura abaixo.

Figura 1 – Ciclo de políticas públicas



Fonte: Adaptado de Jann e Wegrich (2007), elaboração própria.

²⁴ O adjetivo “pública” faz menção a formação de agenda e não a execução de políticas públicas.

Harold Lasswell, conhecido por ser um dos fundadores da psicologia política, foi o primeiro a modelar o processo de política em termos de estágio. Embora o ciclo elaborado por ele tenha sido bastante contestado, a ideia de formular um modelo foi muito bem aceita pela academia, tornando-se o ponto de partida de uma variedade de tipologias do processo político (JANN; WEGRICH, 2007).

Como todo instrumento que propõem um modelo analítico didático, os ciclos de políticas públicas possuem fragilidades. Nesse sentido, Raeder (2014) adverte para a necessidade de não se considerar as fases do ciclo como rígidas etapas sequenciais, pois é possível (e provável) que estas se alternem e se misturem. Portanto, “mais importante do que a sequência que o ciclo apresenta é o entendimento de que a política pública é composta por estágios que possuem características específicas” (Raeder, 2014, p.127).

3.1

Atores estatais, não estatais e híbridos

Como vimos, a agenda formal (ou institucional), ou seja, aquela que elenca os problemas ou temas que o poder público já decidiu enfrentar, é dinâmica, sendo composta por atores com poder e interesse distintos. Mas, afinal, sobre quais atores estamos falando? Quais atores compõem o cenário político brasileiro?

Antes de citarmos alguns exemplos dos atores em questão, convém abordarmos alguns termos que, principalmente em países de língua latina, como Brasil, França e Espanha, não são distinguidos da mesma maneira como é feita em países de língua inglesa, cujos centros de pesquisa são reconhecidos como principais expoentes de conhecimento da área.

Em português, por exemplo, podemos falar de “*política* da empresa”, “*política* partidária” e “*políticas* públicas”. Aqui, a palavra “política” ganha diferente conotação dependendo do contexto. A língua inglesa, entretanto, distingue em “*politics*”, “*policy*” e “*polity*”. A explicação mais conhecida desses termos é o da *Encyclopedia of Political Communication* (Enciclopédia de Comunicação Política, em tradução livre), que distingue as palavras da seguinte maneira:

Polity é usado no sentido de "comunidade". O termo vem da palavra grega *polis* e

inclui não apenas a cidade-estado, mas também outras formas de sociedades politicamente organizadas, como o estado-nação e o império. *Politics* descreve a teoria e a prática da luta pelo poder entre os jogadores dentro da política. Constitui o cerne do sistema político (*political system*). *Policy* visa a formação planejada de domínios sociais como economia, meio ambiente ou educação por meio de decisões vinculativas coletivas (“formulação de políticas”) (Vowe, 2008, p. 621, tradução nossa).

Essa diferenciação é necessária pois, quando falamos de “atores políticos”, não estamos falando apenas daqueles que compõem o sistema político partidário e sim aqueles que lidam com a chamada “coisa pública”. No intuito da didática, dividiremos os atores políticos em “estatais” e “não estatais”, onde “atores” podem ser indivíduos ou instituições.

No Brasil, alguns exemplos de atores políticos estatais seriam: os três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), políticos enquanto indivíduo, partidos políticos, Controle Social (Tribunal de Contas, Conselho Nacional de Assistência Social, CONANDA), Ministério Público, etc.

Coexistem nesse cenário os atores políticos não estatais. Como exemplo, podemos citar: cidadão (eleitor ou não); movimentos sociais; instituições de *advocacy*; grupos religiosos/religiões; mídia; e redes sociais.

Há ainda os atores políticos que podem ser híbridos, podendo ter, ao mesmo tempo, a participação de atores estatais e não estatais. São exemplos as redes de coalização²⁵ e academia (centros de pesquisa públicos e privados, universidades públicas e privadas e pesquisadores).

Retomando o conceito de Secchi (2013) acerca das três agendas existentes (agenda política, formal e da mídia), nas últimas duas décadas, a Primeira Infância foi reconhecida enquanto uma temática que era merecedora de intervenção pública, passando a fazer parte da agenda política. De maneira quase que imediata, ela entrou para a pauta da formal. Para Silva (2018, p. 16), o consenso que se formou em torno das políticas públicas voltadas para a Primeira Infância não pode ser simplesmente considerado natural na democracia brasileira, devendo ser alvo de pesquisas.

²⁵ Nessa dissertação, usaremos a definição de “redes de coalizão” a partir do Modelo das Coalizões de Defesa (*Advocacy Coalition Framework*). Criado por Paul A. Sabatier, este modelo parte da conceituação de coalizão de defesa como “pessoas de uma variedade de posições (representantes eleitos e funcionários públicos, líderes de grupos de interesse, pesquisadores, etc), que compartilham determinado sistema de crenças específico - um conjunto de valores básicos, ideias, percepção de problemas e pressupostos causais - e que demonstram uma visão não trivial das ações coordenadas ao longo do tempo” (Sabatier, 1988, p. 139, tradução nossa).

3.2

Metodologia da pesquisa

Conforme salienta Potyara Pereira, fazem parte da política social, de forma encadeada,

um amplo espectro que abarca princípios, leis, direitos, justiça, administração, ações planejadas, relações conflituosas, prestação de serviços, financiamento, investimentos, gastos, regulação social, sem falar de ideologias, teorias, métodos e conteúdos discordantes (Pereira, 2011, p. 15).

Partindo do pressuposto que a agenda voltada para a Primeira Infância possui fluxos, temporalidades e movimentos que coexistem, num movimento de justaposição de diferentes representações variando no tempo e no espaço, realizamos um levantamento das diversas legislações, programas, ações e os atores estatais, não estatais e híbridos, que compõem essa agenda, na intenção de criar uma espécie de “sumário” da agenda da Primeira Infância no Brasil.

A partir da compreensão de Freeman e Maybin (2011, p. 156) de que “não se pode compreender a administração pública sem compreender seus documentos”, optamos pela análise documental. Para essa pesquisa, definimos “documentos” conforme a descrição de Chizzotti (2017, p. 135), que o descreve enquanto “toda informação sistemática, comunicada de forma oral, escrita, visual ou gestual, fixada em um suporte material, como fonte durável de comunicação”.

Entretanto, conforme nos adverte André Cellard (2008, p. 295), “embora tagarela, o documento permanece surdo, e o pesquisador não pode dele exigir precisões suplementares”. Assim, optamos por realizar a leitura dos documentos com base nas duas dimensões sugeridas por Cellard (2008). A primeira dimensão é a análise preliminar crítica do documento, que consiste na (a) análise do contexto em que o documento foi escrito e a quem ele foi destinado; (b) identificação do autor, que pode ser um indivíduo ou uma organização; (c) verificação da autenticidade e confiabilidade do texto; (d) consideração da natureza do texto (se este é um relatório, notícia, texto publicado em blog pessoal, diário íntimo, etc); (e) conceitos-chave e a lógica interna do texto.

Apenas quando realizado a análise preliminar crítica do documento, Cellard (2008) considera que o pesquisador pode, enfim, realizar a análise do documento de fato, sendo essa a segunda dimensão. Assim, na visão do autor, a partir dessas dimensões, o pesquisador poderá “fornecer uma interpretação coerente, tendo em

conta a temática ou o questionamento inicial” (Cellard, 2008, p. 303).

Partindo das dimensões mencionadas por Cellard (2008), selecionamos inicialmente três instituições (Rede Nacional Primeira Infância, Frente Parlamentar Mista pela Primeira Infância e Fundação Maria Cecília Souto Vidigal) como ponto de partida de nossa análise documental. Enquanto documentos, selecionamos atas, relatórios, vídeos de audiências públicas e outros eventos gravados. A escolha das três instituições ocorreu a partir dos achados preliminares na revisão não sistemática da literatura e a partir do trabalho realizado enquanto pesquisadora no CIESPI/PUC-Rio.

A partir da análise dos documentos das três instituições selecionadas inicialmente, observamos que um número bastante extenso de atores havia sido identificado. Como nossa intenção não era realizar uma análise exaustiva e sim a apresentação de um sumário sintético, algumas delimitações mostraram-se necessárias.

Assim, fizemos a decisão por um recorte analítico: em um primeiro grupo identificado como “legislações e programas”, seriam incluídos as legislações²⁶ e programas sociais vigentes que versam especificamente sobre a Primeira Infância à nível nacional, tendo sido aprovados no período entre os anos de 1988 a 2021.

O levantamento das legislações e programas foi realizado na plataforma “Pesquisa de Legislação”²⁷, disponibilizada no site do Governo Federal. A plataforma inclui as legislações aprovadas pelo Executivo e Legislativo, além dos enunciados do Legislativo e Ministério Público. A plataforma não inclui as resoluções aprovadas pelos Conselhos, como Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), Conselho Nacional de Saúde e Conselho Nacional de Assistência Social²⁸, por exemplo.

Apesar de reconhecer que o termo “Primeira Infância” não é o único utilizado para referenciar-se às crianças com idade entre zero e seis anos, optou-se pela busca desse termo, pois, conforme demonstrado no capítulo um, nos últimos

²⁶ Consideramos enquanto legislação os processos legislativos previstos no artigo 59 da Constituição Federal de 1988, a saber: emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções. Para maior detalhamento, ver Fernandes (2020).

²⁷ Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/>

²⁸ Para análise das resoluções do SUAS que versam sobre a Primeira Infância, ver Siqueira e Terra (2019).

anos, este consolidou-se enquanto identificação das crianças com idade entre zero e seis anos.

O recorte temporal escolhido leva em consideração que foi nesse período, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 - sendo inclusive pioneiro ao incluir em sua Carta Magna os princípios da Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança das Nações Unidas – e do Estatuto da Criança do Adolescente (1990), que o país inaugurou um novo paradigma no que concerne a proteção e assistência às crianças e adolescentes, calcado na agenda contemporânea dos Direitos Humanos.

O segundo grupo, identificado como “atores estatais, não estatais e híbridos”, identificou os diferentes atores que compõem e constroem a agenda voltada para a Primeira Infância. Assim como no grupo das “legislações e programas”, também privilegiamos a Secretaria, as redes de coalização e as instituições de *advocacy* que atuam especificamente com a temática da Primeira Infância em território nacional e que estão atuando em 2021. Não foram incluídos pessoas na lista de atores.

Após as delimitações, era necessário determinar de que maneira as legislações e as instituições seriam descritas. Como o quadro analítico possuía como finalidade ser descritivo e não analítico, optamos por indicar o *caput* das legislações e o uso de textos escritos pelas próprias instituições em seus sites. Conforme descrito por Flick (2008, p. 234, grifo nosso), “documentos devem ser vistos e analisados como dispositivos comunicativos metodologicamente desenvolvidos na **construção de versões sobre eventos**”.

Após esse percurso metodológico, chegamos ao seguinte quadro:

Quadro 1 – Sumário sintético da agenda da Primeira Infância em 2021

Legislações e programas à nível nacional	Legislações	Nome/Número	Tipo	Ano	Sobre
		Lei nº 11.265	Estatual	2006	Regulamenta a comercialização de alimentos para lactentes e crianças de primeira infância e também a de produtos de puericultura correlatos.
		Lei nº 11.523	Estatual	2007	Institui a Semana Nacional de Prevenção da Violência na Primeira Infância.
		Decreto nº 7758	Estatual	2012	Altera o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1912206/CA	Legislações				nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família.
		Lei nº 12.722	Estatutal	2012	Altera as Leis nºs 10.836, de 9 de janeiro de 2004, 12.462, de 4 de agosto de 2011, e 11.977, de 7 de julho de 2009; dispõe sobre o apoio financeiro da União aos Municípios e ao Distrito Federal para ampliação da oferta da educação infantil; e dá outras providências.
		Lei nº 13.257 Marco Legal da Primeira Infância	Estatutal	2016	Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei nº 12.662, de 5 de junho de 2012.
		Decreto nº 8.869	Estatutal	2016	Institui o Programa Criança Feliz.
		Decreto de 7 de março ²⁹	Estatutal	2017	Institui o Comitê Intersetorial de Políticas Públicas para a Primeira Infância.
		Lei nº 13.960	Estatutal	2019	Institui o Biênio da Primeira Infância do Brasil no período de 2020-2021.
	Programas	Brasil Carinhoso	Estatutal	2012	Parte do então Plano Brasil Sem Miséria ³⁰ , instituiu o Benefício de Superação da Extrema Pobreza na Primeira Infância, com o objetivo de assegurar uma renda mínima de R\$ 70 por pessoa para famílias na extrema pobreza, com filhos com idade entre zero e seis anos. Também prevê a ampliação do acesso à saúde para as crianças nessa faixa etária e oferta de vagas em creches, através de repasse adicional de até R\$ 1.362 por aluno por ano para crianças do Bolsa Família às

²⁹ Até a promulgação do Decreto nº 9.191, de 2018, que estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado, existiam os “decretos não numerados”. Editados pelo Presidente da República, os decretos não remunerados possuíam objeto concreto, específico e sem caráter normativo. Os temas mais comuns eram a abertura de créditos, a declaração de utilidade pública para fins de desapropriação, a concessão de serviços públicos e a criação de grupos de trabalho (Planalto, s/d).

³⁰ O Plano Brasil Sem Miséria foi criado em 2011 no governo de Dilma Rousseff com o objetivo de superar a extrema pobreza no Brasil até o final de 2014. O Plano se organizava em três eixos: garantia de renda, acesso a serviços públicos e inclusão produtiva (Paiva; Falcão; Bartholo, 2013).

					prefeituras ³¹ .
		Criança Feliz	Estatual	2016	Tem como ponto central a visita semanal de técnicos às casas das famílias de baixa renda para acompanhar e estimular o desenvolvimento das crianças até os 3 anos de idade. Com o estímulo correto, o governo espera preparar essa geração para vencer a pobreza. O público-alvo é formado por gestantes e crianças de 0 a 3 anos de idade beneficiárias do Bolsa Família, e até os 6 anos aquelas crianças com algum tipo de deficiência e que recebem o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Ainda são acompanhadas as crianças de até 6 anos que estão afastadas do convívio familiar em função de medidas protetivas. Estados e municípios não têm gastos. Os repasses de recursos para a supervisão, capacitação, contratação e remuneração dos visitadores são de responsabilidade do governo federal.
	Programas				
PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1912206/CA Atores estatais, não estatais e híbridos	Secretaria	Secretaria Nacional de Atenção à Primeira Infância	Estatual (Executivo)	2019	Compõe o Ministério da Cidadania e está lotada na Secretaria Especial do Desenvolvimento Social ³² , tendo como representante Luciana Siqueira Lira de Miranda. A secretaria é responsável pela formulação e implementação de políticas e programas intersetoriais para a promoção do desenvolvimento da primeira infância. Coordena, supervisiona e acompanha a implementação do Plano Nacional da Primeira Infância e a consolidação das políticas públicas para a primeira infância em todo o território nacional, além do Programa Criança Feliz.
	Redes de Coalizão	Frente Parlamentar Mista da Primeira Infância	Estatual (Legislativo)	2013	Agrupamento suprapartidário criado em 2013, por iniciativa do deputado federal Osmar Terra, com o objetivo de organizar os parlamentares defensores da

³¹ O programa continua vigente, mas com orçamento mínimo e sob forte ameaça. Em matéria publicada no Uol no dia 13 de maio de 2021, há menção da intenção do presidente Jair Bolsonaro, a partir do projeto de reformulação do Bolsa Família, de extinção do programa Brasil Carinhoso, que daria lugar a um programa de voucher mensal de R\$ 250 para creches privadas. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2021/05/16/novo-bolsa-familia-preve-substituir-verba-de-creches-publicas-por-voucher.htm>. Acesso em: 18 mai 2021.

³² Criado pelo governo de Jair Bolsonaro, o Ministério da Cidadania é o órgão responsável por políticas executadas pelos extintos ministérios do Desenvolvimento Social e do Esporte e instituído por meio do Decreto nº 9.674/2019 de 2019 e Decreto nº 10.357/2020 de 2020, sendo coordenado pelo ministro João Roma (Republicanos). Este ministério integra duas secretarias: a Secretaria Especial do Desenvolvimento Social, que possui como secretário Antônio José Barreto de Araújo Junior e a Secretaria Especial do Esporte, tendo Marcelo Reis Magalhães como secretário. Dentro da Secretaria Especial do Desenvolvimento Social, há outras cinco secretarias especiais: Assistência Social, Renda de Cidadania, Atenção à Primeira Infância e Inclusão Social e Produtiva.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1912206/CA	Redes de Coalizão				Infância para se conseguir uma base de articulação que viabilizasse a criação do Marco Legal da Primeira Infância (Lei 13.257, de 8 de março de 2016). Em 2019, a Frente Parlamentar, sob a presidência da deputada Leandre Dal Ponte, teve seu Estatuto revisado e passou a ser organizada em coordenações regionais. Também o novo Estatuto permitiu a integração de organizações parceiras, com o objetivo de ampliar a capacidade técnico-científica e de mobilização da Frente.
		Comissão Externa De Políticas para a Primeira Infância	Estatual (Legislativo)	2019	A Comissão Externa De Políticas para a Primeira Infância tem como objetivo acompanhar o desenvolvimento dos trabalhos, projetos e programas do Governo Federal voltados para a Primeira Infância, sendo coordenada pela Deputada Federal Paula Belmonte, do partido Cidadania.
		Pacto Nacional pela Primeira Infância	Estatual (Judiciário)	2019	O projeto “Justiça começa na Infância: Fortalecendo a atuação do Sistema de Justiça na promoção de direitos para o desenvolvimento humano integral”, coordenado pelo Conselho Nacional de Justiça e financiado pelo Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos (CFDD) do Ministério da Justiça e Segurança Pública, promove um conjunto de ações que se concretizam por meio do Pacto Nacional pela Primeira Infância, firmado em entre o CNJ e diversos atores ³³ .
		Rede Nacional Primeira Infância	Não estatal	2007	Articulação nacional de organizações da sociedade civil, do governo, do setor privado, de outras redes e de organizações multilaterais que atuam, direta ou indiretamente, pela promoção e garantia dos direitos da Primeira Infância – sem discriminação étnico-racial, de gênero, regional, religiosa, ideológica, partidária, econômica, de orientação sexual ou de qualquer outra natureza.
		Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB)	Não estatal	1999	A história do MIEB enquanto movimento social de luta em prol de uma educação infantil pública, laica e de qualidade se inicia em 1999, a partir da articulação de alguns comitês estaduais que já discutiam a demanda por educação infantil no país e desde então vem pautando suas ações

³³ A lista completa dos atores está disponível na página do Pacto Nacional pela Primeira Infância. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/pacto-nacional-pela-primeira-infancia/parceiros/>. Acesso em: 18 mai 2021.

					de incidência política nos temas de maior relevância no cenário nacional, garantindo a consideração das especificidades locais a partir da intervenção dos fóruns estaduais.
		Núcleo Ciência Pela Infância (NCPI)	Não estatal	2011	Coalizão composta pela 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 e Porticus América Latina. Essas instituições, de natureza e competências diversificadas, contribuem com atividades por meio do aporte de recursos financeiros, cessão de infraestrutura, suporte técnico e/ou apoio estratégico, tendo como objetivo a disseminação de conteúdos científicos, materiais teóricos e práticos, somada a esforços de sensibilização e mobilização voltadas ao desenvolvimento da primeira infância.
	Instituições de advocacy	Fundação Maria Cecília Souto Vidigal	Não estatal	2007	Fundada em 1965 pelo banqueiro Gastão Eduardo de Bueno Vidigal e sua esposa, Maria Cecília Souto Vidigal, em memória da filha Maria Cecília, que morreu aos 13 anos, vítima de leucemia. Em 2007, abraçaram a causa da primeira infância, elegendo quatro prioridades de atuação: mobilização das lideranças públicas, sociais e privadas; sensibilização da sociedade; fortalecimento das funções dos pais e dos adultos responsáveis pelas crianças e melhorar a qualidade da educação infantil no país.
		Pastoral da Criança	Não estatal	1985	A Pastoral da Criança, organismo de ação social da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), alicerça sua atuação na organização da comunidade e na capacitação de líderes voluntários que ali vivem e assumem a tarefa de orientar e acompanhar as famílias vizinhas em ações básicas de saúde, educação, nutrição e cidadania. A atuação de organização da comunidade também atua, representado por seus líderes, capacitadores, multiplicadores, coordenadores, profissionais e outros voluntários de todos os estados do Brasil, e também de outros países, em redes formais que unem instituições que trabalham pelas crianças, como a Rede

					Global das Religiões pela Criança (GNRC) e a Rede Nacional Primeira Infância (RNPI).
--	--	--	--	--	--

Fonte: elaboração própria.

Toda escolha metodológica implica em ganhos e perdas. Como perdas, podemos citar o corte do Plano Nacional pela Primeira (PNPI) e de instituições que consideramos chaves na formação da agenda da Primeira Infância no Brasil, alguns já citados no anterior: organismos internacionais como UNICEF, centros de pesquisa como o *Center On The Developing Child* da Universidade de Harvard e o Centro Internacional de Estudos e Pesquisas sobre a Infância (CIESPI/PUC-Rio) e instituições de *advocacy* como o Instituto Alana.

Na impossibilidade de fazer uma análise aprofundada de cada um dos itens que compõem o quadro e com o objetivo de demonstrar como eles se articulam, optamos por analisar as redes de coalizão Frente Parlamentar Mista da Primeira Infância e Rede Nacional Primeira Infância e o Programa Criança Feliz. A partir dessa análise, objetivamos também demonstrar de que maneira circulam as diferentes construções sociais acerca da Primeira Infância, detalhadas anteriormente.

Antes, entretanto, consideramos importante analisar brevemente as duas primeiras iniciativas que inauguraram um novo olhar das políticas públicas voltada para a Primeira Infância no Brasil: o Comitê para o Desenvolvimento Integral da Primeira Infância (CODIPI), em 2000, e o programa Primeira Infância Melhor (PIM), programa do estado do Rio Grande do Sul.

3.3

Primeiras iniciativas

Conforme discutido anteriormente, o reconhecimento das crianças com idade entre Primeira Infância enquanto um distinto período da infância foi socialmente construído, tendo enquanto marco temporal a década de 1990. Isso não quer dizer, entretanto, que as políticas públicas voltadas para esse público começaram apenas nesse período. Ademais, é importante compreender que o termo “Primeira Infância”, que possui como origem a palavra da língua inglesa “*early childhood*”, ainda é um conceito pouco conhecido pela sociedade brasileira.

Segundo pesquisa realizada por Baran, Sauma e Siqueira (2014), a população brasileira, em geral, não associa a “Primeira Infância” aos primeiros dois anos de vida da criança pois este seria um período que os adultos não possuem lembranças. Sendo assim, a “Primeira Infância” remete a crianças com idade a partir dos dois ou quatro anos. Em outro estudo, Rosemberg (2002) defende que o termo “Primeira Infância” não deveria ser utilizado em referência às crianças do nascimento aos 3 anos, pois este privilegia às crianças de 4 a 6 anos.

No campo normativo, como vimos no capítulo anterior, a ONU define a Primeira Infância de duas maneiras ligeiramente diferentes: enquanto o *General Comment* número 7 conceitua enquanto “todas as crianças com menos de oito anos de idade”, a Resolução aprovada na 65ª Assembleia Geral das Nações Unidas de dezembro em 2010, define este como o “período que abrange todas as fases da vida de uma criança até e durante a sua transição para a escola. como todas as crianças com menos de oito anos de idade. No Brasil, o Marco Legal da Primeira Infância considera a Primeira Infância o período que abrange os primeiros 6 (seis) anos completos ou 72 (setenta e dois) meses de vida da criança.

Na intenção de compreender esse imbróglio conceitual e normativo, decidimos pesquisar se havia menção ao termo “Primeira Infância” antes da década de 1990 nas legislações brasileiras. Para isso, estendemos nossa pesquisa para a Base LEGIS³⁴ e fizemos uma nova busca na plataforma “Legislação Federal Brasileira” sem delimitação de período. A primeira legislação encontrada data de 1923. O Decreto número 16.300, que tratava sobre a aprovação do regulamento do Departamento Nacional de Saúde Pública, definia que “os serviços de *hygiene* infantil e de *assistencia á infancia* a cargo do Departamento Nacional de *Saude* Pública ficam *affectos á Inspectoria de Hygiene* Infantil e por *ella* serão executados no *Districto* Federal”³⁵ (Brasil, 1923), sendo atribuição da Inspetoria de Higiene Infantil a “*assistencia* prestada á primeira *infancia* pelo Governo no *Districto* Federal” e “superintender, em sua *séde*, um *laboratorio* de *pesquizas* relativas ás doenças *gastro-intestinaes* da primeira *infância*”.

³⁴ Iniciativa do CIESPI/PUC-Rio, a Base LEGIS é uma base legislativa nacional e internacional relativa à infância e à adolescência com leis, acórdãos, decretos, projetos de lei e portarias, no período entre 1824 e 2017, além de um acervo internacional de normas adotadas pelo ordenamento jurídico brasileiro. Disponível em: <http://www.ciespi.org.br/Base-Legis/Base-LEGIS-19>

³⁵ Optou-se por citar a legislação da maneira como foi originalmente escrita.

Além desse decreto, apenas outras três legislações utilizaram o termo “Primeira Infância” para referir-se às crianças pequenas no século XX. A primeira menção foi identificada no Código de Menores (decreto número 5083 de 1926); a segunda menção no Decreto número 17.943 de 1927 onde foi consolidado as leis de assistência e proteção a “menores”³⁶; e a terceira na lei número 586 de 1937, quando foi criada na Faculdade de Medicina da Universidade do Brasil a cadeira na Puericultura e Clínica da Primeira Infância.

Não é casualidade que as menções a Primeira Infância que datam do início do século XX possuem uma forte preocupação com higiene infantil e com a puericultura. Fruto de uma herança cultural higienista, que teve como expoente o Dr. Moncorvo Filho, na qual os médicos voltaram os olhares para a criança, principalmente aquelas que estavam nos primeiros anos de vida (Rizzini, 2009, p. 105). O movimento da puericultura, fundado na Inglaterra e na França no século XVIII, ganhou força no Brasil sob o prisma de “ciência que trata da higiene física e social da criança” (Gesteira, 1957 apud Rizzini, 2009, p. 106).

Após a Constituição Federal de 1988, que constitui nosso corte temporal, apesar de não fazer menção a “Primeira Infância”, existiriam a nível nacional, políticas circunscritas a questões específicas, como por exemplo o Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes (PNLCC) do governo do ex-presidente José Sarney, que destinava-se ao atendimento das crianças com idade até sete anos, pertencentes a famílias com renda mensal de até dois salários mínimos, onde cada criança beneficiária tinha direito a um litro de leite por dia (Silva, 1995).

Na gestão de Fernando Collor de Mello (entre 1990 e 1992), podemos citar a implantação do Plano Nacional de Eliminação do Sarampo, sendo voltado principalmente para crianças na Primeira Infância (Domingues et al, 1997). Como veremos no próximo capítulo, políticas como esta certamente contribuíram para a melhora de alguns índices referentes à Primeira Infância, no entanto, tinham como principal característica a segmentação do olhar para a criança pequena.

3.4

Comitê para o Desenvolvimento Integral da Primeira Infância (CODIPI)

³⁶ Optou-se por usar a nomenclatura utilizada no decreto, mas é de profunda ciência que o termo “menor” caiu em desuso após a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 0869 de 1990).

Foi apenas em 2000, com a criação do Comitê para o Desenvolvimento Integral da Primeira Infância (CODIPI), que a Primeira Infância foi alvo de uma política com um olhar integral e intersetorial (Cruz; Farah, 2016). Como política intersetorial, partimos do conceito de Junqueira (1997, p. 12), onde intersetorialidade é a “solução integrada dos problemas do cidadão, considerando-o na sua totalidade”, sendo uma “estratégia relevante para gestão pública, em especial diante de problemas caracterizados como complexos e de públicos marcados por vulnerabilidades” (Jaccoud, 2016, p. 15). Foi possível observar essa mudança de olhar na descrição do objetivo do Comitê, sendo este o de articular, coordenar e supervisionar as ações das políticas públicas federais voltadas para o desenvolvimento da primeira infância (Brasil, 2000).

Apesar do CODIPI ter sido criado em 2000, em meados da década de 1990, entre 1995 e 1998, ainda no primeiro mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso, os ministérios da saúde, educação, e o da previdência e assistência social, juntamente ao Programa Comunidade Solidária³⁷, realizaram discussões quanto a importância do desenvolvimento e investimento na Primeira Infância (Cruz; Farah, 2016).

Foi, entretanto, no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso³⁸, que a preocupação com a Primeira Infância saiu dos bastidores, sendo, inclusive, mencionado em seu programa de governo, intitulado “Avança, Brasil”. Apesar do documento fazer menções na maioria das vezes a políticas específicas para as crianças a partir dos sete anos de idade, o documento trata das crianças na Primeira Infância ao reconhecer a importância da Educação Infantil enquanto um espaço que vai além da questão escolar:

o **novo papel** atribuído à educação infantil corresponde ao reconhecimento da extrema importância dos primeiros anos de vida no desenvolvimento integrado da personalidade, não apenas no que diz respeito à capacidade de pensar e aprender, mas também quanto ao equilíbrio emocional e à

³⁷ Segundo o Decreto número 1.366 de 1995 em que se instituiu o Programa Comunidade Solidária, este possuía como objeto “coordenar as ações governamentais voltadas para o atendimento da parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas e, em especial, o combate à fome e à pobreza”. Algumas análises críticas ao Programa Comunidade Solidária afirmavam que, ao ser mantido pela primeira-dama Ruth Cardoso, a Assistência Social, que a época já constituía o tripé da seguridade social brasileiro juntamente da saúde e da previdência social previsto na Constituição Federal 1988, ficava fragilizada e demarcava um “reembarque” no campo da bem-estar do primeiro-damismo (Sposati, 2018).

³⁸ O segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso ocorreu entre os anos de 1999 a 2003.

sociabilidade, essenciais à formação da pessoa e do cidadão (Cardoso, 2008, p. 75-76).

A Constituição Federal de 1988 já havia reconhecido a “assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até seis anos de idade em creches e pré-escolas”³⁹ (Brasil, 1998) e como um direito social dos trabalhadores urbanos e rurais, à época. Reforçando tal direito no capítulo específico, em seu artigo 208, inciso IV, que afirma que a Educação como dever do Estado “será efetivado mediante a garantia de atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade”⁴⁰ (Brasil, 1988).

Este “novo papel” também estava relacionado à promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), lei número 9.394 de 1996, que reconhecia, em seu artigo 29, a Educação Infantil como primeira etapa da educação básica, tendo como finalidade “o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade”⁴¹ (Brasil, 1996). Nesse sentido, seu programa de governo demonstrava preocupação pelo fato das creches estarem subordinadas à assistência social:

A pré-escola, de forma geral, sempre foi considerada no Brasil como parte do sistema escolar, embora englobe apenas quarenta e três por cento das crianças na faixa etária de quatro a seis anos. Já as creches estiveram tradicionalmente subordinadas ao sistema de assistência social, motivo pelo qual até hoje não se têm estatísticas confiáveis sobre o atendimento de zero a três anos (Cardoso, 2008, p. 75).

Apesar de não termos encontrado nenhuma menção direta aos estudos realizados pelos organismos internacionais ou a dados de outro países que confirmem esta afirmação, o documento cita que “em nenhum país se pretende universalizar o atendimento das crianças em creche; ao contrário, a permanência junto à mãe tem sido estimulada por programas de apoio e de orientação materno-infantis”, pois não se deve “subestimar a capacidade das mães de família, mesmo

³⁹ A redação foi alterada para “assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até 5 (cinco) anos de idade em creches e pré-escolas” a partir da Emenda Constitucional número 53 de 2006.

⁴⁰ A redação foi alterada para “educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade” a partir da Emenda Constitucional número 53 de 2006.

⁴¹ A redação foi alterada para “A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança de até 5 (cinco) anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade” a partir da Lei número 12.796 de 2013.

aquelas com pouca escolaridade, de realizar com competência muitas das tarefas próprias da creche, desde que devidamente orientadas” (Cardoso, 2008, p. 76).

Partindo desse contexto, o Comitê foi criado e vinculado à Secretaria-Executiva do Programa Comunidade Solidária, subordinado à Presidência da República e previa a participação de representantes governamentais e convidados. Enquanto representantes governamentais, estavam: o Secretário-Executivo do Programa Comunidade Solidária, que o presidirá; dois representantes do Ministério da Saúde; três representantes do Ministério da Educação; um representante do Ministério da Previdência e Assistência Social; um representante do Ministério da Cultura. Como convidados, dois representantes de entidades não-governamentais, indicados pelo Secretário-Executivo do Programa Comunidade Solidária da Casa Civil da Presidência da República; um representante do Ministério Público Federal; além de um representante de cada organismo internacional envolvido com o trabalho na área da Primeira Infância (Brasil, 2000).

Apesar do Comunidade Solidária ter na então primeira-dama Ruth Cardoso sua principal figura, tendo presidido o seu Conselho entre os anos 1995 e 2002, seu secretário nacional era Osmar Terra, tendo permanecido entre os anos 1999 e 2001, quando assumiu o cargo de deputado federal como suplente (Abreu, 2010). Conforme veremos nesse capítulo, Osmar tornou-se um importante ator na agenda das políticas públicas voltadas para a Primeira Infância.

A iniciativa de criação de um Comitê nasceu em um seminário internacional realizado em 2000, em Brasília, com o tema “O Desenvolvimento Integral da Primeira Infância e as Políticas Públicas”. É interessante notar que, em artigo publicado pela Secretaria-Executiva do Programa Comunidade Solidária na Revista Brasileira de Saúde Materno Infantil em 2002, há a menção de que o Comitê considera enquanto Primeira Infância a faixa etária que vai entre zero e seis anos, estando, segundo a Secretaria

dissonante dos parâmetros das ciências que, ao estudarem o desenvolvimento infantil, indicam a primeira infância como o período que vai da gestação aos três anos. Entretanto, o aprofundamento da reflexão sobre a situação das crianças no País induziu a ampliação do Comitê para as crianças com idade até seis anos, ou seja, o período anterior à entrada obrigatória da criança brasileira no ensino fundamental (Secretaria-Executiva do Programa Comunidade Solidária, 2002, p. 320).

Se por um lado é bem verdade que os já analisados estudos de neurociência

destacam com mais veemência o período que abrange os três primeiros anos de vida da criança, incluindo a gestação, os estudos que abrangem a neurociência e linguagem, por exemplo, destacam os seis primeiros anos de vida.

O CODIPI iniciou suas atividades de fato em 2001, partindo do seguinte objetivo: “buscar estratégias que garantam o cumprimento de todos os direitos reconhecidos às crianças brasileiras de zero a seis anos de idade, a fim de lhes permitir o melhor desenvolvimento por meio de esforços articulados e compartilhados pelas políticas públicas e a sociedade civil” (Secretaria-Executiva do Programa Comunidade Solidária, 2002, p. 320). Para isso, além dos representantes governamentais previstos no decreto que aprovou o Comitê, contava com um fórum que abarcava as instituições não governamentais Pastoral da Criança e Fundação Orsa, além de UNICEF, UNESCO e Banco Mundial enquanto representantes de organismos internacionais (Secretaria-Executiva do Programa Comunidade Solidária, 2002, p. 320).

Segundo o artigo, o Comitê se identificava mais como uma metodologia de trabalho do que um programa, oferecendo meios para que, a partir de um debate interno acerca da realidade atual, dos avanços e os desafios no campo das políticas públicas de atenção à criança na Primeira Infância, ocorresse uma maior integração dos bens e serviços prestados.

Nesse escopo, ainda em 2001, o CODIPI iniciou um projeto piloto em 28 municípios espalhados pelo país, intitulado “Começando Melhor”. O projeto possuía como intuito a elaboração de um diagnóstico sobre a situação da infância, seguido de planejamento de ações de atendimento às gestantes e crianças. A partir dessa experiência, o Comitê ampliou sua atuação no ano de 2002 para os 700 municípios brasileiros participantes do Programa Comunidade Ativa, outra estratégia do Programa Comunidade Solidária.

O Programa Comunidade Ativa atuava a partir da constituição de fóruns nos municípios com pior IDH do país e a aplicação da metodologia de “Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável” (DLIS). Nesses fóruns, eram feitos debate acerca da realidade local e os caminhos para a superação das dificuldades, gerando uma agenda de prioridades com o objetivo de romper o ciclo da pobreza e da exclusão social. Assim, a atuação do CODIPI consistia em

incluir o tema da criança - particularmente a criança pequena - nas discussões sobre

o desenvolvimento econômico-social da cidade. E, assim, constituir dentro do Fórum de DLIS um grupo de caráter intersetorial para que, em parceria com o Poder Público, possa realizar um pacto social em favor da criança, atuando na fragmentação das ações e na formulação de iniciativas. O Comitê defende que o investimento nos primeiros anos de vida, canalizando recursos e planejando ações de qualidade para essa faixa etária, é uma forma importante de romper com o ciclo intergeracional de pobreza e exclusão social (Secretaria-Executiva do Programa Comunidade Solidária, 2002, p. 321).

Como era prática comum das ações dentro do escopo do Programa Comunidade Solidária, o CODIPI não criou iniciativas, mas apoiou e potencializou ações existentes. Por esse motivo, há mais resultados relacionados às ações de sensibilização que às de implementação de ações (Cruz; Farah, 2016).

3.5 Programa Primeira Infância Melhor (PIM)

O primeiro programa governamental ⁴² de visitas domiciliares, com perspectiva intersetorial, e que seguia a mesma cartilha dos projetos financiados pelas organizações internacionais, foi estadual. O Programa Primeira Infância Melhor (PIM) é desenvolvido desde 2003 no Rio Grande do Sul, tendo como referência a metodologia do projeto cubano *Educa a tu Hijo*⁴³, de quem recebeu

⁴² Apesar do PIM ter sido o primeiro programa governamental, o embrião desse tipo de iniciativa no país foi a Pastoral da Criança, fundada em 1983 no Paraná pela médica sanitária e pediatra Dra. Zilda Arns Neumann. Em 1980, o Unicef utilizava a tecnologia de reidratação oral, que viria a se tornar o soro caseiro) para combater as altas taxas de mortalidade infantil no Brasil, mas possuía grande dificuldade de alcançar as crianças mais pobres. Tendo em vista a presença da Igreja Católica em todos o país, o na época diretor executivo do Unicef, James Grant, fez um pedido ao então arcebispo de São Paulo, dom Paulo Evaristo Arns, irmão de Zilda, para criar um projeto que alcançasse todas as crianças brasileiras. Segundo texto publicado pela própria Zilda Arns, sua experiência enquanto médica pediatra demonstrava que “o que mais faltava às mães era o conhecimento e a solidariedade fraterna. Assim não bastava ensinar às mães a usarem o soro oral. Também seria preciso ensiná-las sobre a importância do pré-natal, aleitamento materno, vigilância nutricional, vacinação, desenvolvimento integral das crianças, relações humanas” (ARNS, 2008). A Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) aprovou a proposta de criação de uma Pastoral específica para a Primeira Infância. Zilda Arns (2008) descrevia a ação da Pastoral da Criança da seguinte maneira: milhares e milhares de líderes realizam ações básicas simples e baratas de educação e promoção da saúde, fé e da cidadania, com as gestantes e crianças menores de seis anos de idade, em seu contexto familiar e comunitário”. Segundo estudos (Victora et al, 1991; Cesar et al 2005), a Pastoral da Criança contribuiu para a diminuição significativa da mortalidade infantil no país.

⁴³ Segundo o site institucional do Ministério de Educação de Cuba, a educação voltada para a Primeira Infância (reconhecida no país enquanto a faixa etária que vai desde o nascimento até os 6 anos de idade) constitui uma prioridade desde o triunfo da Revolução Cubana em 1959 e funciona em duas modalidades: a institucional, que ocorre nos denominadas “Círculos Infantis” (Garcia, 2017) e a não-institucional, a partir do programa *Educa a Tu Hijo*. O programa surgiu a partir de uma pesquisa realizada nos anos 1970 pelo *Instituto Central de Ciencias Pedagógicas* para oferecer

apoio à época (Peres; Bauer, 2018). Além de intercâmbio com o governo cubano, o Programa estabeleceu cooperação técnica com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) para viabilização das ações (Verch, 2017). Osmar Terra, até então coordenador do CODIPI, foi nomeado secretário de Saúde do estado do Rio Grande do Sul e foi um dos idealizadores do programa.

Mas, afinal, do que se trata o programa Primeira Infância Melhor? Segundo a Lei Estadual nº 12.544, de 3 julho de 2006, que instituiu o Programa como parte integrante da Política Estadual de Promoção e Desenvolvimento da Primeira Infância, tornando-o, assim, uma política pública, o PIM “tem por finalidade a promoção do desenvolvimento integral da criança, desde a gestação até os cinco anos de idade, com ênfase na faixa etária de zero a três anos, complementando a ação da família e da comunidade (Rio Grande do Sul, 2006), sendo implementado a partir de duas categorias:

a individual, cujas atividades serão realizadas na própria casa das famílias, com crianças de zero a três anos, uma vez por semana; e a coletiva, cujas atividades serão realizadas em local da comunidade, uma vez por semana, com grupos formados por crianças de três a cinco anos de idade, juntamente com seus pais, e com grupos de gestantes (Rio Grande do Sul, 2006).

Enquanto critério de elegibilidade, o PIM atende prioritariamente as famílias com crianças na Primeira Infância que estejam em situação de vulnerabilidade

alternativas de educação a crianças que viviam nas zonas rurais e montanhosas e que não tinham acesso aos “Círculos Infantis” ou possuíam grande dificuldade para o transporte, o que gerava alta evasão. O programa passou a ofertar às famílias conhecimentos considerados essenciais para poder preparar seus filhos para o ingresso na escola (Caballero, 2020). Atualmente, o objetivo do programa é “preparar famílias para que, a partir de suas experiências e conhecimentos, possam realizar ações educativas com suas filhas e filhos a partir das condições do lar” (Cuba, s/d). Peres e Bauer (2018, p. 41-42) detalham o funcionamento do programa da seguinte maneira: “as mães-grávidas recebem acompanhamento de saúde e cuidados específicos que se fizerem necessários por meio de consultas médicas periódicas (quinzenais ou mensais, dependendo dos casos) e visitas domiciliares de executores do programa, que orientam as famílias para a recepção do bebê e sobre os melhores cuidados e estímulos para que a criança se desenvolva adequadamente. A partir dos 18 e 24 meses, passam para uma fase de atendimentos em grupos, o que acontecerá até os 6 anos de idade. Visitas periódicas, com regularidade variável, continuam acontecendo, sobretudo para efeitos de acompanhamento, monitoramento e avaliação do desenvolvimento das crianças e dos impactos do programa. As crianças, acompanhadas de pelo menos um familiar, comparecem a encontros semanais em locais da comunidade determinados pelos executores do programa (uma instalação pública, uma praça, uma residência, entre diversas outras opções). Sem um roteiro fixo para os encontros, são trabalhados os aspectos de integração, socialização e desenvolvimento motor e cognitivo das crianças por meio de atividades culturais, jogos e esportes. Enquanto meninas e meninos cumprem a agenda infantil, mães, pais e familiares participam de atividades específicas, geralmente orientações sobre o desenvolvimento das crianças e trocas de experiências com outros participantes, além de momentos de reflexão sobre dificuldades ou dúvidas existentes”. A iniciativa é chancelada pelo Unicef, que a monitora e avalia periodicamente.

social, além de contemplar áreas com índices elevados de mortalidade infantil e um alto número de crianças sem atendimento pelas escolas de educação infantil (creches e pré-escolas) (Schneider; Ramires, 2007).

A intersetorialidade é um dos três eixos do PIM, ao lado de família e comunidade, se fazendo presente nos diversos níveis de atuação (estadual e municipal). À nível estadual, é coordenado pela Secretaria da Saúde com apoio das secretarias da Educação; da Cultura; do Desenvolvimento Social, Trabalho, Justiça e Direitos Humanos e do Gabinete de Políticas Sociais, através de um Comitê Gestor, atuando na articulação com os municípios através de cooperação técnica e financeira. Nos municípios, a gestão intersetorial é reafirmada através do grupo técnico de coordenação municipal, que conta, no mínimo, como representantes das secretarias de saúde, Educação e Assistência Social (Verch, 2017).

Segundo caderno escrito por Alessandra Schneider e Vera Regina Ramires (2007), publicado em parceria com a UNESCO e o Governo do Estado do Rio Grande do Sul, o PIM compreende o desenvolvimento infantil como um processo complexo que envolve várias dimensões: as dimensões neurológica, afetiva, cognitiva e social e sua atuação desenvolve através da modalidade individual e grupal. Na modalidade individual, gestantes (a cada quinze dias) e famílias com crianças de zero a dois anos e 11 meses de idade (uma vez por semana) recebem visitas com duração de aproximadamente de 1 hora. Schneider e Ramires (2007) descrevem as visitas da seguinte maneira:

Contemplam três momentos: o momento inicial, no qual o visitador retoma com a família ou gestante as orientações da atividade anterior e explicita as atividades que serão realizadas no dia (o visitador explica quais aspectos do desenvolvimento serão favorecidos com a atividade proposta, ou quais os benefícios da atividade para a dupla mãe-bebê, no caso das gestantes); o momento da atividade em si, no qual a atividade é desenvolvida, sob a observação e o apoio do visitador; e o momento final, quando o visitador avalia com a família o que foi observado sobre o desempenho da criança durante a atividade, esclarece dúvidas, inclusive sobre as orientações dadas acerca das atividades a serem desenvolvidas durante a semana. Essas visitas utilizam como materiais de referência os “Guias de Orientação do PIM (Schneider; Ramires, 2007, p. 67).

A modalidade grupal é desenvolvida em associações comunitárias, salões paroquiais, parques infantis e ambientes espaçosos das próprias casas, sendo dirigida às gestantes (uma vez por mês) e às famílias com crianças de três a seis anos de idade (uma vez por vez por semana). Assim como na modalidade

individual, as atividades contemplam três momentos, como descrito por Schneider e Ramires (2007):

o momento inicial, no qual se organizam e se criam as condições necessárias para o desenvolvimento da atividade, motiva-se e orienta-se os participantes; o momento da atividade em si, no qual se promove a participação das crianças e das famílias na atividade, facilitando-se a relação entre ambos e respeitando as diferenças entre as faixas etárias das crianças; e o momento final, no qual se retoma, analisa e valoriza os resultados, de acordo com os objetivos da atividade, e se orienta as famílias sobre a continuidade das atividades em suas casas, de acordo com a idade das crianças ou o trimestre da gravidez (Schneider; Ramires, 2007, p. 67-68)

Além das duas modalidades, gestantes e famílias com crianças na faixa etária entre zero e seis anos recebem visitas chamadas de “visitas de acompanhamento”, com o objetivo de evitar possíveis déficits apresentados pelas crianças, além de orientação de como realizar as atividades previstas nos materiais didáticos disponibilizados pelo PIM. Para Schneider e Ramires (2007), a metodologia do PIM parte do seguinte pressuposto básico:

Se as crianças tiverem suas potencialidades promovidas e desenvolvidas com o auxílio dos seus pais ou cuidadores, com respeito, amor e paciência, alcançarão os ganhos propostos para seu desenvolvimento integral. É nesse sentido que os visitantes orientam as famílias, sistematicamente, para que possam realizar ações educativas que venham a promover esse desenvolvimento (Schneider; Ramires, 2007, p. 67-68)

O PIM foi inspiração para outros programas estaduais intersetoriais com foco na Primeira Infância no Brasil, como Cresça Com Seu Filho (Ceará), São Paulo Carinhosa (SP), Primeira Infância Ribeirinha (Amazonas), Primeira Infância Acreana (Acre) e Mãe Coruja Pernambucana (Pernambuco). Além disso, como veremos nesse capítulo, ele também foi inspiração para o programa de visitas domiciliares a nível nacional, o Criança Feliz.

3.6

Rede Nacional Primeira Infância (RNPI)

A partir dos resultados das pesquisas acerca da Primeira Infância e com a expansão dos programas estaduais voltados para a criança de 0 a 6 anos no país, instituições do Terceiro Setor com foco na Primeira Infância foram aumentando

quantitativamente. A Rede Nacional da Primeira Infância (RNPI), fundada em 2007, merece um destaque por sua ampliação e atuação enquanto rede de coalizão que atua no *advocacy* da defesa dos direitos da Primeira Infância. Formada, inicialmente, por um pequeno grupo de cerca de dez organizações, a RNPI define-se atualmente como

foro de articulação aberto à participação de organizações e pessoas que atuem direta ou indiretamente na promoção, proteção, defesa e garantia dos direitos de crianças até seis anos, como etapa inicial do desenvolvimento da pessoa humana (RNPI, 2020).

Atualmente, mais de 200 organizações fazem parte da RNPI, sendo composta por Redes Estaduais, Municipais e Distrital da Primeira Infância; organizações da sociedade civil e movimentos sociais; instituições do Poder Público; instituições do setor privado; instituições de educação superior; redes de organizações; organismos multilaterais; e os Amigos da Rede (pessoas físicas convidadas por organizações da RNPI com atuação reconhecida no campo da primeira infância e que atuam direta ou indiretamente na promoção, defesa e garantia dos direitos de crianças até 6 anos) (RNPI, 2020).

A Rede não possui personalidade jurídica. Por esse motivo, a cada três anos, há eleição de uma Secretaria Executiva e um Grupo Diretivo. Tanto a Secretaria Executiva (SE) quanto o Grupo Diretivo não podem ser compostos por organizações do Poder Público e de organismos multilaterais (RNPI, 2020). Desde sua fundação, seis instituições foram responsáveis pela SE: Instituto Promundo (2007-2009), Organização Mundial para Educação Pré-Escolar (OMEP Brasil) (2009-2010), Avante (2011-2012), Instituto da Infância (IFAN) (2013-2014), Centro de Criação de Imagem Popular (CECIP) (2015-2017) e a atual, a ANDI (2018-2021).

Como vimos anteriormente, muitas vezes as instituições mesclam as três perspectivas - desenvolvimento, investimento e direitos - que demarcam as representações majoritárias acerca da Primeira Infância. A leitura da Carta de Princípios da RNPI nos force algumas pistas sobre a partir de quais representações a instituição pensa a criança na Primeira Infância. Segundo este documento, a instituição considera que

- a) A primeira infância é fundamental no desenvolvimento humano. As vivências

da criança nesta fase têm impacto sobre toda a vida posterior da pessoa. b) A criança é um sujeito de direitos (não objeto de atenção), indivíduo (não massa ou número), único e com valor em si mesmo. c) Toda criança deve ser respeitada e valorizada como pessoa na sua condição peculiar de desenvolvimento, na sua identidade e subjetividade. d) As políticas públicas, os planos e as ações de dirigidas à criança devem considerá-la como sujeito integral e atendê-la na sua globalidade. e) O atendimento à Primeira Infância deve ser prioridade absoluta e realizado por políticas públicas articuladas que garantam a atenção integral de qualidade. f) Os vínculos afetivos e sociais são fundamentais para o desenvolvimento da criança. A família, prioritariamente, a comunidade e a rede de atendimento e cuidados (governamental ou não) são instancias privilegiadas para tal. g) A criança deve ser protegida de todas as formas de violência ou violação de seus direitos (RNPI, 2013).

Com exceção do primeiro princípio, que demarca a primeira infância enquanto período fundamental no desenvolvimento humano, calcado nos estudos de neurociência, os outros estão mais próximos da percepção de direitos, utilizando, inclusive, vários preceitos que constam no Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) e no Marco Legal da Primeira Infância (2016).

3.6.1

Planos nacional, estaduais e municipais pela Primeira Infância

Através de um processo de construção coletivo e participativo, a RNPI entregou ao Governo Federal, em 2010, a primeira versão do Plano Nacional pela Primeira Infância (PNPI), na intenção de que este fosse acolhido, aperfeiçoado e encaminhado ao Congresso Nacional para ser convertido em lei (RNPI, 2010).

Sua primeira versão⁴⁴ se caracterizava enquanto um documento com abrangência nacional, que visava orientar a ação do governo e da sociedade civil até 2022 na defesa e promoção dos direitos das crianças na Primeira Infância, traçando diretrizes gerais e estabelecendo objetivos e metas batizadas de “ações finalísticas”: criança com saúde; educação infantil; a família e a comunidade da criança; assistência social a crianças e suas famílias; atenção à criança em situação

⁴⁴ Uma segunda versão do PNPI foi apresentada em 2020 pela RNPI. Segundo consta no novo Plano, “a atualização do PNPI teve como referência e guia o Marco Legal da Primeira Infância (MLPI) [...] O PNPI antecedeu essa lei em seis anos e a experiência tanto na sua elaboração quanto na sua implementação inspirou muitos dos dispositivos do MLPI. No entanto, dado que o Marco Legal da Primeira Infância representa o estágio mais avançado na concepção das políticas públicas integradas e elaboradas intersetorialmente, almejando o cuidado integral e integrado da criança, esta atualização coloca o PNPI na altura das proposições do Marco Legal da Primeira Infância e se torna um desenho operacional dos seus dispositivos. Este entre cruzamento histórico os faz andarem lado a lado” (RNPI, 2020, p. 11).

de vulnerabilidade: acolhimento institucional, família acolhedora, adoção; do direito de brincar ao brincar de todas as crianças; a criança e o espaço, a cidade e o meio ambiente; atendendo à diversidade: crianças negras, quilombolas e indígenas; enfrentando as violências contra as crianças; assegurando o documento de cidadania de todas as crianças; protegendo as crianças da pressão consumista; controlando a exposição precoce das crianças aos meios de comunicação; evitando acidentes na primeira infância.

É interessante notar que o Plano previa ações para conquistar o espaço político necessário e ter “visibilidade, aceitação e apoio no governo, no Congresso Nacional, nos Meios de Comunicação e na sociedade” (RNPI, 2020, p. 114), pois considerava que, para uma política pública ser levada à esfera pública de debates, esta deve ser de conhecimento dos cidadãos.

Para esse intento, o PNPI considerava essencial o diagnóstico e mapeamento de ações que já tenham focado na Primeira Infância anteriormente para que seja realizada a criação de um novo conceito da “causa” (*branding*). Prevê ainda estratégias de *advocacy* voltadas para a mobilização da sociedade e sensibilização dos tomadores de decisão, sobretudo no Poder Legislativo por considerá-lo um espaço por natureza democrático e pluripartidário (RNPI, 2010).

No dia 14 de dezembro de 2010, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda)⁴⁵ aprovou por unanimidade o Plano Nacional pela Primeira Infância, dando-lhe legitimidade enquanto política pública (RNPI, 2020).

Na ocasião, foi realizado pelo Conanda um encaminhamento no sentido de inclusão de objetivos estratégicos para a primeira infância no Plano Decenal dos Direitos de Crianças e Adolescentes e a análise, pelo Conanda e a RNPI, das condições para a elaboração e apresentação de projeto de lei visando à aprovação do PNPI pelo Congresso Nacional (RNPI, 2010).

⁴⁵ Criado em 1991 através da Lei nº 8.242, o Conanda é um órgão colegiado permanente, de caráter deliberativo e composição paritária, previsto no artigo 88 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Suas funções são: fiscalizar as ações de promoção dos direitos da infância e adolescência executadas por organismos governamentais e não-governamentais; definir as diretrizes para a criação e o funcionamento dos Conselhos Estaduais, Distrital e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e dos Conselhos Tutelares; estimular, apoiar e promover a manutenção de bancos de dados com informações sobre a infância e a adolescência; acompanhar a elaboração e a execução do orçamento da União, verificando se estão assegurados os recursos necessários para a execução das políticas de promoção e defesa dos direitos da população infanto-juvenil; convocar, a cada três anos conforme a Resolução nº 144, a Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente; gerir o Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente (FNCA) (BRASIL, 2018).

Concomitante ao PNPI, a RNPI passou a defender a criação de Planos Estaduais e Municipais voltados para a Primeira Infância. A intenção de um documento escrito em contexto estadual e/ou municipal é a construção de um “instrumento político e técnico que melhor possibilita levar essa intenção [atender todas as crianças em todos os seus direitos] para a prática concreta” (RNPI, 2020, p. 22), partindo de um olhar que leve em consideração as diversidades e particularidades de cada estado e município.

Atualmente, existem 100 Planos, estaduais e municipais, pela Primeira Infância, distribuídos geograficamente da seguinte maneira: 2 na região Norte, 83 na região Nordeste, 2 na região Sul, 3 na região Sudeste e 4 na região Centro Oeste (RNPI, 2021).

3.6.2

RNPI vai à Harvard

Em março de 2012, alguns membros da RNPI participaram do primeiro Programa de Liderança Executiva em Desenvolvimento da Primeira Infância, uma iniciativa do Núcleo Ciência pela Infância (NCPI). Como veremos mais adiante, o Programa de Liderança Executiva em Desenvolvimento da Primeira Infância exerce uma forte influência na agenda voltada para a Primeira Infância. Por esse motivo, optamos por detalhar a participação de integrantes da RNPI no programa.

Fundado em 2011 e fruto de uma parceria entre a Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, o *Center on the Developing Child* da Universidade de Harvard, o Insper, a Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo (FMUSP) e o David Rockefeller Center for Latin American Studies, o NCPI, partindo da compreensão de que para o avanço a agenda da primeira infância, era preciso “encontrar formas de inspirar, engajar e preparar tecnicamente todos aqueles que desempenham algum papel na formulação de políticas públicas” (Marino, 2016, p. 453), formulou o Programa de Liderança Executiva em Desenvolvimento da Primeira Infância, que ocorreu pela primeira vez em março de 2012.

Na gênese do Programa, estavam a frente dois pediatras: o já mencionado Osmar Terra, então deputado federal pelo Partido do Movimento Democrático

Brasileiro⁴⁶ e a pesquisadora americana Mary Eming Young, que liderou a frente de desenvolvimento na Primeira Infância no Banco Mundial durante anos. Além disso, entre 2012 e 2016, a equipe de assessores técnicos do Programa de Liderança Executiva em Desenvolvimento da Primeira Infância contou com a participação de dois membros da RNPI: Vital Didonet⁴⁷ e Luzia Laffite (Marino, 2016).

Nessa primeira iniciativa, a formação foi dividido em dois módulos. O primeiro aconteceu na Universidade de Harvard entre os 11 a 16 de março e o segundo nos dias 21 e 22 de junho na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, localizada em Porto Alegre⁴⁸. Entre os professores, estavam os já mencionados Jack Shonkoff e Charles Nelson, expoentes da perspectiva do desenvolvimento e Mary Young.

À época, a Frente Parlamentar Mista da Primeira Infância, do qual nos debruçaremos mais adiante, já havia sido criada. Além de integrantes da RNPI, vários parlamentares que compunham a Frente participaram do Programa naquela edição. Para Silva (2012), foi nessa turma que a ideia da construção de um Marco Legal específico voltado a Primeira Infância começou a ser gestado.

Já de volta ao Brasil, a RNPI participou, em abril de 2012, de uma reunião na então Secretaria dos Direitos Humanos, vinculada à Presidência da República. Estavam presentes enquanto representantes governamentais a então ministra Maria do Rosário, a Secretária Executiva Patrícia Barcelos, a Secretária Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente Cármen Oliveira, a Diretora da Criança e do Adolescente Nadine e a Coordenadora Valéria Rangel. Representando a RNPI, estavam presentes Maria Thereza Marcilio, então coordenadora da Secretaria Executiva, Vital Didonet e Iradj Ehgari. A principal pauta era o envio do PNPI ao Congresso Nacional, para que fosse aprovado, em uma Comissão Especial, se tornando Projeto de Lei (RNPI, 2012).

Consideramos essa reunião enquanto um marco do processo de *advocacy*,

⁴⁶ Em agosto de 2017, a legenda decidiu que voltaria a se chamar Movimento Democrático Brasileiro (MDB), como na década de 1970.

⁴⁷ Vital é considerado um dos atores chave na construção da agenda da Primeira Infância, sendo o Assessor Parlamentar da RNPI. Silva (2018, p. 49), ao detalhar a instalação, em 2014, de comissão especial na Câmara dos Deputados que tratava sobre a Primeira Infância, menciona que Maria do Rosário (PT) chegou a referir-se a Vital, em tom simpático, como “deputado ad hoc” da comissão especial.

⁴⁸ A partir de 2015 o segundo módulo passou a ser realizado no Insper, em São Paulo (Mariano, 2016).

da RNPI. Como vimos, o PNPI prevê ações para conquista do espaço político necessário, afim de dar visibilidade a causa da Primeira Infância. A pessoa eleita para ser responsável por esse processo foi Vital Didonet⁴⁹, presente na reunião.

Conforme veremos a seguir, o PNPI não foi transformado em lei, mas serviu enquanto documento base para a elaboração do Marco Legal da Primeira Infância. Atualmente, coloca-se enquanto um documento político e técnico que orienta decisões, investimentos e ações de proteção e de promoção dos direitos das crianças na primeira infância, ou seja, um desenho operacional dos dispositivos presentes no MLPI (RNPI, 2020).

3.7

Frente Parlamentar da Primeira Infância

A Frente Parlamentar da Primeira Infância foi criada em 2011, sob coordenação do então deputado federal Osmar Terra (PMDB). À época, 224 parlamentares assinaram o termo de adesão à Frente (Câmara dos Deputados, 2011), chegando a 231 no final da 53ª Legislatura.

No Brasil, Frentes Parlamentares são associações de parlamentares de vários partidos com o objetivo de debater sobre temas de interesse da sociedade. Ela é considerada mista quando possui integrantes da Câmara e do Senado. A cada nova legislatura, elas são refeitas ou não. Segundo Coradini (2010), a imprensa e até alguns estudos acadêmicos brasileiros tendem a definir e classificar as atividades de Frentes Parlamentares como algo ligado ao “corporativismo”, de maneira que as Frentes estariam na contramão do que seria de natureza mais “política” ou “partidária”. Essa percepção passa pela crença que qualquer decisão política deve ser pensada exclusivamente através dos partidos políticos e, na impossibilidade deste, pela sociedade civil organizada⁵⁰.

Apesar de possuímos exemplos concretos de Frentes Parlamentares que de fato atuaram de maneira corporativista, não podemos desconsiderar que as Frentes

⁴⁹ Vital é considerado um dos atores chave na construção da agenda da Primeira Infância, sendo o Assessor Parlamentar da RNPI. Silva (2018, p. 49), ao detalhar a instalação, em 2014, de comissão especial na Câmara dos Deputados que tratava sobre a Primeira Infância, menciona que Maria do Rosário (PT) chegou a referir-se a Vital, em tom simpático, como “deputado *ad hoc*” da comissão especial.

⁵⁰ Ver Limongi e Figueiredo (1998).

também podem ser espaço de articulação, legitimação de pautas, disputas e, por que não, de defesa de direitos. O diferencial das Frentes Parlamentares reside na possibilidade de atuação de parlamentares dos mais diferentes partidos e ideologias em torno de uma pauta em comum.

A presença de deputados e senadores de diferentes partidos políticos é uma realidade na Frente Parlamentar Mista pela Primeira Infância, como vemos nos quadros a seguir:

Tabela 1 – Total de deputados federais por partido na Frente Parlamentar Mista da Primeira Infância em cada legislatura

Partidos	54ª Legislatura (2011-2015)	55ª Legislatura (2015-2019)	56ª Legislatura (2019-2023)
Avante	2	3	4
Cidadania	2	5	6
DEM	12	12	19
MDB	44	26	25
Patriota	1	1	3
PCdoB	12	4	4
PDT	8	9	13
PL	0	0	15
PODE	0	7	6
PMN	1	0	0
PP	22	26	23
PROS	6	5	6
PSB	14	9	10
PSC	4	2	4
PSD	14	11	13
PSDB	18	22	17
PSL	0	4	22
PSOL	2	0	2
PT	39	20	8
PR	6	8	0
PTB	8	8	2
PV	2	1	3
REDE	1	0	1
PRB	3	9	14
Solidariedade	8	7	10
Sem Partido	2	0	0

Fonte: Câmara Dos Deputados (s/d), elaboração própria.

Tabela 2 – Total de senadores por partido na Frente Parlamentar Mista da Primeira Infância em cada legislatura

Partidos	54ª Legislatura (2011-2015)	55ª Legislatura (2015-2019)	56ª Legislatura (2019-2023)
Cidadania	0	1	0
DEM	0	1	0
MDB	0	2	0
PCdoB	0	1	0
PDT	0	1	0
PL	0	0	1
PODE	0	0	3
PP	1	0	3
PSB	0	1	0
PSC	1	1	0
PSDB	2	2	1
PSL	0	0	1
PT	0	3	0
PRB	0	1	0

Fonte: Câmara Dos Deputados (s/d), elaboração própria.

Como mencionamos anteriormente, alguns deputados que compunham a Frente Parlamentar da Primeira Infância da 54ª legislatura participaram do primeiro Programa de Liderança Executiva em Desenvolvimento da Primeira Infância realizado em 2012 na Universidade de Harvard e na PUC-RS. Segundo Marino (2016), nesse ano, a partir de uma atividade proposta pelo Programa, um grupo de parlamentares consolidou ideias individuais, definiu estratégias e elaborou um documento que serviu como estopim para a elaboração do Marco Legal da Primeira Infância:

um dos planos de ação desenvolvidos no âmbito da formação focava justamente a criação de uma “Lei Federal de Responsabilidade sobre a Primeira Infância”, incluindo análise e revisão da legislação existente, a fim de aperfeiçoá-la e complementá-la, além de dar indicações ao Poder Executivo sobre a criação de comitê intergestor para articular as diversas áreas de atenção à criança. A empreitada também se propunha a coordenar a formulação de uma política de atenção integral à criança, a partir da gestação e com foco na família. O plano era um projeto novo, que nasceu do interesse comum de doze deputados integrantes da frente parlamentar (Marino, 2016, p. 458).

Em 2013, outras lideranças e deputados da Frente participaram do segundo Programa de Liderança Executiva em Desenvolvimento da Primeira Infância em Harvard. Segundo Marino (2016), eles assumiram como plano de trabalho o aperfeiçoamento do documento elaborado no curso do ano anterior, visando sua aprovação plenário. Para o autor, o processo evoluiu, gerou novas discussões e envolveu outros atores, até virar a minuta do Projeto de Lei número 6998, protocolada no dia 18 de dezembro de 2013 por Osmar Terra e outros deputados federais da Frente Parlamentar da Primeira Infância.

Segundo Silva (2018), Osmar Terra e Vital Didonet traçaram uma estratégia para que a aprovação do Projeto de Lei 6998 ocorresse antes do final da 53ª legislatura, que aconteceria em janeiro de 2015. Para isso, envolveram no projeto temas comuns a mais de três Comissões de Mérito (Direitos Humanos e Minorias; Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática; Seguridade Social e Família; Finanças e Tributação; Constituição e Justiça e de Cidadania), para que fosse respeitado o rito previsto no regimento da Câmara dos Deputados de criação de uma Comissão Especial, pois estas possuem caráter terminativo, ou seja, não precisam levar suas decisões à aprovação do plenário. No dia 11 de fevereiro de 2014, Henrique Eduardo Alves, então presidente da Câmara dos Deputados, assinou a criação da Comissão Especial destinada a proferir parecer sobre o Projeto de Lei nº 6998.

Conforme demonstra Silva (2018), a comissão foi composta predominantemente por deputados que haviam participado do curso de Liderança em Harvard, sendo visto enquanto um diferencial desta Frente Parlamentar por seus componentes, conforme discurso proferido pela deputada federal Cida Borghetti (PROS), eleita presidente da Comissão, quando, entusiasmada, citou que “todos os membros titulares⁵¹ passaram por Harvard” e pelo deputado Nelson Marchezan Junior (PSDB), quando afirmou “eu, particularmente, conheci isso [a Primeira

⁵¹ Eram membros titulares da comissão os deputados: Cida Borghetti (PROS-PR), presidente; Júlio César (PSD-PI), 1º vice-presidente, Nelson Marchezan Junior (PSDB-RS), 2º vice-presidente, Iara Bernardi (PT-SP), 3ª vice-presidente; João Ananias (PCdoB-CE), relator; Alex Canziani (PTB); Aline Corrêa (PP); Antônia Lúcia (PSC); Assis Carvalho (PT); Darcísio Perondi (MDB); Duarte Nogueira (PSDB); Eleuses Paiva (PSD); Erika Kokay (PT); Flávia Moraes (PDT); Gorete Pereira (PR); Hugo Motta (MDB); Iracema Portella (PP); Luiz Henrique Mandetta (DEM); Nelson Pellegrino (PT); Osmar Terra (MDB); Rosane Ferreira (PV); Rubens Bueno (PPS); Sandra Rosado (PSB). Enquanto suplentes, estavam os deputados Dr. Ubiali (PSB); Eduardo Barbosa (PSDB); Geraldo Resende (MDB); Marcos Rogério (PDT) e Maria do Rosário (PT).

Infância] através do deputado Osmar Terra, e conheci isso indo a Harvard. Senão, não teria a visão do tamanho das consequências e dos reflexos da legislação que prevê este projeto”. Para Silva (2018, p. 47), os deputados que participaram da formação “demonstravam alguma convergência de pontos de vista entre os membros ou, ao menos, uma percepção comum da importância da criação do MLPI”.

Além dos atores estatais, Silva (2018) menciona a participação de outros atores nos debates da Comissão Especial, principalmente através das Audiências Públicas realizadas na Câmara dos Deputados. Os atores e as instituições que representam são: Antônio Carlos Ozório Nunes, promotor de Justiça e membro da Comissão da Infância e Juventude do Conselho Nacional do Ministério Público; Cesar Gomes Victora, membro da Associação Epidemiológica Internacional e da Comissão Nacional de Determinantes Sociais em Saúde; Cristina Albuquerque, coordenadora do Programa de Sobrevivência e Desenvolvimento Infantil do Unicef; Dioclécio Campos Júnior, representante da Sociedade Brasileira de Pediatria; Eduardo Chaves da Silva, coordenador do Comitê pela Primeira Infância do Governo do Distrito Federal; Eduardo Vaz, presidente da Sociedade Brasileira de Pediatria; Ely Harasawa, gerente de Programas da Fundação Maria Cecília Souto Vidigal; Gilvani Pereira Grangeiro, coordenadora-Geral de Saúde da Criança e Aleitamento, do Ministério da Saúde, representando o ministro da Saúde; Hélia Barbos, presidente da Associação Brasileira de Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos da Infância e da Juventude (ABMP); Irene Rizzini, professora do Departamento de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, e diretora-presidente do Centro Internacional de Estudos e Pesquisas sobre a Infância (CIESPI/PUC-Rio); Isabella Henriques, diretora de Defesa e Futuro do Instituto Alana; Marcelo Cabral Milanello, diretor de Gestão e Acompanhamento do Plano Brasil sem Miséria, representando o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Maria Izabel da Silva, coordenadora-Geral de Convivência Familiar e Comunitária da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República; Rita de Cássia de Freitas Coelho, coordenadora geral de Educação Infantil do Ministério da Educação (MEC); Rosane Silva Pinto Mendonça, diretora de Programa da Subsecretaria de Ações Estratégicas da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE); Silvia Nabinger, professora da Escola Superior do Ministério Público; Vital Didonet,

enquanto representante da RNPI.

Cabe destacar a Audiência Pública realizada no dia 7 de maio de 2014, que ocorreu concomitante ao “II Seminário Internacional: Marco Legal da Primeira Infância”, que contou com painéis sobre duas perspectivas analisadas no capítulo 2. A primeira palestra foi proferida por Jack Shonkoff, diretor do *Center on the Developing Child* da Universidade de Harvard, acerca da importância da Primeira Infância à luz da Neurociência, seguida pelo economista Ricardo Paes de Barros, então subsecretário Secretaria de Assuntos Estratégicos, que falou sobre indicadores das políticas públicas na Primeira Infância (Silva, 2018).

Ainda em 2014, no dia 10 de dezembro, foi aprovado o Projeto de Lei nº 6998, pela Comissão Especial da Primeira Infância da Câmara dos Deputados, em tempo considerado bastante ágil pela Ciência Política. Apesar da temática da Primeira Infância parecer consensual à primeira vista, Silva (2018), ao analisar a construção do Marco Legal da Primeira Infância, nos demonstrou que

a análise das crenças e preferências de uma amostra representativa daqueles atores indicou não haver um consenso ideacional, e sim pragmático, no sentido de favorecer a rápida elaboração de políticas. O estudo da comissão especial do PL nº 6998/2013 mostra indivíduos com concepções diversas e conflitantes sobre o que deve ser feito pelo desenvolvimento infantil no Brasil, mas empenhados em fechar acordos para aprovar rapidamente o projeto do Marco Legal da Primeira Infância (MLPI) (Silva, 2018, p. 172).

Em 2015, na 54ª Legislatura, a Frente Parlamentar da Primeira foi relançada e passou a ser considerada mista. No discurso proferido no evento de fundação da Frente Parlamentar Mista pela Primeira Infância, em evento ocorrido no dia 17 de março de 2015, Osmar Terra, que continuou sendo presidente da Frente, destacou as ações realizadas na Legislatura anterior, dando destaque para a aprovação do Projeto de Lei pela Câmara e a importância do programa Brasil Carinhoso.

Em 2015, o projeto aprovado seguiu para o Senado Federal e foi aprovado em 2016, também considerado bastante ágil, sendo descrito da seguinte maneira por Silva (2018):

A sessão de 3 de fevereiro de 2016 no plenário do Senado Federal foi considerada “histórica” por muitos dos parlamentares que dela participaram. Num momento de rara convergência, senadores discursavam concordando e elogiando uns aos outros, antigos adversários congratulavam-se. Da tribuna, José Serra (PSDB-SP) dirigia-se a Fátima Bezerra (PT-RN) regozijando-se por estarem “do mesmo lado”; Paulo Paim (PT-RS) abraçava o deputado Darcísio Perondi (PMDB-RS), que ali estava

para acompanhar a aprovação, por unanimidade, do projeto que criava o Marco Legal da Primeira Infância (MLPI). O projeto era originário da Câmara, onde fora apresentado no final de 2013 pelo deputado Osmar Terra (PMDB-RS), Perondi e outros, e onde fora aprovado também em clima de congraçamento. Chegara ao Senado em fevereiro de 2015 e tramitara de forma rápida. [...] Não parece comum que um projeto evolua no Congresso Nacional de forma tão ágil, escapando das idas e vindas provocadas por emendas e requerimentos, chegando em apenas dois anos à promulgação como lei federal, sem vetos. Pelas lentes do senso comum, poderia ser natural esse consenso em torno do MLPI, fruto de um apoio universal a iniciativas dedicadas ao bem-estar da infância. Essa visão explicaria que nenhum político ousaria interpor-se ao projeto para não parecer inimigo das criancinhas. Um olhar mais acurado, entretanto, sugere que a elaboração de políticas públicas para a Primeira Infância envolve pontos de tensão com valor suficiente para levar a disputas. Os custos de benefícios sociais estabelecidos pelas políticas estão num desses pontos mais visíveis, e há também conceitos ideológicos e religiosos que podem entrar em choque em situações como a de definição de direitos, por exemplo. Assim, o consenso que se formou em torno do MLPI não pode ser simplesmente considerado natural (Silva, 2018, p. 15-16).

Quatro semanas depois, o Marco Legal da Primeira Infância foi sancionado integralmente pela presidente Dilma Rousseff (PT), em 8 de março de 2016. Agora Lei Federal número 13.257 de 2016, o Marco Legal da Primeira Infância alterou o Estatuto da Criança e do Adolescente (lei 8.089/1990), o Código de Processo Penal (lei 3.689/1941), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT, lei 5.452 de 1943), além de alterar o Programa Empresa Cidadã (lei 11.770/2008) e a lei que versa sobre a Declaração de Nascido Vivo (lei 12.662/2012).

O Marco Legal dispõe sobre as políticas públicas para a Primeira Infância, considerando esse como o período que abrange os primeiros 6 anos completos ou 72 meses de vida da criança e estabelece “princípios e diretrizes para a formulação e a implementação de políticas públicas para a primeira infância em atenção à especificidade e à relevância dos primeiros anos de vida no desenvolvimento infantil e no desenvolvimento do ser humano” (Brasil, 2016).

Após a aprovação do Marco Legal, foi lançada uma publicação sob o título “Primeira Infância: avanços do Marco Legal da Primeira Infância”, fruto de uma parceria do Centro de Estudos e Debates Estratégico com a Frente Parlamentar Mista da Primeira Infância, com o objetivo de celebrar “a defesa dos direitos da primeira infância acima de quaisquer disputas político-partidárias”.

Após o *impeachment* de Dilma Rousseff, Osmar Terra foi convidado pelo agora presidente Michel Temer a ocupar o cargo de Ministro do Desenvolvimento Social e Agrário do Brasil, ocasionando um afastamento da liderança da Frente Parlamentar Mista da Primeira Infância. Como veremos adiante, Osmar Terra,

inspirado no PIM, criou o Criança Feliz em sua passagem no novo ministério.

Na atual legislatura, a Frente Parlamentar Mista pela Primeira Infância é coordenada pela deputada Leandre Dal Ponte (Partido Verde) e conta com 233 deputados e 9 senadores. Em sua gestão, foi realizada uma revisão do Estatuto da Frente, que passou a ser organizada em coordenações regionais, além de permitir a integração de organizações parceiras, a partir do objetivo de ampliar a capacidade técnico-científica e de mobilização da Frente.

3.8

Programa Criança Feliz

Inspirado nos programas estaduais voltados para a Primeira Infância, Michel Temer, assim que assumiu a presidência do Brasil, em 2016, fez da Primeira Infância sua bandeira para as políticas de Assistência Social. Para alguns analistas políticos, essa foi uma estratégia para diminuir a rejeição que estava sofrendo por uma parcela da sociedade, dada que sua chegada ao cargo presidencial foi por intermédio de um impeachment controverso vivido por Dilma Rousseff (O Globo, 2018).

A iniciativa, formulada no Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA) sob o comando agora ministro Osmar Terra, alçou Marcela Temer, a nova primeira-dama, ao posto de embaixadora do programa, que direcionou seu discurso a partir da perspectiva econômica. Em suas palavras:

cercada de carinho e cuidados específicos desde a gravidez uma criança terá mais possibilidades de aprendizado quando chegar à escola. Os cuidados na Primeira Infância, por exemplo, ajudam a inibir o comportamento agressivo e violento na adolescência. Dessa forma, esse adolescente se tornará um adulto mais preparado para a vida (Metrópoles, 2017).

O programa possui como influência a metodologia do PIM, tendo como ponto central a visita semanal de técnicos às casas das famílias de baixa renda para acompanhamento e o estímulo ao desenvolvimento das crianças com até 3 anos de idade. O público-alvo é formado por gestantes e crianças de 0 a 3 anos de idade

beneficiárias do Bolsa Família⁵² e crianças de 0 a 6 anos com algum tipo de deficiência que recebam o Benefício de Prestação Continuada (BPC)⁵³. Ainda são acompanhadas as crianças de até 6 anos que estão afastadas do convívio familiar em função de medidas protetivas. Os repasses de recursos para a supervisão, capacitação, contratação e remuneração dos visitantes são de responsabilidade do governo federal e a adesão pelos municípios é voluntária.

O programa parte do princípio de que “o estímulo e acompanhamento na Primeira Infância podem quebrar ciclos de pobreza e vulnerabilidade”. Os visitantes recebem capacitação a partir do método chamado Care for Child Development (CCD), criado em 2002 pela professora e psicóloga social da Universidade de Nova Iorque, Jane Lucas, posteriormente adotado pelo UNICEF e pela Organização Pan-Americana da Saúde (Opas). Além do Brasil, ele é utilizado em larga escala a vários países em todo o mundo. A metodologia foi inspirada na Teoria do Apego, de John Bowlby, e recomenda jogos e práticas de comunicação para estimular as crianças a partir de uma um membro da família e a criança (Verch, 2017).

Nas palavras de Jane Lucas (apud Ministério da Cidadania, s/d), o principal destaque do CCD é o foco nas habilidades dos pais. São métodos que os ajudam a desenvolver as habilidades dos filhos do nascimento até os 3 anos de idade”. Sobre o atendimento especial às crianças de até 3 anos, Jane Lucas afirma que “pode fazer em qualquer idade, quanto mais cedo estreitar laços com seu filho, melhor será a convivência quando ele estiver maior. A criança até 3 anos absorve com mais intensidade a informação e, com isso, levará para o resto da vida”.

No governo de Jair Bolsonaro, iniciado em 2019, o programa foi mantido e ampliado. Seguindo na mesma linha de sua antecessora, a primeira dama, Michele Bolsonaro, também envolveu-se no desenvolvimento do programa, ainda que de maneira mais tímida que Marcela. Sua fala vai ao encontro a de sua antecessora, ou

⁵² Criado através da lei 10.836 de 2004 no governo do presidente Luis Inácio Lula da Silva, o Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda, direcionado às famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza do país. É considerado um dos maiores e mais bem-sucedidos programas de combate a pobreza extrema no mundo.

⁵³ O Benefício de Prestação Continuada, previsto na Lei Orgânica de Assistencial Social (LOAS), garante um salário mínimo mensal à pessoa com deficiência com renda por pessoa do grupo familiar inferior a 1/4 de salário mínimo atual.

seja, é calcada na preocupação da “Primeira Infância como futuro”. Em suas palavras,

políticas públicas focadas nesse período da evolução humana têm incrível potencial para gerar transformações sociais, sobretudo no que diz respeito aos resultados na educação, na redução de desigualdades e na saúde humana (Agência Brasil, 2019).

Acessar dados abertos e desagregados sobre o programa Criança Feliz, por exemplo, mostrou-se quase impossível. Para além de relatórios e estudos oficiais do governo⁵⁴, não há dados abertos e disponíveis para pesquisa, como os do IBGE e outros institutos de pesquisa. A disponibilidade de dados é essencial para que programas em curso sejam avaliados em sua eficácia, indicando os pontos de sucesso que devem ser mantidos e identificando as fragilidades e as lacunas que demandam maior investimento. A falta de monitoramento e avaliação realizados de forma sistemática constituem problemas bem documentados na literatura sobre as políticas públicas brasileiras (Costa; Castanhar, 2003; Ramos; Schabbach, 2012; Crumpton et al, 2016). No caso das políticas públicas voltadas para a Primeira Infância não é diferente.

Em relatório elaborado pela Controladoria-Geral da União (2020) que teve como objetivo mapear e avaliar o cenário atual das políticas públicas federais voltadas à Primeira Infância e a priorização desse público pelo governo federal, principalmente através das ações nos Ministérios da Saúde; da Educação; da Cidadania; da Justiça e Segurança Pública; da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos e, por fim, na Secretaria Especial da Cultura, concluiu-se que

Todas as áreas do escopo desenvolvem ações voltadas à primeira infância. No entanto, estas são executadas de forma independente e descoordenada. Não há uma política que as integre, tampouco coordenação intersetorial que as envolva, numa ação conjunta. As ações mapeadas, em sua maioria, não possuem elementos de monitoramento e avaliação – essenciais ao acompanhamento do alcance dos resultados pretendidos e que possibilitam a realização dos ajustes necessários ao longo de sua execução. A transparência é marcada por uma precária divulgação dos resultados das ações, o que dificulta o controle social. A falta de identificação e divulgação dos recursos orçamentários evidenciam uma priorização comprometida da primeira infância (Controladoria Geral da União, 2020, p. 3).

⁵⁴ Ministério da Cidadania (2019) e Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (2020).

No próximo capítulo, analisaremos como apesar das evidências demonstrarem que há claramente um conjunto de iniciativas em prol da Primeira Infância, que vem fazendo diferença no país, elas mostram também a fragilidade destas ações, sobretudo no atual contexto de um governo que se mostra abertamente desfavorável a iniciativas no campo dos Direitos Humanos e de uma pandemia com imensos impactos sobre a população.

4. Primeira Infância e a espacialização das desigualdades

Se por um lado podemos afirmar que a Primeira Infância entrou na agenda pública brasileira de diversas maneiras - através do debate público, em forma de legislação específica e em programas que, apesar de serem passíveis de críticas, demonstram essa mudança de olhar - ao mesmo tempo, pode-se questionar porque todas essas conquistas não são facilmente observadas na realidade das crianças brasileiras na Primeira Infância.

É importante termos em mente que a mudança de paradigma, ou, em outras palavras, o aumento da atenção à Primeira Infância pelos legisladores, instituições do Terceiro Setor e organizações internacionais, e a construção de um novo arcabouço jurídico que olha para as especificidades das crianças pequenas, são vitórias que devem ser comemoradas. Entretanto, este é apenas o primeiro passo de uma caminhada rumo à efetivação de seus direitos. Nas palavras de Rizzini e Kaufman (2006, p. 12),

a lei não transforma a sociedade rapidamente. No entanto, pode delinear o que se espera da sociedade tanto no nível governamental quanto no não-governamental, podendo legitimar políticas e programas que irão contribuir para a mudança de atitudes a longo prazo (Rizzini; Kaufman, 2006, p. 12).

Ademais, tomando como base uma reflexão da Geografia crítica, a análise da vida em sociedade deve ir além dos espaços coletivos. Devemos, portanto, interpretar a espacialização da vida no mundo. Milton Santos (2017, p. 322), expoente dessa linha teórica, define o lugar como “um cotidiano compartilhado entre as mais diversas pessoas, firmas e instituições”. É nesse espaço (o lugar, enquanto espaço de vivência cotidiana) que a vida social se individualiza e a política se territorializa, sendo, assim,

o quadro de uma referência pragmática ao mundo, do qual lhe vêm solicitações e ordens precisas de ações condicionadas, mas é também o teatro insubstituível das paixões humanas, responsáveis, por meio da ação comunicativa, pelas mais diversas manifestações da espontaneidade e da criatividade (Santos, 2017, p. 322).

Essa afirmação, que a princípio pode parecer de caráter essencialmente filosófica, nos faz lembrar que, independente da lente de análise escolhida para se pensar a criança na Primeira Infância, seja ela baseada na neurociência, nos estudos de economia ou de direitos, há uma escala local, do cotidiano, que não devemos desconsiderar. Assim, esse olhar para a Primeira Infância não deve perder de vista o que chamamos de “cultura da infância”⁵⁵.

A partir da consideração das crianças enquanto atores sociais e sujeitos de direitos, capazes de produção simbólica e “constituição das suas representações e crenças em sistemas organizados, isto é, em culturas” (Sarmiento; Pinto, 1997, p. 6), reafirmamos a importância desse olhar para as crianças, inclusive as na Primeira Infância, de tal maneira que “não pode ser realizada no vazio social, e necessita de se sustentar na análise das condições sociais em que as crianças vivem, interagem e dão sentido ao que fazem” (Sarmiento; Pinto, 1997, p. 7).

Ao mesmo tempo que é dada atenção para essa escala do cotidiano e a vivência local das crianças na Primeira Infância, é necessário ter em mente que essa realidade é fortemente influenciada por uma conjuntura paradoxal que, ao mesmo tempo que reconhece seus direitos fundamentais, próprios e inalienáveis, revelam os fatores que fazem das crianças, principalmente as na Primeira Infância, o grupo etário onde há mais indicadores de pobreza, por exemplo (Sarmiento; Pinto, 1997).

Sendo assim, acreditamos ser imprescindível deixar claro que, embora os resultados de nossa pesquisa demonstre que é possível afirmar que a Primeira Infância entrou na agenda pública brasileira, inclusive com um Marco Legal específico que “estabelece princípios e diretrizes para a formulação e a implementação de políticas públicas para a primeira infância em atenção à especificidade e à relevância dos primeiros anos de vida no desenvolvimento infantil e no desenvolvimento do ser humano” (BRASIL, 2016), sua implementação depende de variáveis econômicas, sociais e culturais.

Sobre essa mesma questão, Jader Janer Moreira Lopes e Bruno Muniz Figueiredo Costa (2017, p. 17), afirmam que diversos setores “implicam-se,

⁵⁵ Há importantes pesquisadores que dialogam com esse conceito, como Manuel Sarmiento, Júlia Formosinho, Manuel Pinto, Willian Corsaro. No Brasil, destacamos Sônia Kramer, Anette Abramowicz, Solange Jobim e Souza, Irene Rizzini, Jader Janer Lopes, Paulo Focchi, Tânia Vasconcellos, Ana Lucia Goulart, Cristina Laclette Porto, Daniela Finco, Silvia Cruz, Rita Ribes, Daniela Guimarães, Eloisa Candal da Rocha, Silvia Barbosa, Nazareh Salutto, Angela Borba, Fernanda Muller e Maria Cristina Gouvêa.

imbricam-se, tensionam (e tencionam) intensas relações sociais, políticas e econômicas” em torno das crianças, não devendo considerá-las sujeitos passivos nesse movimento, pois muitas vezes não acatam “muitas das escolhas que são feitas para elas, na vida, nas instituições, em diversos locais”.

Por isso, apesar de não termos como objetivo realizar uma avaliação do impacto desse arcabouço que foi construído nos últimos anos voltado para a Primeira Infância, no qual tanto o Estatuto da Criança e do Adolescente quanto, mais recentemente, o Marco Legal da Primeira Infância se inspiram, acreditamos ser de suma importância fazermos uma breve análise conjuntural da situação da Primeira Infância no Brasil. Partimos do pressuposto de que excluir esse elemento da análise poderia passar a falsa percepção de que, uma vez que a temática da Primeira Infância foi incluída na agenda pública e política, todos os indicadores sociais tenham melhorado imediatamente. Assim, é importante ter em mente que nem sempre os avanços teóricos refletem o todo no espaço vivido.

4.1

Entre avanços e retrocessos: políticas e indicadores sociais pós promulgação da Constituição de 1988

A desigualdade, para Yazbeck (2005, p. 219), é um traço característico da sociedade brasileira, sendo esta “desigual e dividida entre enclaves de ‘modernidade’ e uma maioria sem lugar, uma sociedade de extremas desigualdades e assimetrias”, que se expressam de diferentes formas na vida da população, em especial, das crianças na Primeira Infância.

Tendo como ponto de partida os direitos instituídos a partir da promulgação da Constituição de 1988, o início dos anos 2000 veio acompanhado de avanços nos indicadores sociais que, embora não rompessem com o modelo societário vigente, estabeleceu um novo arranjo das políticas sociais no Brasil (Avritzer, 2016). Delgado, Jaccoud e Nogueira (2009) ainda acrescentam que “a definição da Seguridade Social como conceito organizador da proteção social brasileira foi uma das mais relevantes inovações do texto constitucional de 1988”.

Após intensos processos de introdução e reformas neoliberais no Brasil⁵⁶, iniciado por Fernando Collor de Melo e intensificado nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso, é no período entre 2003 e 2015, durante os dois governos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva e o primeiro de Dilma Rousseff, que o Brasil começou a constituir uma “plataforma social ou terreno de maior homogeneidade social, um patamar básico de cidadania, um colchão amortecedor e um chão de segurança social e de acesso a direitos individuais” (Brandão, 2017, p. 61), que são reflexos da valorização do salário mínimo, maior formalização do mercado de trabalho, operacionalização e implementação do Sistema Único de Assistência Social, em 2004, através da aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e maior investimento em programas sociais.

Enfatizamos aqui a importância da operacionalização e aprovação da PNAS, tendo em vista a tendência brasileira de individualização e culpabilização das famílias em situação de vulnerabilidade social. Para Morgado (2008, p. 28), a ênfase da “dimensão da proteção social como uma das responsabilidades do Estado, significa o reconhecimento da responsabilidade coletiva e diferenciada na reprodução desta instituição, distanciando-se de uma perspectiva de favorecimento por uma condição de incapacidade”.

A pobreza, uma das maiores expressões da desigualdade social no Brasil, teve uma queda nesses anos em questão. Estudos (Barros et al., 2006; Campello; Neri, 2013) demonstram que esta queda está diretamente relacionada à criação do Programa Bolsa Família, em 2003, programa de transferência de renda direta para pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza. Após uma acentuada queda entre os anos 2000 e 2011⁵⁷, este índice, entretanto, voltou a crescer em 2015.

Em 2014, a reboque do fim do ciclo de alta dos preços das *commodities* no

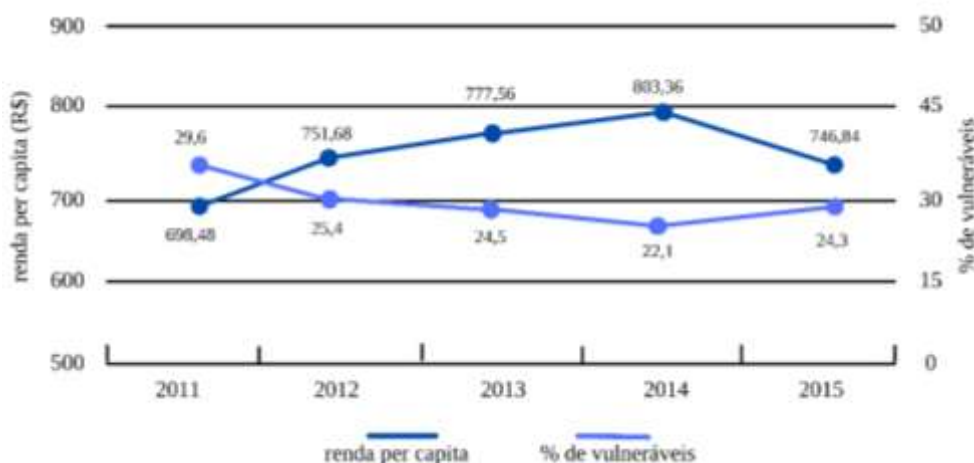
⁵⁶ A literatura especializada defende que os governos de Lula e Dilma tiveram como matriz o neodesenvolvimentismo, sendo caracterizado enquanto “palco da conciliação de iniciativas aparentemente contraditórias: as diretrizes do receituário liberal e a pauta desenvolvimentista” (Mota, 2010, p. 19). Para Santos (2012, p. 440) ao mesmo tempo que o neodesenvolvimentismo de Lula se diferencia do neoliberalismo da “era” FHC, este não altera em nada a essência das modalidades de exploração do trabalho no Brasil, porque não altera suas particularidades.

⁵⁷ Hoffmann (2013) estima que os benefícios do Programa Bolsa Família responderam por 16% da queda do coeficiente de Gini no período de 2001-2011. O Índice de Gini, “criado pelo matemático italiano Conrado Gini, é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um (alguns apresentam de zero a cem). O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um (ou cem) está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza. Na prática, o Índice de Gini costuma comparar os 20% mais pobres com os 20% mais ricos” (IPEA, 2004).

mercado externo, que afetou as exportações brasileiras, levando à diminuição da entrada de capital estrangeiro no país, a economia brasileira entrou em recessão, a partir do segundo trimestre de 2014, além de constatar uma queda de 9% do produto *per capita* brasileiro, entre 2014 e 2016 (Filho, 2017).

Conforme demonstrado no gráfico abaixo, a proporção de pessoas com renda domiciliar *per capita* inferior a meio salário-mínimo voltou a aumentar após anos seguidos em queda.

Gráfico 3 - Variação da renda per capita e proporção de pessoas em vulnerabilidade no Brasil no período de 2011 a 2015



Fonte: Gráfico elaborado a partir de dados do IPEA (2015).

Soma-se a esse cenário a crise política que, para Leonardo Avritzer (2016, p. 110), teve como principais elementos o colapso da aliança congressional de sustentação do governo; forte mobilização da opinião pública contra a presidente Dilma Rousseff, em decorrência da quebra da hegemonia do PT sobre o campo participativo; forte impacto da Operação Lava Jato sobre o partido petista e sua base de governo, associado ao que o autor chama de “adequação de status da classe média” (AVRITZER, 2016, p. 21). Ou seja, ao mesmo tempo que a tradicional classe média brasileira se viu pressionada pelo aumento dos preços no setor de serviços, já que a inflação do setor aumentou 104% entre os anos de 2004 e 2014, ela também estava cada vez mais distante da “classe alta”, que manteve seu padrão de consumo.

Em livro publicado antes do *impeachment* da presidente Dilma Rousseff,

Avritzer (2016) afirmou que o Brasil estava no rol das democracias fortes e consolidadas, baseando essa afirmação nas teorias que medem o estado da arte da democracia (Acemoglu; Robinson, 2012; Dahl, 2015). Sua justificativa se baseava no fato de que houve mais transmissões democráticas do poder no período de 1985 e 2017 do que em qualquer outro. Além disso, desde 1985, não ocorrera nenhuma tentativa de golpe militar na política, ao contrário do período entre 1946 e 1964.

Em artigo publicado dois anos depois, em 2018, já pós *impeachment* da presidente Dilma, Avritzer (2018, p. 273) afirma que houve uma completa inversão de condições nos quase cinco anos que vão de junho de 2013⁵⁸ a 2018, a partir do que ele chama de “produção de um “mal-estar” na democracia”. Apesar desse mal-estar na democracia ter sido citado no livro de 2016 enquanto “incômodo em relação à performance da democracia” (Avritzer, 2016, p. 8), o autor afirma que foi a partir do *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, baseado em alegações extremamente frágeis, além das fortes evidências posteriores de acordos políticos com o intuito de retirada de Dilma Rousseff da presidência, que a democracia brasileira demonstrou passar por regressões (Avritzer, 2018).

Assim, Avritzer (2018) conclui que a análise otimista das últimas duas décadas precisava ser colocada sob uma nova perspectiva, substituindo-a por uma visão pendular do processo de construção da democracia no Brasil. O autor explica que, ao longo da história brasileira, elites e massas partilham um forte entusiasmo democrático, entusiasmo este que propicia medidas na direção da ampliação da soberania popular e dos direitos. Assim, o fortalecimento na democracia durante o período de 1985 e 2013 nada mais era do que uma “onda democratizante”, que chegou ao fim no *impeachment* de Dilma Rousseff e na posse de seu vice de chapa, Michel Temer.

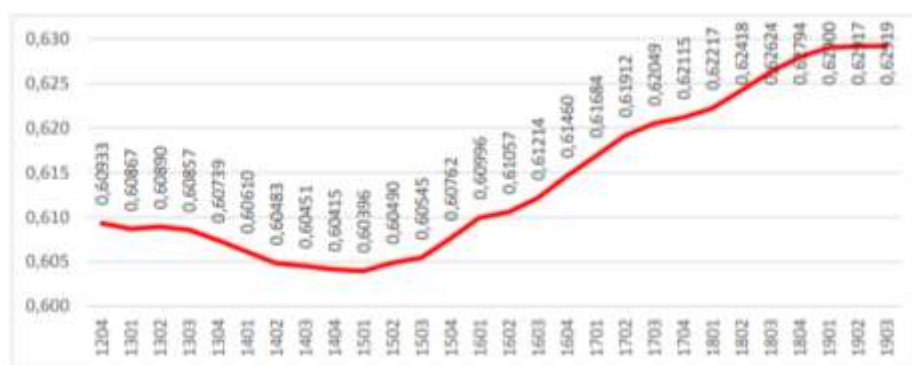
Descrito enquanto “recuo civilizatório”, Souza e Soares (2019) afirmam que

⁵⁸ Nas palavras de Santos e Cunha (2018, p. 37), “em 2013, protestos de iniciativa do Movimento Passe Livre contra o aumento da tarifa de transporte público na cidade de São Paulo tornou-se o estopim para a eclosão de manifestações sistêmicas por todos os estados brasileiros e o Distrito Federal”, além de outros países, como Portugal, Irlanda, Alemanha e Canadá. Santos e Cunha (2018, p. 37) complementam que “as vozes eram polissêmicas e vocalizavam por demandas sociais como transporte, saúde, educação, bem como protestos contra a corrupção. As manifestações com escopo ampliado se difundiram pelo território nacional arregimentadas pela autonomia da comunicação via redes sociais, fazendo do mês de junho uma odisséia de insurgência: as jornadas de junho”. Messenberg (2017) enfatiza que as ruas eram um espaço hegemonizado pela esquerda. Após as Jornadas de Junho, principalmente em 2015, esse espaço foi ocupado por atores sociais que há décadas não participavam de forma tão intensa na arena pública: a direita - a “nova direita”.

a partir da agudização da recessão econômica e da crise crônica⁵⁹ de superacumulação do capital, somado ao “arcaico ódio de classe, instrumentalizado por uma burguesia de perfil irresponsável e patrimonialista via meios midiáticos” (Souza; Soares, 2019, p. 12), o Brasil sinaliza a ruptura do “pacto social” inscrito na Constituição de 1988. Para as autoras, a partir de uma tônica conservadora e de intensa criminalização da pobreza, disfarçadas em um discurso de “crise financeira do Estado”, o governo de Michel Temer manteve-se firme em sua opção pela regressão social, apesar dos graves indicadores sociais.

Como consequência de todos esses movimentos, Neri (2019) afirma que em 2019, o Brasil vivia a alta mais demorada da desigualdade de renda do trabalho nas séries históricas, além do aumento da desigualdade medida pelo índice de Gini. No gráfico abaixo, podemos ver a variação da média móvel de quatro trimestres do Índice de Gini, entre os anos de 2012 e 2019.

Gráfico 4 – evolução do índice de Gini (média móvel de 4 trimestres)



Fonte: FGV Social a partir de microdados da PNAD Contínua trimestral/IBGE (2019).

É a partir da eleição de Jair Bolsonaro, entretanto, que o “recuo civilizatório”, para utilizarmos o termo de Souza e Soares (2019), se intensifica. Eleito sob um discurso de defesa das pautas dos costumes, coloca-se enquanto candidato “antissistema”, desqualificando a todo momento o sistema político e

⁵⁹ Acerca da crise crônica de superacumulação do capital, David Harvey (2011, p. 18) sintetiza que “as crises financeiras servem para racionalizar as irracionalidades do capitalismo”, levando a “reconfigurações, novos modelos de desenvolvimento, novos campos de investimento e novas formas de poder de classe”. Suas “crises” são, portanto, cíclicas, sendo algo inerente ao capitalismo.

suas instituições. Seu discurso ecoou facilmente em uma população que, desde 2013, vinha demonstrando claros sinais de insatisfação.

O discurso contra a corrupção da “velha política” somou-se à bandeira do antipetismo, agravados pela crise econômica. Além disso, o uso intensivo e estratégico das redes sociais, não somente, mas, principalmente, com o uso de informações, em grande medida, descontextualizadas ou mesmo falsas (as chamadas *fake news*) (Almeida, 2019), fizeram com que Jair Bolsonaro, então membro do baixo-clero⁶⁰ político, fosse eleito presidente do Brasil (Couto, 2020, p. 93), tomando posse em janeiro de 2019. Como deputado, candidato e atualmente como presidente, se notabiliza por inúmeras declarações ultrajantes (elogio à ditadura e à tortura, homofobia, misoginia e racismo).

Se a eleição de um candidato que “articula, em níveis diferentes, pelos menos quatro linhas de forças sociais: economicamente liberal, moralmente reguladora, securitariamente punitiva e socialmente intolerante” (Almeida, 2019, p. 185-186) já representa um grande retrocesso, sua ascensão à presidência em um momento de pandemia que assola a sociedade, agrava ainda mais o cenário brasileiro.

O vírus, segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS), surgiu em dezembro de 2019, na cidade de Wuhan, província de Hubei, na China. Foi denominado de Covid-19 e tem afetado a vida de todos, ainda que em diferentes proporções. A OMS recomendou o distanciamento social e a “higiene respiratória”, assim como máscaras para proteção individual, por se tratar de uma doença infecciosa, transmitida, principalmente, de pessoa para pessoa, por meio de gotículas do nariz ou da boca, que se espalham quando uma pessoa com a doença espirra, tosse ou fala.

No momento que escrevemos esse parágrafo, o Brasil chegou a 434.715 mil mortes em decorrência da doença e 15.586.534 casos confirmados (DATASUS, 2021). Segundo dados da Universidade Johns Hopkins (2021), no dia 13 de maio de 2021, o Brasil possui a maior média contínua de 7 dias por milhão de pessoas (9,05), quando comparados com os outros países, que estão no topo da lista: França

⁶⁰ Baixo clero é uma expressão usada para designar parlamentares com pouca expressão na Câmara de Deputados ou do Senado. Segundo Couto (2020), Bolsonaro pode ser considerado um membro do baixo clero pois jamais ocupou postos relevantes na Câmara. Não foi membro da Mesa, não liderou a bancada de seus partidos, tendo passado por vários, não relatou projetos relevantes, não presidiu comissões permanentes, não aprovou leis significativas.

(2,96), Índia (2,92), Alemanha (2,44), Estados Unidos (1,84), Canadá (1,22) e Reino Unido (0,14).

O Brasil lidera, com enorme folga, essa lista que demonstra, entre outras coisas, o fracasso do governo de Bolsonaro no enfrentamento da COVID-19. Ele fez uso do negacionismo enquanto “estratégia”, produzindo um discurso anticiência, contrariando os órgãos de saúde internacionais e desdenhando dos altos índices das mortes por conta da COVID-19.

As necessárias medidas de distanciamento social atingiram especialmente as crianças na Primeira Infância, que vivem em famílias cujas condições socioeconômicas já expressavam níveis elevados de pobreza, desemprego, além de limitado e desigual acesso aos serviços de saúde⁶¹, conforme veremos a seguir.

4.2

Primeira Infância em contexto

A análise de indicadores sociais⁶² é muitas vezes questionada, partindo-se do ponto de vista de que eles não revelam a verdadeira realidade das condições sociais. No entanto, aqui afirmamos que os indicadores são de suma importância para subsidiar a formulação de políticas públicas que visam favorecer o desenvolvimento integral, principalmente quando é possível comparar os dados ao longo do tempo, sendo possível obter um quadro da realidade, demonstrando em que áreas as condições de vida melhoraram e onde necessitam de priorização.

A análise de indicadores sociais se mostra ainda mais importante em um país como o Brasil, onde diversas classes sociais, raças, religiões e crenças coexistem em seu território, coexistência esta que é marcada por um profundo processo de desigualdade social.

A desigualdade se espacializa de maneira heterogênea entre as crianças na Primeira Infância. Segundo dados do Plano Nacional de Primeira Infância (PNPI)

⁶¹ Sugerimos a leitura da nota escrita pelos pesquisadores vinculados ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo acerca das ações de proteção à Primeira Infância ante o COVID-19. Disponível em: https://politicassocial.ufes.br/sites/politicassocial.ufes.br/files/field/anexo/nota_-_covid-19_-_primeira_infancia.pdf. Acesso em: 15 mai 2021.

⁶² Partimos do conceito de “indicador social” de Denise Blanes (2018, p. 268), onde este é um fator ou um conjunto de fatores, que sinaliza ou demonstra a evolução, o avanço, o desenvolvimento rumo a objetivos e a metas.

atualizado em 2020, o Brasil tem aproximadamente 19 milhões de crianças com idade entre 0 e 6 anos, constituindo 8,91% da população total. Este contingente representa uma população mais numerosa do que as de 133 dos 197 países do mundo (RNPI, 2020). Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD Contínua, de 2018, a proporção da população vivendo abaixo da linha de pobreza internacional⁶³ é maior na Primeira Infância do que em todas as outras faixas etárias, tendo aumentado 1,4% entre os anos de 2014 e 2018.

Gráfico 5 – Proporção da população vivendo abaixo da linha de pobreza internacional nos anos de 2012 e 2018 por faixa etária



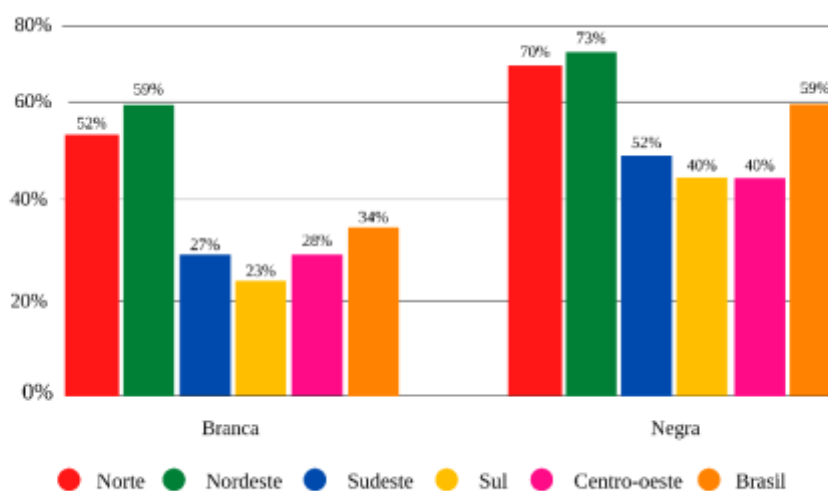
Fonte: PNAD Contínua (2018)

Quando analisamos a perspectiva da pobreza, a partir do recorte de estado de moradia e de raça, a desigualdade mostra-se ainda mais acentuada. Conforme demonstrado no gráfico abaixo, no ano de 2019, a proporção de crianças negras de 0 a 5 anos em situação domiciliar de pobreza no Nordeste era de 73%, enquanto no Centro-Oeste era de 40%. Nessas mesmas regiões, as crianças brancas representavam 59% e 28%, respectivamente. Apesar da proporção ser alta em ambas as localidades e raças, é necessário reconhecer que crianças negras, pardas e

⁶³ Neste gráfico, a linha de pobreza internacional é definida como a porcentagem da população vivendo com menos do que \$1.90 por dia, aos preços internacionais de 2011. Utiliza-se a paridade do poder de compra (PPP) de 2011, segundo o Programa de Comparação Internacional (ICP) do Banco Mundial.

brancas ocupam lugares desiguais e trazem consigo experiências também desiguais de nascer, viver, adoecer e morrer (Lopes, 2015). O desenvolvimento da Primeira Infância no Brasil, portanto, se faz sob a marca da desigualdade (RNPI, 2020, p. 16).

Gráfico 6 – Proporção de crianças de 0 a 5 anos em situação domiciliar de pobreza por região no ano de 2019



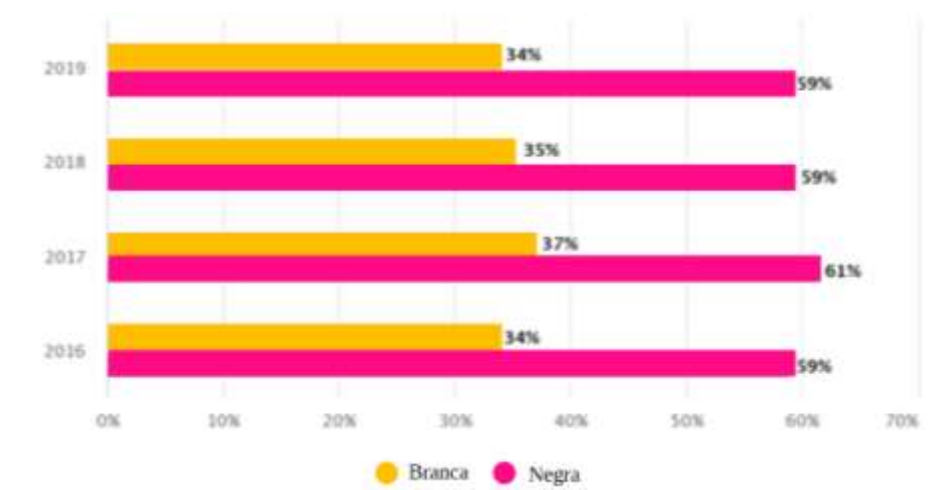
Fonte: PNAD Contínua (2019)

Quando comparamos os dados sobre a proporção de crianças de 0 a 5 anos em situação domiciliar de pobreza, entre os anos de 2016 e 2019, a partir do recorte de raça⁶⁴, a proporção de crianças de 0 a 5 anos em situação domiciliar de pobreza⁶⁵, no ano de 2019, por exemplo, a diferença é de 34% para crianças brancas para 59% de crianças negras e pardas. Ou seja, uma diferença de 25%, conforme vemos no gráfico abaixo.

⁶⁴ Segundo o Observa - Observatório da Primeira Infância que produziu a desagregação desses dados, nas desagregações por Cor ou Raça, não foi possível incluir as categorias “amarelo” e “indígena” apresentadas no formulário de Cadastro Único, pois os altos índices de não resposta identificados nessas categorias poderiam enviesar os resultados e permitir leituras equivocadas.

⁶⁵ Percentual de crianças de 0 a 5 anos em domicílios com renda mensal per capita de até meio salário mínimo.

Gráfico 7 – Proporção de crianças de 0 a 5 anos, desagregado por raça, em situação domiciliar de pobreza, entre os anos de 2016 e 2019



Fonte: PNAD Contínua (2019)

4.2.1.

Primeira Infância e saúde

A afirmação de que “há muitas prioridades urgentes para melhorar a infância das crianças na Primeira Infância, mas mantê-las vivas ainda é a primeira delas” consta no primeiro Plano Nacional de Primeira Infância, publicado em 2010 e demonstra o tamanho do desafio que é ser criança na Primeira Infância no Brasil.

Como vimos no capítulo 3, a temática da saúde das crianças na Primeira Infância não é uma preocupação nova. Diferentes políticas e ações voltadas para a saúde da criança e para a redução da mortalidade infantil foram implementadas ao longo da história brasileira. Apesar de inúmeros avanços e significativa redução, este ainda é um tema que precisa ser priorizado.

No Brasil, tanto a taxa mortalidade neonatal⁶⁶, quanto a de mortalidade

⁶⁶ Número de crianças com 0 a 27 dias de vida completos que vem a óbito a cada mil nascidas vivas.

infantil⁶⁷ são consideradas baixas pelos indicadores internacionais⁶⁸, sendo de 9.1 a taxa de mortalidade neonatal e de 12.1 a de mortalidade infantil (IBGE, 2018).

Pode-se perguntar, então, por que razão se afirma no PNPI que o principal desafio da criança na Primeira Infância no Brasil ainda é conseguir permanecer viva. Dentre algumas justificativas possíveis, elegemos duas para prosseguir no debate.

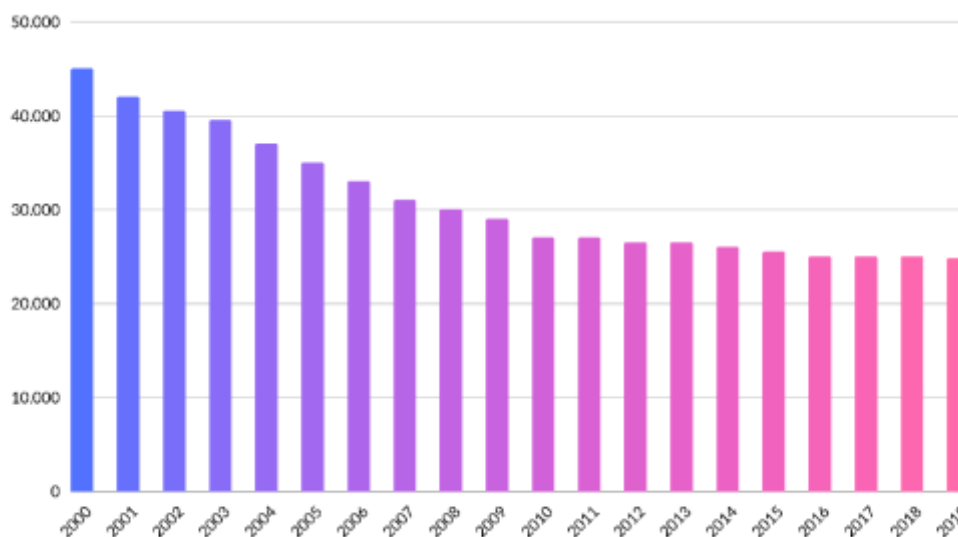
A primeira justificativa é a de que, se por um lado, altas taxas de mortalidade infantil refletem, de maneira geral, baixos níveis de saúde, de desenvolvimento socioeconômico e de condições de vida, taxas reduzidas também podem encobrir más condições de vida em segmentos sociais específicos (DATASUS, s/d).

A segunda justificativa, que não invalida a primeira e sim a complementa, se remete ao número de óbitos de crianças com menos de um ano de idade por causas evitáveis. Conforme vemos no gráfico a seguir, apesar desse quantitativo estar diminuindo ao longo dos anos, tendo passado de 46.490, em 1999, para 23.212, em 2019, é preciso questionar porque em pleno século XXI, o Brasil ainda perde crianças por óbitos classificados como evitáveis, que correspondem às seguintes categorias, segundo o Ministério da Saúde: reduzível por ações de imunização; reduzíveis por atenção à mulher na gestação; reduzíveis por adequada atenção à mulher no parto; reduzíveis por ações, diagnóstico e tratamento adequado; reduzíveis por ações de promoção à saúde vinculadas à Atenção Primária à Saúde.

⁶⁷ Número de crianças que vem a óbito antes de completar 1 ano de vida a cada mil nascidas vivas. Compreende a soma dos óbitos ocorridos nos períodos neonatal precoce (0-6 dias de vida), neonatal tardio (7-27 dias) e pós-neonatal (28 dias e mais) (DATASUS, s/d).

⁶⁸ Um exemplo desses indicadores são os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas (ODS), que preveem, por exemplo, “acabar, até 2030, com as mortes evitáveis de recém-nascidos e crianças menores de 5 anos, com todos os países objetivando reduzir a mortalidade neonatal para pelo menos 12 por 1.000 nascidos vivos e a mortalidade de crianças menores de 5 anos para pelo menos 25 por 1.000 nascidos vivos” (Organização Das Nações Unidas, 2017).

Gráfico 8 – Evolução do número de óbitos de crianças com menos de um ano de idade por causas evitáveis



Fonte: Ministério da Saúde (2019)

O óbito em decorrência de diarreia é um exemplo de morte por causa evitável. O grupo etário mais suscetível às diarreias no Brasil é composto por crianças com menos de cinco anos de idade, sendo as crianças com até um ano, as mais vulneráveis ao quadro persistente, com infecções sistêmicas, hospitalização e óbitos. É necessário evidenciar que este cenário é ainda mais perigoso para as crianças em situação de pobreza, pois estima-se que 94% da carga das doenças diarréicas sejam atribuíveis às condições de renda, saneamento básico e educação (Bühler et al, 2014).

Alguns países com renda *per capita* inferior ao do Brasil apresentam melhores indicadores quanto à mortalidade infantil, como Cuba e Costa Rica, o que demonstra que este indicador não depende exclusivamente de desenvolvimento econômico, mas da maneira como a renda é distribuída e da prioridade dada ao desenvolvimento social (Tauil; Lima, 2009).

A ausência ou precariedade do saneamento básico é reconhecido enquanto um indicador de não prioridade dada ao desenvolvimento social, tendo “sempre a ver com o uso desigual dos recursos disponíveis e com a não universalidade de direitos, evidenciando-se por aí processos de exclusão e de reprodução de desigualdades sociais no próprio espaço urbano” (Oliveira, 2008 p. 2).

Apesar do longo caminho que ainda temos a percorrer, consideramos ser necessário destacar importantes avanços e políticas públicas que contribuíram para a melhoria de índices que, se ainda não estão dentro dos parâmetros éticos aceitáveis, poderiam ser piores. Esse destaque torna-se ainda mais importante, quando essas ações passam a sofrer cortes sistemáticos de orçamento.

Uma dessas políticas é a Estratégia Saúde da Família (ESF). Instituído em 1994, enquanto Programa Saúde da Família, reflexo das mudanças ocorridas no modelo de atenção à saúde, a partir da implementação do Sistema Único de Saúde (SUS), a Estratégia Saúde da Família reorganizou a atenção básica no País, sendo orientada pelos “princípios da universalidade, da acessibilidade, do vínculo, da continuidade do cuidado, da integralidade da atenção, da responsabilização, da humanização, da equidade e da participação social” (Brasil, 2012, p. 9)

Pesquisas (Roncalli; Lima, 2006; Duarte, 2007; Ceccon et al, 2014) demonstram que a expansão da atenção básica e da ESF no país foram alguns dos principais fatores para a diminuição da mortalidade infantil, já que esses óbitos ocorrem por causas que, em sua maioria, podem ser evitados com ações de prevenção, diagnóstico precoce e tratamento realizado pela ESF.

Ceccon et al (2014) demonstraram, entretanto, que embora a ESF seja bastante efetiva, as desigualdades sociais, espaciais e raciais ocasionam distintos padrões de mortalidade infantil. Enquanto os estados das regiões Sul e Sudeste apresentaram as menores prevalências de óbitos, os estados das Regiões Norte e Nordeste foram responsáveis pelas altas taxas de mortalidade infantil no país (Ceccon et al, 2014). Os autores concluíram que

as diferenças entre as taxas de mortalidade infantil possam ser influenciadas pelas características geográficas dos Estados, pela extensão territorial do país e pelas desigualdades sociais historicamente construídas entre as Regiões Sul e Norte. Assim, embora a cobertura da ESF tenha aumentado nos últimos anos, ainda são insuficientes as práticas de saúde destinadas à redução das mortes infantis evitáveis (Ceccon et al, 2014, p. 182).

Essas desigualdades também se fazem presentes quando analisamos o número de óbitos de crianças com até cinco anos. Conforme pode ser verificado na tabela abaixo, segundo dados de 2018, do Sistema de Informações sobre Mortalidade, criado pelo DATASUS para a obtenção regular de dados sobre mortalidade no país, uma criança parda com zero e seis dias de nascimento tem

19,05% menos chance de sobreviver que uma criança branca com o mesmo tempo de vida.

Tabela 3 – Óbitos por residência por cor/raça na Primeira Infância em 2018

Cor/raça	0 a 6 dias	7 a 27 dias	28 a 364 dias	Menor 1 ano	1 a 4 anos	5 a 9 anos
Branca	6661	2646	4607	-	2499	1181
Preta	412	163	334	-	238	118
Amarela	25	9	23	-	16	9
Parda	9798	2855	4812	2	2641	1582
Indígena	292	94	305	-	225	68
Ignorado	1678	507	636	5	250	114
Total	18.866	6.274	10.717	7	5.869	3.072

Fonte: Ministério da Saúde, Sistema de Informações sobre Mortalidade (2018).

Também chama atenção o alto índice da cor/raça identificada como “ignorada”. Santos, Coelho e Araújo (2013) apontam que, embora haja uma recomendação do Ministério da Saúde aos médicos (que são os responsáveis pelas informações) que no momento de preencher a Declaração de Óbito, documento que alimenta o Sistema de Informação sobre Mortalidade, não há a possibilidade da alternativa “ignorada” no campo do quesito raça/cor (constam as opções branca, preta, parda, amarela e indígena), há uma ideia de que a “ ‘inutilidade’ ou ‘formalidade’ concedida a um atributo tão crucial para a ‘identidade’ [...] faça com que muitos médicos “resistam” a este procedimento, quer sob a forma de “esquecimento”, quer sob a delegação da ação para outro profissional” (Santos; Coelho; Araújo, 2013, p. 349).

Esse achado vai ao encontro dos estudos que versam sobre o racismo institucional e estrutural. O racismo tem uma configuração histórica no Brasil, não sendo possível pensarmos em noções de igualdade, equidade e cidadania sem a perspectiva racial (López, 2012).

4.2.2

Primeira Infância e Educação

O reconhecimento da Educação Infantil enquanto primeira etapa da educação básica parte de uma noção contemporânea das crianças enquanto sujeitos

de direitos. A defesa da educação infantil como direito apontou, conjuntamente aos debates e à promulgação da Constituição Federal de 1988, do Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990, a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) em 1996, para uma nova direção no reconhecimento do direito à educação das crianças na Primeira Infância, não apenas considerado um direito social, mas um direito humano (Kramer, 2011).

Entre alguns fatores desse reconhecimento, elucidaremos dois que são frequentemente apontados pela literatura e que possuem direta relação com o objeto dessa pesquisa. O primeiro fator reside no fato de que essa foi uma conquista advinda de lutas travadas, sobretudo, pelos movimentos sociais para assegurar o acesso à Educação Infantil como um direito não apenas dos trabalhadores, mas, sobretudo, das crianças na Primeira Infância. Aqui destacamos a importante luta do Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB), iniciada em 1999, a partir da articulação de comitês estaduais que já discutiam a demanda por educação infantil no país. Para Almeida e Rodrigues (2020), o MIEIB tem sido protagonista na cena da educação infantil, estabelecendo consensos em meio à sua heterogeneidade (Almeida; Rodrigues, 2020).

Um exemplo importante dessa luta travada pelo MIEIB foi sua ativa participação na revisão das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI). Enquanto nas DCNEI anteriores, de 1999, as crianças eram descritas como “seres íntegros, que aprendem a ser e conviver consigo próprios, com os demais e o próprio ambiente de maneira articulada e gradual” (Brasil, 1999), a nova Diretriz a concebe como “sujeito histórico e de direitos que, nas interações, relações e práticas cotidianas que vivencia, constrói sua identidade pessoal e coletiva, produzindo cultura” (Brasil, 2010, p. 12).

O segundo fator é de caráter sócio-econômico. Zilma de Oliveira (1988), em artigo publicado durante esse período, afirma que, na realidade brasileira, a creche deve ser pensada no âmbito da evolução da economia capitalista e na mudança do papel das mulheres brancas no mercado de trabalho. Apesar de ter sido uma consequência gerada pelo próprio sistema, o cuidado da criança pequena não foi reconhecido como um dever social, um direito, e sim como um ato de caridade de pessoas ou grupos.

Kuhlmann Jr. (1991) acrescenta que, além da inserção das mulheres brancas no mercado de trabalho, a assistência às crianças na Primeira Infância é fruto de

uma articulação higienista, mas também jurídica, religiosa e empresarial, que teve início na última década no século XIX⁶⁹.

Na intenção de reter o trabalho feminino, além da necessidade de enfraquecimento dos movimentos operários, que ganhavam força durante o período da Primeira Guerra Mundial, empresas, numa espécie de “repressão paternal”, situadas em cidades como Rio de Janeiro e São Paulo, investiram em vilas operárias, que contavam com clubes esportivos e algumas creches⁷⁰.

Fora do escopo das indústrias, havia também as creches de caráter filantrópico que, assim como as creches criadas nas vilas operárias, tinham um trabalho junto às crianças na Primeira Infância de caráter de cunho “assistencial-custodial” (Oliveira, 1988), com a preocupação de alimentação, cuidados com a higiene e com a segurança física.

Nesse mesmo período, foram fundados os jardins de infância para crianças na Primeira Infância das famílias de classe alta. Além das atividades de cuidado, essas instituições possuíam atividades pedagógicas, voltadas para a educação, desenvolvimento intelectual e afetivo (Kramer, 1982; Oliveira, 1988; Kuhlmann Jr, 1991).

Antes da Constituição Federal de 1988, a infância brasileira, aqui incluídas as crianças pequenas, é tratada como um objeto de intervenção e nunca como sujeito. Um indivíduo que deve ser cuidado, educado e moldado, mas jamais escutado. Suas subjetividades, preferências, particularidades e saberes não eram, portanto, levados em consideração.

Decerto que esse reconhecimento ainda está em curso, mas o acesso à Educação Infantil, por parte das crianças na Primeira Infância, agora já reconhecidas juridicamente enquanto cidadãs, ainda representa um considerável gargalo no reconhecimento de seus direitos.

Segundo a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), a Educação Infantil tem como objetivo o “desenvolvimento integral da criança de até 5 anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade”, sendo composta pelas modalidades de creche e pré-

⁶⁹ A intersecção dessas áreas na assistência à infância brasileira não é exclusividade da Primeira Infância. Para aprofundamento no tema, recomendamos a leitura de Rizzini (2011).

⁷⁰ Segundo Kuhlmann Jr (1991), a primeira creche brasileira voltada aos filhos de operários data de 1899 e pertenceu a Companhia de Fiação e Tecidos Corcovado no Rio de Janeiro.

escola, sendo a creche voltada para as crianças de até três anos de idade e a pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade.

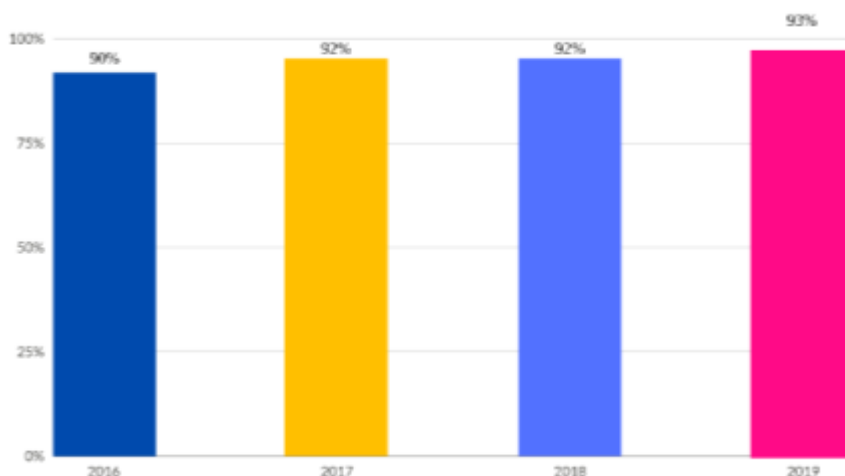
Apesar do acesso à creche ser um dever do Estado, ela é facultativa às famílias, pois a educação básica obrigatória se inicia na pré-escola. Segundo o atual Plano Nacional de Educação⁷¹ (PNE, lei 13.005), aprovado em 2014 e com vigência até 2024, a primeira meta é

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 (Brasil, 2014).

Essa meta tem ainda como uma de suas estratégias a garantia de que, em 2024, a diferença entre as taxas de frequência à educação infantil das crianças de até 3 anos, oriundas do quinto de renda familiar *per capita* mais elevado e as do quinto de renda familiar *per capita* mais baixo, seja inferior a 10%.

Segundo dados da PNAD Contínua (2019), já é possível observar que a primeira meta não obteve êxito, pois a proporção de crianças com idades entre quatro e cinco anos matriculadas na pré-escola, em 2016, era de 90%, conforme demonstrado no gráfico a seguir.

Gráfico 9 – Proporção de crianças de 4 e 5 anos que frequentam a Pré-Escola

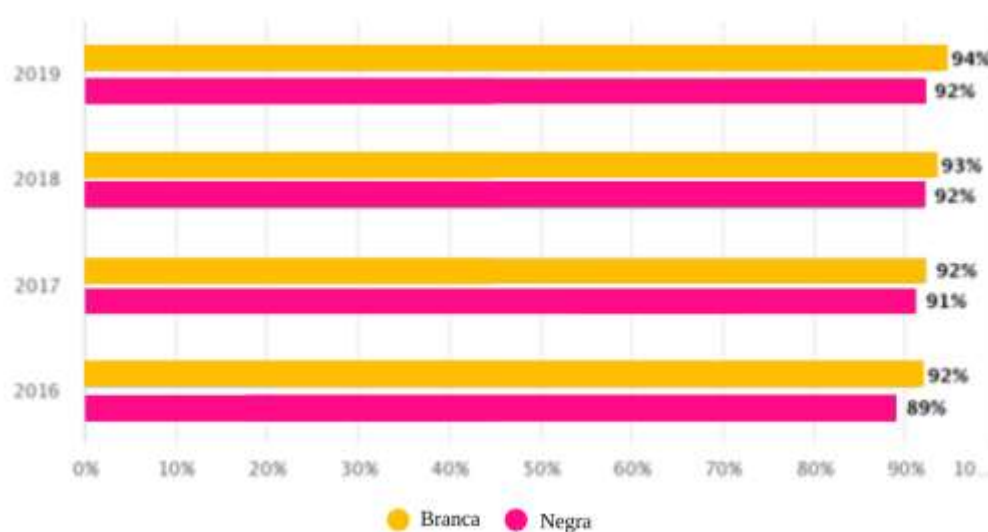


Fonte: PNAD CONTÍNUA (2019)

⁷¹ O Artigo 214 da Constituição Federal de 1988 prevê o estabelecimento de Plano Nacional de Educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do poder público (BRASIL, 1988).

Diferente do cenário visto nas análises do campo da Saúde, quando desagregamos os dados por raça, não há uma diferença considerável, apesar das crianças brancas ainda terem mais acesso à pré-escola que as crianças negras, conforme demonstrado no gráfico abaixo.

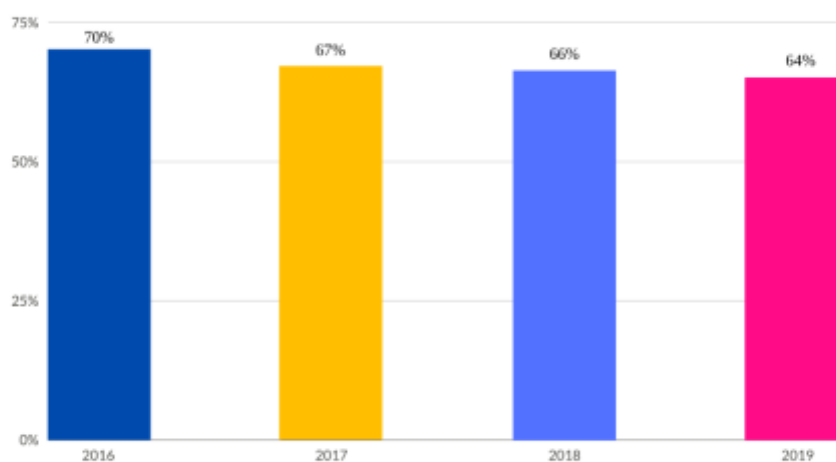
Gráfico 10 – Proporção de matrículas em instituições de pré-escola, segundo raça, entre anos de 2016 e 2019



Fonte: Pnad Contínua (2019)

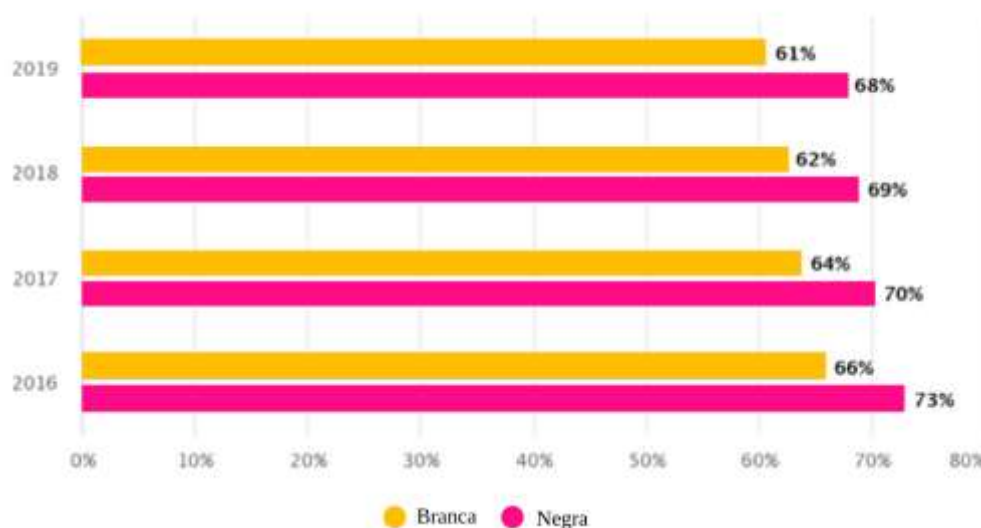
O cenário já é diferente quando falamos do acesso às creches. Como apontamos, o acesso à creche, apesar de um dever do Estado e direito das crianças e dos trabalhadores, não é compulsório e é facultativo à escolha das famílias. Entretanto, os dados nos demonstram o que a literatura já nos aponta há anos: o acesso às creches no Brasil é estratificado e é fruto das profundas desigualdades presentes no país, onde observamos a “insuficiência das políticas de atendimento das crianças de 0 a 3 anos que já se encontram em um grupo excluído no que tange ao acesso à educação infantil, principalmente entre os negros, os mais pobres e os residentes na área rural” (Coutinho; Silveira, 2016, p. 81), conforme demonstrado nos gráficos abaixo.

Gráfico 11 – proporção de crianças fora da creche, entre os anos de 2016 e 2019



Fonte: PNAD Contínua (2019)

Gráfico 12 – Proporção de crianças fora da creche, entre os anos de 2016 e 2019, desagregados por raça

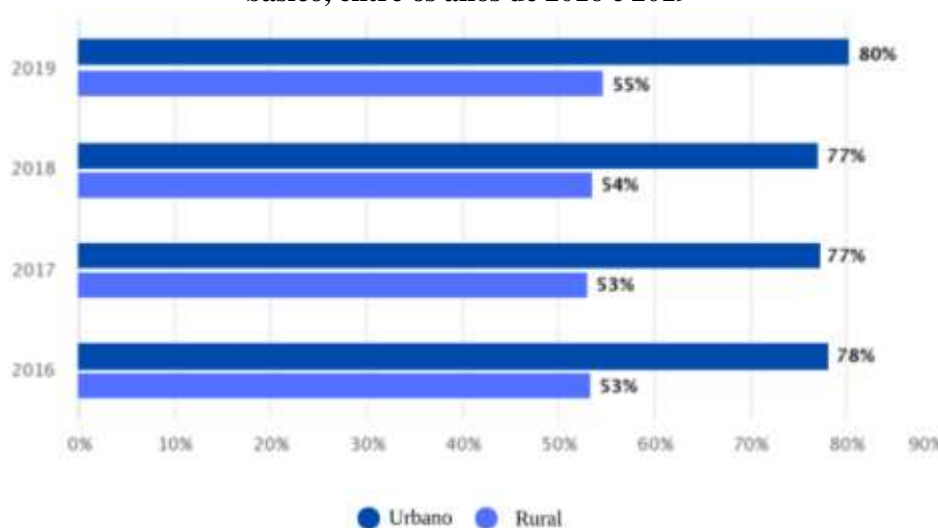


Fonte: PNAD Contínua (2019)

Conforme demonstrado na discussão dos dados acerca de Primeira Infância e saúde, a ausência ou a precariedade de saneamento básico é extremamente

prejudicial principalmente para as crianças com faixa etária de atendimento em creche. Os dados demonstram que a ausência de saneamento não é uma realidade apenas das residências, mas também se faz presente nas instituições de Educação Infantil. Segundo a PNAD Contínua (2019), a proporção de matrículas em creches com saneamento básico era de 79%, em 2019. Os índices eram ainda maiores em creches localizadas na zona rural e urbana, conforme gráfico abaixo.

Gráfico 13 – Proporção de creches, entre os anos de 2016 e 2019, com saneamento básico, entre os anos de 2016 e 2019



Fonte: PNAD Contínua (2019)

Os dados acerca da dicotomia do número de vagas versus qualidade das instituições de Educação Infantil nos levam para um delicado ponto de debate. O Marco Legal da Primeira Infância, em seu artigo 16, estipula que a expansão da educação infantil deverá ser feita

de maneira a assegurar a qualidade da oferta, com instalações e equipamentos que obedeçam 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).

O aumento de vagas não basta, se não for acompanhado dos padrões básicos de infraestrutura. Não fazemos aqui, no entanto, um embate de aumento de vagas em detrimento de qualidade, mas a defesa de que não podem existir instituições de

Educação Infantil sem as mínimas condições estruturais, como é o caso do saneamento básico.

4.3

Pontos de tensão e confluência no campo da Primeira Infância

Partindo desse cenário, acreditamos que temos um paradoxo. Se por um lado, urge a defesa de melhores condições para que, por exemplo, crianças não venham a óbito por fatores que são evitáveis, nos questionamos se, uma vez melhoradas essas condições, o debate não fosse tão mais urgente.

Não basta sobreviver. Conforme prevê o Marco Legal da Primeira Infância, as crianças na Primeira Infância têm o direito à

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).

Assim, os indicadores acerca da Infância e Primeira Infância devem não apenas se concentrar nas tendências de morte, sofrimento, e desconforto, mas também lidar com questões que abarquem diferentes dimensões da vida da criança, como a brincadeira, a cultura e o meio ambiente. Resnick (1995) afirma que devemos ter indicadores que falem sobre o “brilho” (*sparkles*) de ser criança.

Pode-se questionar que essas dimensões tratam de construtos não observáveis, ou seja, abstratos demais e, portanto, não mensuráveis. No entanto, é de vasto conhecimento que, tanto as pesquisas quantitativas que utilizam escalas, como as pesquisas que se baseiam em uma metodologia mista, quantitativa e qualitativa, muitas vezes partindo de uma análise de triangulação de métodos⁷², tornam possíveis as investigações que vão para além da sobrevivência.

É importante enfatizar que, quando defendemos a utilização da escala enquanto método, não temos a intenção de reforçar a defesa dos direitos das crianças na Primeira Infância baseado em um argumento essencialmente positivista. Entretanto, é importante levarmos em consideração que esse é um método

⁷² Ver Minayo et al (2005).

amplamente utilizado pelas instituições e organizações chamadas de “comunidade epistêmica” por Peter Haas (1992). Concordamos com Blanes (2018, p. 268) que os indicadores são um “instrumento de poder, de possibilidade de exercício de controle”. Para a autora,

em sua aparência o indicador se apresenta como instrumento frio e neutro. Na realidade, sua construção é dependente de intencionalidades políticas, e não apenas de conhecimentos científicos e tecnológicos. Formulá-los é, então, expressar em parâmetros a filosofia, o conhecimento, a intencionalidade, a direção política, o compromisso com a ação, com tais objetivos e resultados (Blanes, 2018, p. 267).

Nesse sentido, vamos ao encontro do que defende Qvortrup (2009): não é possível negar todo conhecimento que a princípio possa ir na contramão do que defendemos. Portanto, defendemos a adaptação de escalas dos protocolos existentes na literatura (Churchill, 1979; Devellis, 2003), mas que levem em consideração as especificidades das crianças na Primeira Infância, seja por sua nacionalidade, estado de origem, classe social, gênero, raça e religião.

Ao mesmo tempo que fazemos esse reconhecimento a essa metodologia de pesquisa, que em geral não é bem vista pelos Estudos da Infância, consideramos que o importante aqui é não restringir as pesquisas voltadas para a Primeira Infância apenas às análises quantitativas, mas valorizar de igual maneira as pesquisas que, por exemplo, procuram compreender as especificidades de cada criança, seu cotidiano, seus gestos, suas escolhas e não escolhas, suas preferências... Todas essas ações e não ações, ao mesmo tempo que são únicas, estão inseridas em um contexto econômico, social e cultural que faz de cada criança um ser que vivencia seu cotidiano a partir de diferentes realidades.

Sobre isso, nos parece interessante refletir sobre as pesquisas de Lucia Rabello de Castro (2019, 2020), que provocam um interessante debate no sentido de analisar as crianças e as infâncias através de uma perspectiva decolonial. Em uma delas, Castro (2019) enfatiza que reconhece que os Estudos da Infância, conforme vimos nos capítulos anteriores, inauguraram um novo paradigma, principalmente a partir de 1990, ao conceber a infância enquanto construção social, confrontando os paradigmas naturalizantes que enfatizam o desenvolvimento infantil como um movimento linear, sem reconhecer as especificidades de cada criança perante a realidade social, econômica, cultural e a existência de uma multiplicidade de infâncias, criando noções idealizadas de uma infância universal.

Por outro lado, a autora questiona o fato dos Estudos da Infância partirem da noção de “modernidade” como um fenômeno universal único, cujo centro é a Europa, em oposição às “tradições” que existem em outras partes do mundo. Ou seja, as crianças do Sul continuam sendo vistas como “o outro”, já que a maioria dos autores expoentes são pesquisadores do Norte.

Se por um lado a consolidação dos direitos da criança nas legislações internacionais, principalmente a partir da Convenção dos Direitos da Criança das Nações Unidas, foi um importante marco, ela também contribuiu para a visão mundial de um padrão global da infância, universalizando uma consciência moral em relação aos desvios de tais ideais normativos da infância (Castro, 2019).

A partir desse movimento, as “crianças do Sul”, sobretudo as crianças com origem em países africanos e asiáticos, mas também as latino-americanas, ilustram as pesquisas acerca dos impasses entre “práticas tradicionais locais” e os “direitos da criança moderna”, enquanto as “crianças do Norte”, principalmente as de países da Europa Ocidental, são caracterizadas por “processos padronizados globais articulados pelos direitos das crianças, subjetividades individualizadas e estilos de vida de alto consumo” (Castro, 2019, p. 51).

Para Walter Mignolo (2013), “quem classifica controla o conhecimento”. Para o autor, “a diferença colonial é uma estratégia fundamental, antes e agora, para rebaixar populações e regiões do mundo”. Partindo-se dessa esteira do pensamento, Castro (2019) defende que as infâncias do Sul devem ser alternativamente conceituadas além do “outro” e “não moderno”.

As pesquisas de Sarada Balagopalan (2002, 2011, 2018), pesquisadora indiana, trazem reflexões sobre a necessidade de historicizar a modernidade nos países do Sul Global. Bagalopalan defende que admitir a variabilidade cultural das infâncias, sem abordar as questões de poder e capital, leva a uma leitura de outras infâncias como “apenas mais um exemplo” de infâncias marginalizadas e segregadas, sendo necessário situar as experiências da infância no contexto de relações de poder estrutural.

Fazendo referência aos Estudos da Infância, Sarada et al (2018) defendem a inclusão proposital do reconhecimento das crianças do Sul global

como complexamente emaranhadas na interface do funcionamento das forças internas e dos atores internacionais - incluindo o estado colonial; o estado pós-

independência; capitalismo pós-colonial e global; Esforços de ‘modernização’, ‘desenvolvimento’ e ‘direitos’; e assim por diante, podemos trabalhar no sentido de realinhar criticamente as certezas liberais contra as quais essas vidas aparecem como "ausentes" (Bagalopalan et al, 2018, p. 292, tradução nossa)

O debate que introduzimos nas páginas iniciais deste capítulo, acerca da cultura da infância, caminha ao lado da discussão sobre a infância “global” e “local”. Adriana Friedmann (2020), que se debruça em fazer escutas antropológicas e poéticas das infâncias, defendendo a necessidade de saber escutar as crianças na Primeira Infância, cita que, além das influências em escala global, como as citadas por Castro e Bagalopalan, há também uma “linhagem ancestral”, não enquanto referência a características herdadas geneticamente, mas que versa sobre os valores e costumes que são fruto da convivência familiar e intergeracional.

5.

Considerações Finais

Nessa dissertação, partimos do fato que, nos últimos anos, a Primeira Infância entrou na agenda pública, tendo como seu principal resultado a promulgação do Marco Legal da Primeira Infância (Lei 13.257 de 2016).

A partir da lente dos Estudos da Infância, pudemos verificar que existem três abordagens possíveis para analisar os temas correlacionados a esse campo – do desenvolvimento, do investimento e dos direitos - que influenciam narrativas, legislações e programas sociais voltadas para a Primeira Infância não apenas no Brasil, mas no mundo. A perspectiva do desenvolvimento está ligada ao desenvolvimento de pesquisas de neurociência, a do investimento à teoria do capital humano e a dos direitos parte da compreensão da criança pequena enquanto detentora de direitos.

Nas instituições internacionais, identificamos um movimento que pode ser considerado contraditório. Ao mesmo tempo que elas firmam um importante e necessário discurso de defesa dos direitos das crianças na Primeira Infância, a partir das Convenções Internacionais, partindo de uma compreensão de respeito às diferentes infâncias e suas singularidades, também investem e financiam programas que não levam em consideração essas particularidades.

Como vimos, as organizações internacionais, baseando-se nas pesquisas que apresentamos anteriormente de Amartya Sen, James Heckman e do campo da neurociência, como Shonkoff e Knudsen, elevaram a educação na Primeira Infância como estratégia mais eficaz de alívio a pobreza e prosperidade econômica. Por essa razão, fazem grandes investimentos em programas de educação não-formal e de parentalidade, principalmente, nos países do Sul Global.

É importante salientar que nosso olhar crítico para os programas de educação não-formal e de parentalidade não parte de uma concepção de que as escolas são os únicos espaços apropriados para a socialização das crianças e sim do fato de que, nos países onde foram implantados, esses programas não

complementam, mas substituem as creches.

Assim, reforçamos a defesa de uma Primeira Infância vista para além do “vir a ser” e do “vislumbre”, apesar de reconhecermos que algumas teorias, em especial as de neurociência e econômica, ao lado das mudanças vivenciadas no mercado de trabalho, elevaram a criança pequena a um novo status, ainda que muitas vezes de maneira híbrida com a concepção de “direitos”.

Nesse sentido, nossa intenção ao demonstrar ade negar a biologia, tampouco, negar que as crianças têm um padrão de desenvolvimento biológico comum, mas sim reconhecer que devemos considerar as especificidades de cada criança perante a realidade social, econômica e cultural. O problema com as outras abordagens, que não a de direitos, é a maneira literal como os atores (estatais, não estatais e híbridos) se colocam em relação ao investimento no desenvolvimento da Primeira Infância como única chance de progresso ou falência dos países. Assim, são exigidos ordenamentos às crianças pequenas e suas famílias que são muito cruéis.

Uma vez conhecidos os discursos que pautam a legitimação das políticas e programas voltados para a Primeira Infância, debatidos nos capítulos anteriores, é essencial vislumbrar práticas calcadas na defesa intransigente de seus direitos, ao mesmo tempo que se faz necessário o avanço do reconhecimento de que cada criança é um ser único e fruto de múltiplas vivências.

No Brasil, pudemos observar que, embora o CODIPI, em 2000, tenha sido a primeira estratégia à nível nacional que inaugurou um novo olhar para as políticas públicas voltadas para a Primeira Infância, a partir da compreensão de que era necessária maior intersetorialidade e integralidade entre as ações, foi com o programa Primeira Infância Melhor (PIM), programa estadual criado no Rio Grande do Sul em 2002, que as políticas públicas voltadas para a Primeira Infância receberam maior atenção dos mais diversos atores nacionais, tendo sido inspiração para outros programas estaduais intersectoriais, como Cresça Com Seu Filho (Ceará), São Paulo Carinhosa (SP), Primeira Infância Ribeirinha (Amazonas), Primeira Infância Acreana (Acre) e Mãe Coruja Pernambucana (Pernambuco).

A partir da construção de um sumário sintético da agenda da Primeira Infância em 2021, nos propusemos a demonstrar os diferentes atores que compõem essa agenda e seus diferentes fluxos, temporalidades e os movimentos que coexistem, em um movimento de justaposição de diferentes representações variando no tempo e no espaço.

Nas instituições de coalizão não estatais, foi possível identificar diferentes perspectivas, estratégias e formações. Enquanto a instituição mais antiga, o MIEIB, criado em 1999, define-se enquanto movimento social, sendo constituído por professores, gestores, pesquisadores e organizações da sociedade civil, atuando especificamente no escopo da defesa de uma Educação Infantil pública, laica e de qualidade, tendo contribuído para o reconhecimento da Educação Infantil como primeira etapa da educação básica e na organização das diretrizes curriculares nacionais para a educação infantil, o Núcleo Ciência Pela Infância, criado em 2011, define-se enquanto coalizão, sendo formada apenas por organizações de natureza e competências diversificadas que possuem grande influência internacional e nacional. Seu público-alvo são os líderes e tomadores de decisão do setor público e da sociedade civil, sendo responsável, por exemplo, pelo Programa de Liderança Executiva em Desenvolvimento da Primeira Infância. Sua escolha pela Primeira Infância enquanto foco de suas intervenções parte do pressuposto que “a etapa inicial da vida é cientificamente reconhecida como um momento fundamental para o desenvolvimento do ser humano” (NCPI, s/d).

Por outro lado, a Rede Nacional Primeira Infância, uma instituição híbrida, define-se enquanto articulação nacional e é aberta a novos membros, sendo composta por organizações da sociedade civil, do governo, do setor privado, de outras redes e de organizações multilaterais que atuam, direta ou indiretamente, pela promoção e garantia dos direitos da Primeira Infância. Ao lado da RNPI, a Frente Parlamentar Mista pela Primeira Infância, criada em 2013, nas figuras de Vital Didonet e Osmar Terra, constituíram a principal coalizão para a elaboração do Marco Legal da Primeira Infância, aprovado em tempo considerado bastante ágil.

Após a aprovação do Marco Legal da Infância, novas estratégias foram sendo traçadas com foco nessa faixa etária, sendo utilizada, inclusive, enquanto “bandeira” por Michel Temer na tentativa de diminuir sua rejeição política por parte da sociedade após o *impeachment* de Dilma Rousseff. Em seu governo, foi criado o Programa Criança Feliz, que foi ampliado no governo de Jair Bolsonaro.

Assim, após esmiuçar a construção da agenda política, conjugamos em nossa análise uma outra dimensão: a dos indicadores sociais que versam sobre a Primeira Infância. Nossa intenção foi observar até que ponto o discurso de priorização da Primeira Infância ainda se encontra no patamar da retórica, apesar

de reconhecermos que este constitui o primeiro passo para que, através da implementação de políticas públicas, seja adotado um olhar integral para as crianças na Primeira Infância.

Os indicadores nos demonstram que, para além do conceito de geração, devemos olhar as políticas públicas voltadas para a Primeira Infância a partir de um olhar interseccional, sem excluir de nossas análises marcadores tão caros como gênero, raça e classe. Como vimos, apesar de importantes avanços em alguns indicadores, como a taxa de mortalidade neonatal e infantil, quando desagregamos esses índices por região e raça, por exemplo, vemos que há uma profunda desigualdade no acesso ao saneamento básico, escolas de qualidade, moradia e alimentação.

Nesse sentido, sugerimos para futuras pesquisas a análise dos outros estágios que compõem o ciclo de políticas públicas. Aqui, focamos na formação da agenda, mas é na implementação e, principalmente, na avaliação das políticas públicas que podemos analisar, de fato, até que ponto as grandes narrativas se espacializam na vida cotidiana das crianças na Primeira Infância.

6 Referências Bibliográficas

ABREU, Alzira Alves de et al. **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro** – Pós-1930. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/terra-osmar>. Acesso em: 20 mai 2021.

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A.. **Por que as nações fracassam**: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. 494 p.

AGÊNCIA BRASIL. Criança Feliz deve chegar a 1 milhão de crianças, diz Osmar Terra. **Agência Brasil**. 12 de mar de 2019. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2019-03/crianca-feliz-deve-chegar-1-milhao-de-criancas-diz-osmar-terra>. Acessado em 17 de abr de 2020.

ALMEIDA, Karla Wanessa Carvalho de.; RODRIGUES, Cibele Maria Lima. O MIEIB e a política curricular da educação infantil. **Revista Educação em Questão**, v. 58, n. 56, 25 ago. 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/educacaoemquestao/article/view/19670>. Acesso em: 16 mai 2021.

ALMEIDA, Ronaldo de. Bolsonaro presidente: conservadorismo, evangelismo e a crise brasileira. **Novos Estudos - CEBRAP**, São Paulo, v. 38, n. 1, p. 185-213, jan./abr. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/nec/v38n1/1980-5403-nec-38-01-185.pdf>. Acesso em: 15 maio 2021.

ARIÈS, Philippe. **História social da infância e da família**. Tradução: D. Flaksman. Rio de Janeiro: LCT, 1978.

AQUINO, Lígia. Infância e diversidade nas orientações nacionais para a educação infantil. In: ABRAMOWICZ, Anete; VANDERBROECK, Michel (orgs.). **Educação Infantil e diferença**. Campinas: Papirus, 2013. p. 169-187.

AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização, 2016. 153 p.

_____. O pêndulo da democracia no Brasil: Uma análise da crise 2013-2018. **Novos estudos**. 2018, vol. 37, n. 2, pp. 273-289. Disponível em:

<https://www.scielo.br/pdf/nec/v37n2/1980-5403-nec-37-02-273.pdf>. Acesso em: 10 mai 2021.

BALAGOPALAN, Sarada. Constructing Indigenous Childhoods. **Childhood**, [S.L.], v. 9, n. 1, p. 19-34, fev. 2002. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1177/0907568202009001002>. Acesso em: 14 mai 2021.

_____. Introduction: children's lives and the Indian context. **Childhood**, [S.L.], v. 18, n. 3, p. 291-297, ago. 2011. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1177/0907568211413369>. Acesso em: 14 mai 2021.

BAGALOPALAN, Sarada. et al. "Global/local' research on children and childhood in a 'global society'. **Childhood**, [S.L.], v. 25, n. 3, p. 272-296, 20 jul. 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1177/0907568218779480>. Acesso em: 14 mai 2021.

BARAN, Michael; SAUMA, Julia; SIQUEIRA, Paula. **Valores e metáforas**: para a comunicação do conhecimento científico sobre o desenvolvimento na primeira infância no brasil. S.L: Frame Works, 2014. 44 p. Disponível em: <https://www.fmcsv.org.br/pt-BR/biblioteca/estudo-frameworks---valores-e-metaforas/?s=frameworks>. Acesso em: 18 maio 2021.

BARROS, Ricardo Paes de *et al.* A Queda Recente da Desigualdade de Renda no Brasil. In: BARROS, Ricardo Paes de; FOGUEL, Miguel Nathan; ULYSSEA, Gabriel (org.). **Desigualdade de renda no Brasil**: uma análise da queda recente. Brasília: Ipea, 2006. p. 107-128. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3249/1/Desigualdade%20de%20renda%20no%20Brasil%20-%20v.%201.pdf>. Acesso em: 14 maio 2021.

BLANES, Denise. Formulação de indicadores de acompanhamento e avaliação de políticas socioassistenciais. In: ACOSTA, Ana Rojas; VITALE, Maria Amalia Faller (org.). **Família**: Redes, Laços e Políticas Públicas. 7. ed. São Paulo: Cortez, Instituto de Estudos Especiais – PUC-SP, 2018. p. 267-276.

BRITTO, Pia Rebello; CEREZO, Adrian; OGBUNUGAFOR, C. Brandon. How evidence can be used to inform policy: a case study of early childhood evidence-based policy development. **International Journal Of Early Childhood**, [s.l.], v. 40, n. 2, p. 101-118, out. 2008. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/BF03165842>. Acessado em 03 de jun. de 2020.

BERNARD VAN LEER FOUNDATION. **A Guide to General Comment 7**: implementing child rights in early childhood. Haia: Bernard van Leer Foundation, 2006. 207 p. Disponível em: https://issuu.com/bernardvanleerfoundation/docs/a_guide_to_general_comment_7_implementing_child_ri. Acesso em: 27 abr. 2021.

BEST, Joel. Rhetoric in Claims-Making: Constructing the Missing Children Problem. **Social Problems**, Londres, v. 34, n. 2, p. 101–121, 1987. Disponível em: www.jstor.org/stable/800710. Acesso em 30 de mar de 2020

BEN-ARIEH, Asher. The Child Indicators Movement: past, present, and future. **Child Indicators Research**, [s.l.], v. 1, n. 1, p. 3-16, dez. 2007. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1007/s12187-007-9003-1>. Acesso em 2 de jun. de 2020.

BOSCHETTI, Ivanete. Agudização da barbárie e desafios ao Serviço Social. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, 128, 2017.

BRASIL. Decreto nº 16.300, de 31 de dezembro de 1923. **Approva o regulamento do Departamento Nacional de Saude Publica**. Rio de Janeiro, 1923. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/d16300.htm. Acesso em 30 jan. 2021

BRASIL. Decreto nº 5.083, de 1º de dezembro de 1926. **Institue oCodigo de Menores**. Rio de Janeiro, 1926. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/DPL5083-1926.htm#:~:text=4%C2%BA%20A%20recusa%20de%20receber,as%20do%20crime%20de%20desacato.. Acesso em 30 jan. 2021

_____. Lei nº 586, de 9 de novembro de 1937. **Crêa na Faculdade de Medicina da Universidade do Brasil a cadeira na Puericultura e Clínica da Primeira Infância**. Rio de Janeiro, 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/L0586.htm. Acesso em 30 jan. 2021

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 30 jan. 2021

_____. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Brasília, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em 30 jan. 2021

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Brasília, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em 30 jan. 2021

_____. Conselho Nacional de Educação. **Diretrizes Curriculares Nacionais**

para a Educação Infantil. Resolução CEB 1/99. Brasília, 1999. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/resolucao_ceb_0199.pdf. Acesso em: 30 jan. 2021

_____. Lei nº 11.265, de 3 de janeiro de 2006. **Regulamenta a comercialização de alimentos para lactentes e crianças de primeira infância e também a de produtos de puericultura correlatos.** Brasília, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11265.htm. Acesso em 30 jan. 2021

_____. Lei nº 11.523, de 18 de setembro de 2007. **Institui a Semana Nacional de Prevenção da Violência na Primeira Infância.** Brasília, 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11523.htm. Acesso em 30 jan. 2021

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Diretrizes curriculares nacionais para a educação infantil.** Brasília, 2010. Disponível em: <https://ndi.ufsc.br/files/2012/02/Diretrizes-Curriculares-para-a-E-I.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2021

_____. Decreto nº 7.758, de 8 de junho de 2012. **Altera o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família.** Brasília, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7758.htm. Acesso em: 30 jan. 2021

_____. Lei nº 12.722, de 3 de outubro de 2012. **Dispõe sobre o apoio financeiro da União aos Municípios e ao Distrito Federal para ampliação da oferta da educação infantil; e dá outras providências.** Brasília, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/12722.htm. Acesso em: 30 jan. 2021

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: Linha de Base. Brasília: Inep, 2015. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/documents/186968/485745/Plano+Nacional+de+Educa%C3%A7%C3%A3o+PNE+2014-2024++Linha+de+Base/c2dd0faa-7227-40ee-a520-12c6fc77700f?version=1.1>. Acesso em: 30 jan. 2021

_____. Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016. **Marco Legal da Primeira Infância.** Brasília, 2016.

_____. Decreto nº 8.869, de 5 de outubro de 2016. **Institui o Programa Criança Feliz.** Brasília, 2016. Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/DECRETO_PROGRAMA_CRIANCA_FELIZ_N_8869_05_OUTUBRO_2016.pdf. Acesso em: 30 jan. 2021

_____. Decreto de 7 de março. **Institui o Comitê Intersetorial de Políticas Públicas para a Primeira Infância**. Brasília, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/dsn/Dsn14452.htm. Acesso em 30 jan. 2021

_____. Lei nº 13.960, de 19 de dezembro de 2019. **Biênio da Primeira Infância do Brasil**. Brasília, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13960.htm. Acesso em 30 jan. 2021

_____. DATASUS. Ministério da Saúde (comp.). **Painel Coronavírus**. 2021. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em: 30 jan. 2021.

_____. Ministério da Saúde. **Política Nacional de Atenção Básica**. Brasília: Ministério da Saúde, 2012. Disponível em: <http://189.28.128.100/dab/docs/publicacoes/geral/pnab.pdf>. Acessado em: 14 mai 2021.

_____. Ministério da Saúde. **Sistema de Informações sobre Mortalidade**. 2018. Disponível em: <http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=060701> Acesso em: 11 maio 2021.

BUISSON, Ferdinand; DURKHEIM, Émile. Enfance. In: BUISSON, Ferdinand. **Nouveau dictionnaire de pédagogie et d'instruction primaire**. Paris: Librairie Hachette, 1911. Versão eletrônica. Disponível em: <http://www.inrp.fr/edition-electronique/lodel/dictionnaire-ferdinand-buisson/document.php?id=2655> Acessado em 24 de mar de 2020.

BUSSINGER, Vera. Fundamentos dos direitos humanos. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**. Política Social e Direitos, nº 53, São Paulo, Cortez, 1997.

BÜHLER, Helena Ferraz et al. Análise espacial de indicadores integrados de saúde e ambiente para morbimortalidade por diarreia infantil no Brasil, 2010. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 9, p. 1921-1934, set. 2014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0102-311x00078013>. Acesso em: 14 maio 2021.

CABALLERO, María Elena Pérez. La historia del educa a tu hijo en el consejo popular de Iguará. **Revista Observatorio de las Ciencias Sociales en Iberoamérica**, v. 1, n. 3, outubro 2020. Disponível em: <https://www.eumed.net/es/revistas/observatorio-de-las-ciencias-sociales-en-iberoamerica/vol-1-numero-3-octubre-2020/consejo-popular-iguara>. Acesso em 24 mai 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS (Brasil). **Frentes Parlamentares**. s.i. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/deputado/frentes.asp>. Acesso em: 30 abr. 2021.

CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013. Disponível em:

<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2082?mode=full>. Acesso em: 14 maio 2021.

CAMPOS, Roselane Fatima. “Política pequena” para as crianças pequenas? Experiências e desafios no atendimento das crianças de 0 a 3 anos na América latina. **Revista Brasileira de Educação**, S.I, v. 17, n. 49, p. 81-105, jan./abr. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbedu/v17n49/a04v17n49.pdf>. Acesso em: 21 maio 2021.

CANNELLA, Gaile. Reconceptualizing the field (of early care and education): if “western” child development is a problem, then what do we do? In: YELLAND, Nicola (Org.). **Critical issues in early childhood education**. Glasgow: Open University Press, 2005. p. 17-39.

CAPELLA, Ana Cláudia; BRASIL, Felipe. A trajetória dos estudos sobre a agenda de políticas públicas. **Teoria e Pesquisa**, São Carlos, v. 24, n. 2, p. 4-17, dez. 2015. Disponível em: <http://www.teoriaepesquisa.ufscar.br/index.php/tp/article/view/442/293>. Acesso em: 18 de abr. 2020.

CARNEIRO, Pedro; HECKMAN, James. Human Capital Policy. In: HECKMAN, James; KRUEGER, Alan B.. **Inequality in America**. What role for human capital policies? Massachusetts: The MIT Press, 2003. p. 77-240.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Avança, Brasil**: proposta de governo [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008. 172 p. Disponível em: <https://static.scielo.org/scielobooks/62rp6/pdf/cardoso-9788599662687.pdf>. Acesso em 16 abr. 2021.

CASTRO, Lucia Rabello de. Why global? Children and childhood from a decolonial perspective. **Childhood**, [s.l.], v. 27, n. 1, p. 48-62, 24 out. 2019. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0907568219885379>. Acesso em: 13 mai 2021.

_____. Decolonising child studies: development and globalism as orientalist perspectives. **Third World Quarterly**, [S.L.], p. 1-18, 20 jul. 2020. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/2043610621990393>. Acesso em: 13 maio 2021.

CECCON, Roger Flores et al. Mortalidade infantil e Saúde da Família nas unidades da Federação brasileira, 1998-2008. **Cadernos Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 177-183, jun. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/cadsc/v22n2/1414-462X-cadsc-22-02-00177.pdf>. Acesso em: 14 maio 2021.

CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, Jean *et al.* **A pesquisa qualitativa**: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 295-316. Tradução de Ana Cristina Nasser.

CENTER ON THE DEVELOPING CHILD. **A Science-Based Framework for Early Childhood Policy**: Using Evidence to Improve Outcomes in Learning, Behavior, and Health for Vulnerable Children. 2007. Disponível em: https://46y5eh11fhgw3ve3ytpwxt9r-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2016/02/Policy_Framework.pdf. Acesso em: 30 abr 2021

_____. **History of the Center**. s.i. Disponível em: <https://developingchild.harvard.edu/about/who-we-are/history-of-the-center/>. Acesso em: 30 abr. 2021.

CENTRO DE ESTUDOS E DEBATES ESTRATÉGICOS (ed.). **Avanços do Marco Legal da Primeira Infância**. Brasília: Câmara do Deputados. 2016. 532 p. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/acamara/estruturaadm/altosestudios/pdf/obra-avancos-do-marco-legal-da-primeira-infancia>. Acesso em: 22 maio 2021.

CESAR, Juraci. et al. Saúde infantil em áreas pobres das regiões Norte e Nordeste do Brasil: comparando indicadores básicos em áreas atendidas pela pastoral da criança e áreas-controle. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 6, p. 1845-1855, dez. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/z8BXw5D8LcsjJJm8GBj6zfJ/?lang=pt>. Acesso em: 21 maio 2021.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais**. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2017. 204 p.

CHURCHILL, Gilbert A.. A Paradigm for Developing Better Measures of Marketing Constructs. **Journal Of Marketing Research**, [S.L.], v. 16, n. 1, p. 64, fev. 1979. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/3150876?seq=1>. Acesso em: 14 maio 2021.

COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD. **Documents submitted for the Day of General Discussion (17 September 2004) on "Implementing Child Rights in Early Childhood"**. 2004. Elaborado por Child Rights International Network. Disponível em: <https://archive.crin.org/en/docs/resources/treaties/crc.37/Discussion.asp>. Acesso em: 27 abr. 2021.

CORADINI, Odaci Luiz. Frentes Parlamentares, Representação de Interesses e Alinhamentos Políticos. *Revista Sociologia Política*., Curitiba, v. 18, n. 36, p. 241-256, jun. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rsocp/v18n36/15.pdf>. Acesso em: 23 maio 2021.

CORREA, Crístia. A relação entre desenvolvimento humano e aprendizagem: perspectivas teóricas. **Psicologia Educacional e Escolar**, Maringá, v. 21, n. 3, p. 379-386, Dez. 2017. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S141385572017000300379&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 30 mar 2020.

COSTA, Frederico; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, v. 37, n. 5, p. 969 a 992, 1 jan. 2003. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6509#pkp_content_footer. Acesso em: 29 jan. 2021

CRUMPTON, Charles David. *et al.* Avaliação de políticas públicas no Brasil e nos Estados Unidos: análise da pesquisa nos últimos 10 anos. **Revista de Administração Pública**, v. 50, n. 6, p. 981-1001, 15 dez. 2016. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/64711>. Acesso em: 29 jan. 2021

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Relatório de Avaliação**: Diagnóstico Primeira Infância. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/aceso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/recomendacoes-do-orgao-de-controle-interno-cgu-exercicio-2020/relatorio-cgu-816185-diagnostico-primeira-infancia-versao-final.pdf/view>. Acesso em: 10 fev. 2021.

COUTO, Cláudio G.. La ultraderecha llega al poder: una evaluación del gobierno de Bolsonaro. In: CAETANO, Gerardo; MAYORGA, Fernando (org.). **Giros Políticos y Desafíos Democráticos en América Latina**: enfoques de casos nacionales y perspectivas de análisis. Buenos Aires: Clacso, 2020. p. 93-114. Serie Estado, políticas públicas y ciudadanía. Disponível em: http://www.peronlibros.com.ar/sites/default/files/pdfs/gaetano_-_giros-politicos-y-transformaciones-democraticas.pdf#page=93. Acesso em: 15 maio 2021.

COUTINHO, Angela Scalabrin; SILVEIRA, Adriana Dragone. As políticas de priorização para o acesso ao direito à educação infantil em creches. **Revista Trama Interdisciplinar**, v. 7, n. 2, 31 ago. 2016. Disponível em: <http://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/tint/article/view/9755>. Acesso em: 15 abr 2021

CUBA. MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE LA REPÚBLICA DE CUBA. **Primera Infancia**. s.i. Disponível em: <https://www.mined.gob.cu/primera-infancia/>. Acesso em: 19 maio 2021.

CUNHA, Lucas. Os clássicos da “literatura” sociológica infantil: as crianças e a infância de acordo com Marx, Weber, Durkheim e Mauss. **Plural**, v. 20, n. 1, p. 83-98, 5 jun. 2013. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/plural/article/view/74416>. Acesso em: 24 mar 2020.

DAHL, Robert A. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: Edusp, 2015. 240 p.

DAVIS, Angela. **Mulheres, raça e classe**. São Paulo: Boitempo, 2016.

DELIGNY, Fernard. **L'arachnéen et autres textes**. Paris: Éditions l'arachnéen, 2008.

DELGADO, Guilherme; JACCOUD, Luciana; NOGUEIRA, Roberto Passos.

Seguridade Social: redefinindo o alcance da cidadania. In: **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. Boletim de Políticas Sociais, Brasília, v.1, n.17, 2009. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4347?locale=pt_BR. Acesso em: 9 mai 2021.

DEVELLIS, Robert F. **Scale Development: theory and applications**. 3. ed. Nova York: Sage Publications, 2003. 216 p.

DOMINGUES, Carla Magda Allan S. et al. A evolução do sarampo no Brasil e a situação atual. **Inf. Epidemiol. Sus**, Brasília, v. 6, n. 1, p. 7-19, mar. 1997. Disponível em: http://scielo.iec.gov.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-16731997000100002&lng=pt&nrm=iso. Acesso em 21 jan. 2021.

DUARTE, Cristina Maria Rabelais. Reflexos das políticas de saúde sobre as tendências da mortalidade infantil no Brasil: revisão da literatura sobre a última década. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 7, p. 1511-1528, jul. 2007. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-311x2007000700002>. Acesso em: 14 maio 2021.

DURKHEIM, Émile. **Educação e Sociologia**. Lisboa: Edições 70, 2007.

_____. **A educação moral**. Rio de Janeiro: Vozes, 2008

DUSSEL, Henrique. Meditações anticartesianas sobre a origem do antidiscurso filosófico da modernidade. In: SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula (Org.). **Epistemologias do Sul**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 341-395

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso De Direito Constitucional**. 12. ed. Salvador: Juspodivm, 2020. 2208 p.

FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009. 405 p.

FILHO, Fernando. A crise econômica de 2014/2017. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 31, n. 89, p. 51-60, Abr. 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142017000100051&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 9 mai 2021.

FREEMAN, Michael. The future of children's rights. **Children & Society**, [S.L.], v. 14, n. 4, p. 277-293, set. 2000. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1099-0860.2000.tb00183.x>. Acesso em: 29 abr. 2021.

FREEMAN, Richard; MAYBIN, Jo. Documents, practices and policy. **The Policy Press**, Bristol, v. 7, n. 2, p. 155-170, maio 2011. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1332/174426411x579207>. Acessado em 2 de jun. de 2020.

FRIEDMANN, Adriana (Org.). **A vez e a voz das crianças: escutas antropológicas e poéticas das infâncias**. São Paulo: Panda Books, 2020. 200 p.

GAITÁN MUÑOZ, Lourdes. La nueva sociología de la infancia. Aportaciones de una mirada distinta. **Política y Sociedad**, v. 43, n. 1, p. 9 - 26, 19 jun. 2006. Disponível em: <https://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/view/23767>. Acessado em 24 de mar de 2020.

GARCÍA, Olga Franco. Los círculos infantiles en Cuba.: una obra de la revolución. **São Carlos**, [S.L.], v. 3, n. 1, p. 117-126, 14 abr. 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.24115/s2446-6220201731240p.117-126>. Acesso em: 24 maio 2021.

GOMES, Romeu. et al. Organização, processamento, análise e interpretação de dados: o desafio da triangulação: o desafio da triangulação. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza; ASSIS, Simone de; SOUZA, Edinilsa. **Avaliação por triangulação de métodos**. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005. p. 185-222

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Programa Primeira Infância Melhor**. Rio Grande do Sul. 2015. Disponível em: <http://www.pim.saude.rs.gov.br/v2/folder-institucional/> > Acessado em 16 de abr de 2020.

GUNNAR, Megan R.; FISHER, Philip A.. Bringing basic research on early experience and stress neurobiology to bear on preventive interventions for neglected and maltreated children. **Development And Psychopathology**, Cambridge, v. 3, n. 18, p. 651-677, 2006. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/development-and-psychopathology/article/abs/bringing-basic-research-on-early-experience-and-stress-neurobiology-to-bear-on-preventive-interventions-for-neglected-and-maltreated-children/0AAF65B109C6634461B8DF7ACA608068>. Acesso em: 25 abr. 2021.

HAAS, Peter M.. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. **International Organization**, Cambridge, v. 46, n. 1, p. 1-35, 1992. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/international-organization/article/abs/introduction-epistemic-communities-and-international-policy-coordination/CE9CFC049E0F2A14635F1E3EB51960C9>. Acesso em: 5 maio 2021.

HARVEY, David. **O enigma do capital e as crises do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2011.

HECKMAN, James J. Policies to foster human capital. **Research In Economics**, [S.L.], v. 54, n. 1, p. 3-56, mar. 2000. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1006/reec.1999.0225>. Acesso em: 1 maio 2021.

_____. Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children. **Science**, Washington, v. 312, n. 5782, p. 1900-1902, 30 jun. 2006. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1126/science.1128898>. Acesso em: 1 maio 2021.

HECKMAN, James. et al. The rate of return to the High/Scope Perry Preschool Program. **Journal of Public Economics**, Amsterdam, v. 94, n. 1-2, p. 114-128, 2010.

HECKMAN, James; PINTO, Rodrigo; SAVELYEV, Peter. Understanding the Mechanisms Through Which an Influential Early Childhood Program Boosted Adult Outcomes. **American Economic Review**, [S.L.], v. 103, n. 6, p. 2052-2086, 1 out. 2013. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1257/aer.103.6.2052>. Acesso em: 1 maio 2021.

HEINTZE, Hans-Joachim. Os direitos humanos como matéria do direito internacional público. In: PETERKE, Sven (Coord.). **Manual prático de direitos humanos internacionais**. Brasília: ESMPU, 2010.

HILGARTNER, Stephen; BOSK, Charles. The Rise and fall of social problems: a public arena model. **American Journal of Sociology**, n.94, p.53-78, 1988. Disponível em: <https://www.journals.uchicago.edu/doi/10.1086/228951>. Acessado em 30 de mar de 2020.

HOFFMANN, Rodolfo. Transferências de renda e desigualdade no Brasil (1995-2011). In: CAMPELLO, T.; NERI, M. (Org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&id=20408. Acesso em 9 mai 2021.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua)**. 2017. Disponível em: <https://indicadoresods.ibge.gov.br/objetivo1/indicador111> Acesso em: 30 de mar de 2020.

_____. R: Microdados. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: <https://cran.r-project.org/web/packages/PNADcIBGE/index.html>. Acesso em: 30 de mar de 2020.

JACCOUD, Luciana. Pobreza, direitos e intersetorialidade na evolução recente da proteção social brasileira. In: MACEDO, J. M.; XEREZ, F. H. S.; LOFRANO, R. (org.). **Intersetorialidade nas políticas sociais: perspectivas a partir do programa Bolsa Família**. Brasília, Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, n.26, 2016, pp. 15-34. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Caderno%20de%20Estudos%2026.pdf>. Acesso em 16 abr 2021.

JAMES, Allison. Conceitos de infância, criança e agência: a construção de hospitais infantis na Inglaterra como estudo de caso. **O Social em Questão**, Rio de Janeiro, n. 21, p. 31-59, 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v35n128/0101-7330-es-35-128-00931.pdf>. Acessado em 16 de abr. de 2020.

JANN, Werner; WEGRICH, Kai. Theories of the Policy Cycle. In: FISCHER, Frank; MILLER, Gerald J.; SIDNEY, Mara S. (org.). **Handbook of Public Policy Analysis: theory, politics, and methods**. Boca Raton: Taylor & Francis, 2007. p.

43-63. Disponível em: [http://www.untag-smd.ac.id/files/Perpustakaan_Digital_2/PUBLIC%20POLICY%20\(Public%20Administration%20and%20public%20policy%20125\)%20Handbook%20of%20Public%20Policy%20Analysis%20Th.pdf](http://www.untag-smd.ac.id/files/Perpustakaan_Digital_2/PUBLIC%20POLICY%20(Public%20Administration%20and%20public%20policy%20125)%20Handbook%20of%20Public%20Policy%20Analysis%20Th.pdf). Acesso em: 17 mai 2021.

JENKS, Chris. Constituindo a criança. **Educação, sociedade e culturas**. Porto, v. 17, p. 185-216, 2002. Disponível em: <https://www.fpce.up.pt/ciie/revistaesc/ESC17/17-arquivo.pdf> Acessado em 3 de abr de 2020.

JOBIM E SOUZA, Solange. Re-significando a psicologia do desenvolvimento: uma contribuição crítica à pesquisa da infância. In: KRAMER, Sonia; LEITE, Maria Isabel. (Orgs). **Infância: fios e desafios da pesquisa**. Campinas: Papirus, 1996, p. 39-55.

JOHN HOPKINS UNIVERSITY. Coronavirus Pandemic (COVID-19). 2021. Publicado online em OurWorldInData.org. Disponível em: <https://ourworldindata.org/coronavirus>. Acesso em: 15 mai 2021.

JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. Descentralização e intersetorialidade: a construção de um modelo de gestão municipal. **Revista de Administração Pública**, v. 32, n. 2, p. 11 a 22, 21 mar. 1998. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7696/6269>. Acesso em 16 abr 2021

KINGDON, John. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. 4nd ed. New York: Harper Collins College Publishers. 2003.

KRAMER, Sonia. A criança de 0 a 6 anos nas políticas educacionais no Brasil: educação infantil e/é fundamental. **Educação e Sociedade**, v. 27, p. 797-818, 2006a.

_____. **A política do pré-escolar no Brasil: a arte do disfarce**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2006b. 140p.

_____. Direitos da criança e projeto político-pedagógico de educação infantil. In: BAZÍLIO, Luiz Cavaliere; KRAMER, Sonia. **Infância, educação e direitos humanos**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011, p. 59-92.

KNUDSEN, Eric. Sensitive Periods in the Development of the Brain and Behavior. **Journal Of Cognitive Neuroscience**, Massachusetts, v. 16, n. 8, p.1412-1425, out. 2004. Disponível em: <https://www.mitpressjournals.org/doi/10.1162/0898929042304796>. Acessado em 30 de mar de 2020.

KNUDSEN, Eric. et al. Economic, neurobiological, and behavioral perspectives on building America's future workforce. **Proceedings Of The National Academy Of Sciences (Pnas)**, [S.L.], v. 103, n. 27, p. 1015-10162, 26 jun. 2006. Disponível em: <https://www.pnas.org/content/pnas/103/27/10155.full.pdf>. Acesso em: 25 abr.

2021.

KUHL, Patricia K. et al. Early Speech Perception and Later Language Development: implications for the "critical period". **Language Learning And Development**, Pennsylvania, v. 1, n. 3-4, p. 237-264, out. 2005. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/15475441.2005.9671948>. Acesso em: 22 abr. 2021.

KUHLMANN JÚNIOR, Moysés. Instituições pré-escolares assistencialistas no Brasil (1899-1922). **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 78, p. 17-26, 1991. Disponível em: <http://publicacoes.fcc.org.br/index.php/cp/article/view/1027>. Acesso em: 16 maio 2021.

LENROOT, Rhoshel K.; GIEDD, Jay N.. Brain development in children and adolescents: insights from anatomical magnetic resonance imaging. **Neuroscience & Biobehavioral Reviews**, [S.L.], v. 30, n. 6, p. 718-729, jan. 2006. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/16887188/>. Acesso em: 21 abr. 2021.

LOPES, Fernanda. Para além da barreira dos números: desigualdades raciais e saúde. **Caderno Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 5, p. 1595-1601, out. 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2005000500034&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 11 mai 2021.

LOPES, Jader Janer Moreira; COSTA, Bruno Muniz Figueiredo. Geografia da Infância: onde encontramos as crianças? **Acta Geográfica**, Boa Vista, p. 101-118, 2017. Disponível em: <https://revista.ufr.br/actageo/article/view/4774>. Acesso em: 10 maio 2021.

LÓPEZ, Laura Cecília. O conceito de racismo institucional: aplicações no campo da saúde. **Interface - Comunicação, Saúde, Educação**, v.16, n.40, p.121-34, jan./mar. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/icse/v16n40/aop0412.pdf>. Acesso em: 15 mai 2021.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 44, p. 81-106, 1998. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/7P5HPND88kMJCYSmX3hgrZr/?lang=pt>. Acesso em: 10 maio 2021.

LUCAS, Kevin; SAMUELS, David. A “coerência” ideológica do sistema partidário brasileiro, 1990-2009. In: POWER, T. J.; ZUCCO JR. (Orgs). **O congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011. p. 61-103.

LUCENA, Carlos. O pensamento educacional de Émile Durkheim. **Revista HISTEDBR On-line**, v. 10, n. 40, p. 295-305, 2011. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8639820>. Acessado em 24 de mar de 2020.

MANKIW, Nicholas Gregory. **Introdução à economia**. São Paulo: Cengage Learning, 2008. 852 p.

MARINO, Eduardo. Uma experiência de formação de lideranças para o desenvolvimento da primeira infância. In: HADDAD, Ana Estela (Org.). **São Paulo Carinhosa: o que grandes cidades e políticas intersetoriais podem fazer pela primeira infância**. São Paulo: Secretaria Municipal de Cultura, 2016. p. 450-463. Disponível em: <http://www.iea.usp.br/eventos/eventos-procedimentos-e-normas/materiais-de-referencia/sao-paulo-carinhosa-o-que-grandes-cidades-e-politicas-intersetoriais-podem-fazer-pela-primeira-infancia/view>. Acesso em: 19 maio 2021.

MARQUEZ, Christine Garrido. As políticas multissetoriais e integradas do Banco Mundial no Brasil: a infância como capital humano do futuro. 2016. 300 f. **Tese** (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2016. Disponível em: <https://repositorio.bc.ufg.br/tede/bitstream/tede/7361/5/Tese%20-%20Christine%20Garrido%20Marquez%20-%202016.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2021.

MAYBERRY, Rachel I; LOCK, Elizabeth. Age constraints on first versus second language acquisition: evidence for linguistic plasticity and epigenesis. **Brain And Language**, [S.L.], v. 87, n. 3, p. 369-384, dez. 2003. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/14642540/>. Acesso em: 22 abr. 2021.

MONAGHAN, Katie. Early Child Development Policy: The Colonization of the World's Childrearing Practices? In: Imoh A.TD., Ame R. (eds). **Childhoods at the Intersection of the Local and the Global**. Studies in Childhood and Youth. Londres: Palgrave Macmillan, 2012. Disponível em: https://link.springer.com/chapter/10.1057/9781137283344_4 Acessado em 16 de abr de 2020.

MOTA, Ana Elizabeth. Redução da pobreza e aumento da desigualdade: um desafio teórico-prático ao Serviço Social brasileiro. In: MOTA, Ana Elizabeth (Org.). **Ideologias da contrarreforma e o Serviço Social**. Recife: Editora Universitária-UFPE, 2010.

MENDONÇA, Luiz Jorge V. Pessoa de. Políticas sociais e luta de classes: uma crítica a Amartya Sen. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 1, n. 11, p. 65-73, jan./jul. 2021. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/download/10522/8061/>. Acesso em: 3 maio 2021.

METROPOLES. Temer lança Criança Feliz, programa que terá Marcela como embaixadora. **Revista Metrôpoles**. 2 de out de 2017. Disponível em: <https://www.metropoles.com/brasil/politica-br/temer-lanca-crianca-feliz-projeto-que-tera-marcela-como-embaixadora/amp>

MESSENBERG, Débora. A direita que saiu do armário: a cosmovisão dos formadores de opinião dos manifestantes de direita brasileiros. **Sociedade e**

Estado, Brasília, v. 32, n. 3, p. 621-648, dez. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/se/v32n3/0102-6992-se-32-03-621.pdf>. Acesso em: 15 maio 2021.

MIGNOLO, Walter. **Decolonialidade como o caminho para a cooperação**. Entrevista a Revista do Instituto Humanitas Unisinos. 2013. http://www.ihuonline.unisinos.br/index.php?option=com_content&view=article&id=5253&secao=431. Acesso em: 11 maio 2021.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA. **Programa Criança Feliz**. [s.d] Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/crianca-feliz/crianca-feliz/o-crianca-feliz> Acesso em: 8 jan. 2021.

_____. **Avaliação de implementação do Programa Criança Feliz**. Brasília, 2019. Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/pesquisas/documentos/relatorio/relatorio_0211.pdf. Acesso em: 10 de jan de 2021.

MORGADO, Rosana. Escola que Protege: uma contribuição à rede de proteção social. **Extensão em Foco**, Curitiba, n. 1, p. 25-32, jan/jun. 2008. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/extensao/article/viewFile/11750/8290>. Acesso em: 11 maio 2021.

MOSS, Peter, et al. The Organisation for Economic Co-operation and Development's International Early Learning Study: opening for debate and contestation. **Contemporary Issues In Early Childhood**, [S.L.], v. 17, n. 3, p. 343-351, 8 ago. 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1177/1463949116661126>. Acesso em: 30 abr. 2021.

MOURA, Gabriella; AMORIM, Kátia. A (in)visibilidade dos bebês na discussão sobre acolhimento institucional. **Psicologia em Estudo**. Maringá, PR. v. 18, n.2, p. 235-245, abr./jun. 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S141373722013000200005&script=sci_abstract&lng=pt Acesso em: 16 de abr. de 2020.

MUCCHIELLI, Laurent. O nascimento da sociologia na universidade francesa (1880-1914). **Revista Brasileira de História** São Paulo , v. 21, n. 41, p. 35-54, 2001. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-01882001000200003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 4 de mai 2020.

NELSON, Charles. The Neurobiological Bases of Early Intervention. In: SHONKOFF, Jack; MEISELS, Samuel. **Handbook Of Early Childhood Intervention**. Cambridge: Cambridge University Press, 2000, p. 204-228

NERI, Marcelo. **A Escalada da Desigualdade**: qual foi o impacto da da crise sobre a distribuição de renda e a pobreza? Rio de Janeiro: FGV Social, 2019. 34 p. Disponível em: <https://www.cps.fgv.br/cps/bd/docs/A-Escalada-da-Desigualdade-Marcelo-Neri-FGV-Social.pdf>. Acesso em: 11 maio 2021.

OLIVEIRA, Sonia Maria M.C. de. Mortalidade infantil e saneamento básico - ainda uma velha questão. In: **Anais do XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais**, Caxambu. Associação Brasileira de Estudos Populacionais, 2008. p. 1-21. Disponível em: <http://www.abep.org.br/publicacoes/index.php/anais/article/download/1760/1720>. Acesso em: 14 maio 2021.

OLIVEIRA, Zilma de Moraes Ramos de. A creche no Brasil: mapeamento de uma trajetória. **Revista da Faculdade de Educação**, São Paulo, v. 14, n. 1, p. 43-52, jun. 1988. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfe/article/view/33402/36140>. Acesso em: 10 maio 2021.

O GLOBO. Embaixadora do Criança Feliz, Marcela Temer deve sair de cena nos próximos meses. **Jornal O Globo**. 24 mai de 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/embaixadora-do-crianca-feliz-marcela-temer-deve-sair-de-cena-nos-proximos-meses-22712257> Acessado em 17 de abr de 2020

PAIVA, Luis Henrique; FALCÃO, Tiago; BARTHOLO, Letícia. Do Bolsa Família ao Brasil Sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013. p. 25-46. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&id=20408. Acesso em: 04 jun. 2020.

PASTORAL DA CRIANÇA. **Promovendo a Vida Plena para todas as crianças**. Curitiba: Pastoral da Criança, 2008. Disponível em: <https://www.pastoraldacrianca.org.br/images/stories/pdf/JornalAbrangencia2008.pdf>. Acesso em: 16 maio 2021.

PENN, Helen. Travelling policies and global buzzwords: how international non-governmental organizations and charities spread the word about early childhood in the global south. **Childhood**, Trondheim, v. 18, n. 1, p. 94-113, fev. 2011. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0907568210369846>. Acessado em 28 de jun. de 2020.

PERES, Andréia; BAUER, Marcelo (Org.). **Da ciência à prática: os programas de apoio ao desenvolvimento infantil na América Latina**. São Paulo: Cross Content, 2018. 208 p. Disponível em: https://bernardvanleer.org/app/uploads/2018/12/Da-Ci%C3%Aancia-%C3%A0-Pr%C3%A1tica_web_Final-compressed2.pdf. Acesso em: 18 maio 2021.

PEREIRA, Rita. Um pequeno mundo inserido num mundo maior. In: PEREIRA, Rita.; MACEDO, Nélia. (orgs.). **Infância em pesquisa**. Rio de Janeiro: Nau, 2012. p. 25-58.
PEREIRA, Potyara. **Política Social: temas e questões**. São Paulo: Cortez, 2008. 214 p

PIAGET, Jean. **Problemas de Psicologia Genética**. Rio de Janeiro: Forense, 1972.

157p.

_____. **Biologia e conhecimento**: ensaio sobre as relações orgânicas e os processos cognitivos. Petrópolis: Vozes, 1973.

PINTO, Manuel.; SARMENTO, Manuel Jacinto. **As crianças**: contextos e identidades. Braga: Universidade do Minho, 1997.

PIOVESAN, Flavia; DE FREITAS, Daniel Castanha. O pacto de San José da Costa Rica e a jurisprudência interamericana em matéria de direito à saúde. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, v. 1, n. 54, p. 205-225, jun. 2018. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/11843>. Acesso em: 30 abr. 2021.

PIRES, Flávia Ferreira; NASCIMENTO, Maria Letícia Barros Pedroso. O Propósito Crítico: Entrevista com Allison James. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 35, n. 128, p. 931-950, set. 2014. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/es/v35n128/0101-7330-es-35-128-00931.pdf>>. Acessado em 13 de abr de 2020

PLOMIN, Robert; DANIELS, Denise. Why are children in the same family so different from one another? **Behavioral and Brain Sciences**, Cambridge, v. 10, n. 01, p.1-16, mar. 1987. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/behavioral-and-brain-sciences/article/why-are-children-in-the-same-family-so-different-from-one-another/D9C09DCD1CBD443E1D94C0412AC88E79>. Acessado em 30 de mar de 2020.

PROUT, Alan; JAMES, Allison. A New Paradigm for the Sociology of Childhood? Provenance, Promise and Problems. In: JAMES, Allison; PROUT, Alan. (org.). **Constructing and Reconstructing Childhood**: contemporary issues in the sociological study of childhood. 2. ed. Londres: Routledge, 1997. p. 7-32.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder e classificação social. In: SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula (Org.). **Epistemologias do Sul**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 84-130.

QVORTRUP, Jenks. Are children human beings or human becomings? A critical assessment of outcome thinking. **Rivista Internazionale Di Scienze Sociali**, v. 117, n. 3/4, p. 631-653, 2009. Disponível em: www.jstor.org/stable/41625246. Acessado em 6 de abr de 2020.

RAMOS, M. P.; SCHABBACH, L. M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1271-1294. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rap/v46n5/a05v46n5.pdf>. Acesso em: 29 de jan de 2021.

RAEDER, Savio. Círculo de Políticas Públicas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. **Perspectivas em Políticas Públicas**, v. 7, n. 13, p. 121-146, junho, 2015. Disponível em:

<https://revista.uemg.br/index.php/revistappp/article/view/856/550>. Acesso em 18 maio 2021.

REDE NACIONAL PRIMEIRA INFÂNCIA (RNPI) (Org.). **Plano Nacional pela Primeira Infância**. Brasília: RNPI, 2010. 142 p.

_____. **Relatório de Atividades**. Fortaleza: Rnpi, 2013. 23 p. Disponível em: <http://primeirainfancia.org.br/wp-content/uploads/2014/01/RELATORIO-ATV-FINAL.pdf>. Acesso em: 21 maio 2021.

_____. **Guia para elaboração do Plano Municipal Pela Primeira Infância**. 4. ed. Brasília: Andi, 2020. 104 p. Disponível em: http://primeirainfancia.org.br/wp-content/uploads/2021/05/Guia-PMPI_2020_digital.pdf. Acesso em: 20 maio 2021.

_____. **Reunião Geral - RNPI “A Flor da Resistência”**. 2021. Disponível em: <http://primeirainfancia.org.br/wp-content/uploads/2021/05/Reunia%CC%83o-RNPI-Flor-da-Resiste%CC%82ncia-.pdf>. Acesso em: 20 maio 2021.

RIBEIRO, Maria Silva et al. Estudos sociais da infância: uma revisão. In: ARTES, Amélia; UNBEHAUM, Sandra. (Orgs.). **Escritos de Fúlvia Rosemberg**. São Paulo: Cortez, 2015. Cap. 1. p. 29-59.

RESNICK, Michael. Discussant's Comments. In: INSTITUTE FOR RESEARCH ON POVERTY (org.). **Child Health, Education, and Economic Security**. 60. ed. Madison: Institute For Research On Poverty, 1995. p. 83-88. (Indicators of Children's Well-Being: Conference Papers). Disponível em: <https://www.irp.wisc.edu/publications/sr/pdfs/sr60b.pdf>. Acesso em: 13 maio 2021.

RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 12.544, de 03 de julho de 2006. **Institui o Programa Primeira Infância Melhor – PIM**. Porto Alegre, 2016. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/12.544.pdf>. Acesso em: 18 maio 2021.

RIZZINI, Irene; KAUFMAN, Natalie Henever. Entre a Garantia de Direitos Humanos e a Realidade de Vida das Crianças e dos Adolescentes em Âmbito Internacional. **Saúde e Direitos Humanos**, Brasília, v. 4, n. 4, p. 7-26, 2008. Ministério da Saúde. Fundação Oswaldo Cruz, Núcleo de Estudo em Direitos Humanos e Saúde Helena Besserman (NEDH). Disponível em: <https://www.streetchildren.org/wp-content/uploads/2013/08/Entre-a-garantia.pdf>. Acesso em: 8 mai. 2021.

RIZZINI, Irene. **O século perdido**. Raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011. 200 p.

_____. Crianças e menores - do Pátrio Poder ao Pátrio Dever. Um histórico da legislação para a infância no Brasil. In: RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco

(org.). **A arte de governar crianças**. A história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009. p. 97-150.

RIZZINI, Irene; PORTO, Cristina Laclette, TERRA, Carolina. **A Criança na Primeira Infância nas Pesquisas Brasileiras**. Base virtual de dados: Ambiente da Primeira Infância. Rio de Janeiro: CIESPI/PUC-Rio; Instituto C&A, 2014. Disponível em: http://www.ciespi.org.br/images/arquivos/524/primeira_infancia.pdf. Acessado em 5 de jun. de 2020.

RONCALLI, Angelo Giuseppe; LIMA, Kenio Costa de. Impacto do Programa Saúde da Família sobre indicadores de saúde da criança em municípios de grande porte da região Nordeste do Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, p. 713-724, set. 2006. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/s1413-81232006000300018>. Acesso em: 14 maio 2021.

ROSEMBERG, Fúlvia. Crianças pequenas na agenda de políticas para a infância: representações sociais e tensões. In: PALACIOS, J.; CSTAÑEDA, E. (Org.). **A Primeira Infância (0 a 6 anos) e seu futuro**. Madri: Fundação Santillana, 2009, p. 49-62. Disponível em: <http://www.diversidadeducainfantil.org.br/PDF/A%20CRIAN%C3%87A%20PEQUENA%20NA%20AGENDA%20DE%20POL%C3%8DTICAS%20PARA%20A%20INF%C3%82NCIA%20-%20F%C3%BAlvia%20Rosemberg.pdf> Acessado em 14 de abr de 2020

_____. Organizações Multilaterais, Estado e Políticas de Educação Infantil. **Cadernos de Pesquisa**, n. 115, p. 26-63, mar. 2002. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=s0100-15742002000100002&script=sci_abstract&tlng=pt. Acessado em 10 abr. 2020.

SABATIER, Paul. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. **Policy Sciences**, [S.L.], v. 21, n. 2-3, p. 129-168, 1988. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/BF00136406>. Acesso em: 18 maio 2021

SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula (Org.). **Epistemologias do Sul**. São Paulo: Cortez, 2010.

SANTOS, Josiane Soares. Particularidades da: mediações para seu debate na "era" Lula da Silva. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 111, p. 430-449, set. 2012. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/s0101-66282012000300003>. Acesso em: 13 maio 2021.

SANTOS, Andreia Beatriz Silva dos; COELHO, Thereza Christina Bahia; ARAÚJO, Edna Maria de. Identificação racial e a produção da informação em saúde. **Interface - Comunicação, Saúde, Educação**, São Paulo, v. 17, n. 45, p. 341-356, 14 jun. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/icse/v17n45/aop0313.pdf>. Acesso em: 15 maio 2021.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço: Técnica, Razão e Emoção**. 4ª Edição. São Paulo: Edusp, 2017.

SANTOS, Gustavo Souza.; CUNHA, Maria das Graças Campolina. As Territorialidades Insurgentes do Gigante Desperto: Jornadas de Junho de 2013 no Brasil e suas Dinâmicas Territoriais. **Revista do Departamento de Geografia (USP)**, São Paulo, v. 35, p. 37-48, 2018. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdg/article/view/143685>. Acesso em: 15 maio. 2021.

SARDENBERG, Ronaldo Mota. Brasil, política multilateral e Nações Unidas. **Estudos Avançados**. 2005, vol. 19, n. 53, pp. 347-367. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-40142005000100023>. Acesso em: 30 abr. 2021

SARMENTO, Manuel. Estudos da infância e sociedade contemporânea. **O Social em Questão**, n. 21, p. 15-30, 2009. Disponível em: <http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/v10n21a02.pdf> Acessado em 10 de abr de 2020.

SCHEEFFER, Fernando. A alocação dos partidos no espectro ideológico a partir da atuação parlamentar. **E-Legis - Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados**, Brasília, p. 119-142, dez. 2018 Disponível em: <http://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/435/494>>. Acessado em 02 de jun. de 2020.

SCHNEIDER, Alessandra; RAMIRES, Vera Regina. **Primeira Infância Melhor: uma inovação em política pública**. Brasília: Unesco, Secretaria de Saúde do Estado do Rio Grande do Sul, 2007. 128 p. Disponível em: <http://agendaprimeirainfancia.org.br/arquivos/155250por.pdf>. Acesso em: 21 maio 2021.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2º Ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO. Estudo de Linha de Base da Avaliação de Impacto do Programa Criança Feliz. **Caderno de Estudos**, Brasília, n. 35, 36p, 2020. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Caderno%20de%20Estudos-35-online.pdf>. Acesso em 18 de jan de 2021.

SECRETARIA-EXECUTIVA DO PROGRAMA COMUNIDADE SOLIDÁRIA. **Comitê da Primeira Infância: uma estratégia de coordenação de políticas em favor da criança pequena**. **Revista Brasileira de Saúde Materno Infantil**, Recife, v. 2, n. 3, p. 319-322, set./dez. 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbsmi/v2n3/17102.pdf>. Acesso em: 19 maio 2021.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia da Letras, 2010.

SILVA, Alberto Carvalho da. **De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição**. Estud. av., São Paulo, v. 9, n. 23, p. 87-107, abril 1995.

Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141995000100007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 21 jan 2021.

SILVA, Priscilla. O orçamento público como ferramenta de análise de políticas públicas. 153 f. **Monografia (Especialização)** - Especialização em Orçamento Público, Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União, Brasília, 2012. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/o-orcamento-publico-como-ferramenta-de-analise-de-politicas-publicas.htm> Acessado em 16 de abr de 2020.

SILVA, David Moisés Felismino da. A produção do cidadão: políticas públicas para a Primeira Infância no Brasil. 2018. 195 f. **Dissertação (Mestrado)** - Curso de Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

SIROTA, Régine. Emergência de uma sociologia da infância: evolução do objeto e do olhar. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 112, p. 7-31, Mar. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742001000100001&lng=en&nrm=iso>. Acessado em 24 de mar de 2020.

SIQUEIRA, Thatyana; TERRA, Carolina. A proteção à infância no Brasil: uma análise sobre as políticas adotadas pelo estado brasileiro ao longo da história. In: **XXXII Congresso internacional Alas**, nº 32, 2019. Dossiê. Lima: ALAS, 2021. p. 1658-1669. Disponível em: https://sociologia-alas.org/wp-content/uploads/2021/04/Dossier-GT-8_final.pdf. Acesso em: 20 mai 2021.

SHONKOFF, Jack; PHILLIPS, Denise. **From Neurons to Neighborhoods: The Science of Early Child Development**. Washington, DC (USA): National Academy Press. 2000. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/25077268/>. Acesso em: 30 mar. 2020.

SPOSATI, Aldaiza. Descaminhos da seguridade social e desproteção social no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, [S.L.], v. 23, n. 7, p. 2315-2325, jul. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.org/article/csc/2018.v23n7/2315-2325/>. Acesso em: 16 abr. 2021.

SOUZA, Giselle; SOARES, Morena Gomes Marques. Contrarreformas e Recuo Civilizatório: um breve balanço do governo Temer. **Ser Social**, Brasília, v. 21, n. 44, p. 11-28, 13 mar. 2019. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/23478. Acesso em: 10 mai 2021.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: conceitos, tipologias e sub-áreas**. Salvador: Fundação Luís Eduardo Magalhães, Workshop sobre Políticas Públicas e Avaliação, dez. 2002. Disponível em: <http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/3843/materia/1/001-%20A-%20POLITICAS%20PUBLICAS.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2021.

TAG, Miriam. Universalizing Early Childhood: history, forms and logics. In: IMOH, Afua Twum-danso; AME, Robert (orgs.). **Childhoods at the Intersection**

of the Local and the Global. Londres: Palgrave Macmillan, 2012. p. 34-55.

TAUIL, Pedro Luiz; LIMA, David Duarte. Aspectos Éticos da Mortalidade no Brasil. **Revista Bioética**, Brasília, v. 4, n. 2, p. 1-4, 2009. Disponível em: https://revistabioetica.cfm.org.br/index.php/revista_bioetica/article/view/417/380. Acesso em: 13 mai 2021.

TEBET, Gabriela; ABRAMOWICZ, Anete. O bebê interroga a sociologia da infância. **Linhas Críticas**. Brasília, DF, v. 20, n. 41, p. 43-61, jan./abr. 2014. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/linhascriticas/article/view/4254>. Acessado em 2 de abr de 2020.

_____. Estudos de bebês: linhas e perspectivas de um campo em construção. **Educação Temática Digital**, v. 20, n. 4, p. 924-946, 14 out. 2018. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/etd/article/view/8649692>. Acessado em 15 de set de 2020.

TEBET, Gabriela (org). **Estudos de bebês e diálogos com a Sociologia**. São Carlos, Pedro & João Editores, 2019.

UNICEF. **Care for Child Development Package**. 2013. Disponível em: https://www.unicef.org/earlychildhood/index_68195.html. Acessado em 19 de nov de 2019.

VERCH, Karine. **Primeira Infância Melhor** - Transformando a atenção aos primeiros anos de vida na América Latina: Desafios e conquistas de uma política pública no sul do Brasil. Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2017. Disponível em: <https://publications.iadb.org/publications/portuguese/document/Primeira-Inf%C3%A2ncia-Melhor-Transformando-a-aten%C3%A7%C3%A3o-aos-primeiros-anos-de-vida-na-Am%C3%A9rica-Latina-Desafios-e-conquistas-de-uma-pol%C3%ADtica-p%C3%BAblica-no-sul-do-Brasil.pdf>. Acesso em: 20 maio 2021.

VICTORA, Cesar. et al. **A Pastoral da Criança e a saúde materno-infantil em dois municípios do Maranhão**. Brasília: Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF); 1991.

VOWE, Gerhard. Politics, Policy, Polity. **Encyclopedia Of Political Communication**, [S.L.], p. 621-621, 2008. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.4135/9781412953993.n524>. Acesso em: 16 maio 2021.

WOTIPKA, Christine Min et al. The Worldwide Expansion of Early Childhood Care and Education, 1985–2010. **American Journal Of Education**, Chicago, v. 123, n. 2, p. 307-339, fev. 2017. Disponível em: <https://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.1086/689931?mobileUi=0>. Acessado em 29 de mai de 2020.

YAZBEK, Maria Carmelita. A pobreza e as formas históricas de seu enfrentamento. **Políticas Públicas**, [S. L.], v. 1, n. 9, p. 217-228, jul./dez. 2005. Disponível em: <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/viewFile/3775/1858>. Acesso em: 9 maio 2021.

_____. A pobreza e as formas históricas de seu enfrentamento. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 110, p. 288-322, abr./jun. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ssoc/n110/a05n110.pdf>. Acesso em: 9 mai 2021.