

# AGENDA BRASILEIRA



edições  
câmara

## PRIMEIRA INFÂNCIA



ANO 3

2022

Nº 4

## **Câmara dos Deputados**

56ª Legislatura | 2019-2023

Presidente

**Arthur Lira**

1º Vice-Presidente

**Marcelo Ramos**

2º Vice-Presidente

**André de Paula**

1º Secretário

**Luciano Bivar**

2ª Secretária

**Marília Arraes**

3ª Secretária

**Rose Modesto**

4ª Secretária

**Rosangela Gomes**

### **Suplentes de secretários**

1º Suplente

**Eduardo Bismarck**

2º Suplente

**Gilberto Nascimento**

3º Suplente

**Alexandre Leite**

4º Suplente

**Cássio Andrade**

Secretário-Geral da Mesa

**Ruthier de Sousa Silva**

Diretor-Geral

**Celso de Barros Correia Neto**



Câmara dos  
Deputados

Consultoria  
Legislativa

**ANO 3 • 2022 • Nº 4**

# **AGENDA BRASILEIRA**

**PRIMEIRA INFÂNCIA**

Organizadora:  
Ana Valeska Amaral Gomes

## **Câmara dos Deputados**

**Diretoria Legislativa:** Luciana da Silva Teixeira

**Consultoria Legislativa:** Geraldo Magela Leite

**Centro de Documentação e Informação:** André Freire da Silva

**Coordenação Edições Câmara:** Ana Lígia Mendes

Edição: Luisa Souto

Preparação de texto e revisão de provas: Seção de Revisão

Projeto gráfico e capa: Giselle Sousa

Diagramação: Patrícia Weiss

Imagens de capa e de miolo: Depositphotos

O periódico *Agenda Brasileira* é uma publicação semestral, produzida pela Edições Câmara, com o intuito de divulgar estudos elaborados pela Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados sobre temas atuais de relevância para a sociedade, levando ao leitor o olhar do Legislativo sobre questões contemporâneas.

Linha Estudos e Debates.

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)

Coordenação de Biblioteca. Seção de Catalogação.

Bibliotecária: Fabyola Lima Madeira - CRB1: 2109

---

Agenda brasileira / Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa. - Ano. 1, n. 1 (2020)-. - Brasília :  
Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2020-  
v.

Semestral.

ISSN 2675-7990

1. Sociedade (ciências sociais), Brasil, periódico. I. Brasil. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados.  
Consultoria Legislativa.

CDU 316.3(81)

---

ISSN 2675-7990

Direitos reservados e protegidos pela Lei 9.610, de 19/2/1998.

Nenhuma parte desta publicação pode ser reproduzida por qualquer meio sem prévia autorização da Edições Câmara.

Venda exclusiva pela Edições Câmara.

### **Câmara dos Deputados**

Centro de Documentação e Informação - Cedi

Coordenação Edições Câmara - Coedi

Palácio do Congresso Nacional - Anexo 2 - Térreo

Praça dos Três Poderes - Brasília (DF) - CEP 70160-900

Telefone: (61) 3216-5833

livraria.camara.leg.br

# SUMÁRIO

- 7**    **Apresentação**
- 9**    **Nota da organizadora**
- 13**   **Se essa escola fosse minha... ou por que qualidade importa na educação infantil**  
Ana Valeska Amaral Gomes
- 51**   **Panorama e agenda legislativa do acesso à creche no Brasil**  
Bárbara Aguiar Lopes  
Jefferson Ricardo Ferreira Chaves
- 89**   **A criança e a saúde**  
Cláudio Viveiros de Carvalho
- 123**   **A primeira infância no orçamento público federal: uma análise do período entre 2016 e 2020**  
Júlia Alves Marinho Rodrigues
- 145**   **Aspectos jurídicos da convivência familiar na primeira infância**  
Juliana Sousa Feitoza  
Thiago Rosa Soares
- 183**   **A criança no conceito cidades inteligentes, humanas e sustentáveis: uma avaliação do Marco Legal da Primeira Infância**  
Lívia de Souza Viana  
Ludimila Penna Lamounier
- 217**   **Triagem neonatal/teste do pezinho no Brasil e no mundo**  
Marcelo Ferraz de Oliveira Souto

**237 Licença parental: o que as palavras escondem quando mostram?**

Nilton Rodrigues da Paixão Júnior

**267 Licenças para o cuidado na primeira infância: proposições legislativas em tramitação na Câmara dos Deputados**

Symone Maria Machado Bonfim

# APRESENTAÇÃO

É com satisfação que a Câmara dos Deputados edita o periódico Agenda Brasileira, produzido pela Edições Câmara, com o objetivo de levar ao conhecimento público conteúdos de interesse da sociedade que se destacam no contexto dos debates travados no Parlamento.

Os estudos aqui divulgados são desenvolvidos pela Consultoria Legislativa, órgão de apoio à atividade parlamentar. Têm por escopo a pesquisa, o estudo e a produção de conhecimento para atender às demandas dos deputados, que, por sua vez, refletem as necessidades da sociedade brasileira, como é próprio da democracia.

Antes de discutir e votar determinada posição política em Plenário, os representantes eleitos, para melhor atender aos interesses nacionais, às questões prevalentes em determinado momento, às exigências do desenvolvimento e aos anseios populares, costumam valer-se de análises preliminares sobre o assunto, elaboradas pelas áreas competentes. Cabe aos órgãos técnicos da Casa prover-lhes de informações e dados capazes de subsidiá-los em decisões importantes, seja no exame das matérias, em audiências públicas ou em discussões dentro das comissões.

Grandes temas, como saúde, educação, economia, agricultura, meio ambiente, segurança, relações internacionais, além de várias vertentes do Direito e da atenção dada à mulher, encerram conteúdos plurais que, por sua vez, desdobram-se numa infinidade de subtemas. Todo e qualquer assunto é examinado com o mesmo empenho e espírito crítico.

Ao dar publicidade a esses estudos, a Câmara dos Deputados objetiva, antes de tudo, fomentar a consciência política lúcida e participativa. Espera-se, portanto, facilitar o acesso dos cidadãos às questões que norteiam os destinos do país e, assim, contribuir para o enriquecimento do debate nacional.

Arthur Lira  
Presidente da Câmara dos Deputados

## NOTA DA ORGANIZADORA

O Parlamento brasileiro e a agenda da primeira infância têm vínculos sólidos cujas raízes foram fincadas na Constituição Federal de 1988, ao assegurar-se, em seu art. 227, o princípio da prioridade absoluta à criança, ao adolescente e ao jovem na efetivação de seus direitos. Esse é o paradigma que ilumina, ou pelo menos deveria iluminar, como um farol a ação legislativa e as políticas públicas para a primeira infância.

Nas últimas décadas, outro marco reforçou essa agenda. A ciência acumulou evidências sobre a importância dos primeiros anos de vida para o desenvolvimento do ser humano, o que possibilitou alinhar argumentos sociais e econômicos ao comando constitucional de prioridade absoluta da criança na garantia dos seus direitos à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além da necessidade de colocá-la a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Dessa forma, a primeira infância passou a ter lugar de destaque na pauta dos atores que se ocupam da garantia de direitos e da promoção de políticas públicas voltadas à criança. Como não poderia deixar de ser, o Congresso Nacional não se furtou a atuar e vem exercendo papel relevante, no âmbito das suas atribuições, para garantir proteção e cuidados com o desenvolvimento integral da criança na primeira infância, seja por meio da promoção de audiências públicas e debates, da apresentação de proposições, da aprovação de normas ou ainda da fiscalização das ações e dos gastos do governo.

São exemplos já bastante conhecidos dessa atuação do Parlamento a instituição do Estatuto da Criança e do Adolescente, o ECA, de 1990, e do Marco Legal da Primeira Infância, em 2016, bem como a criação da Frente Parlamentar Mista da Primeira Infância, cuja primeira composição data de 2013.

Há um conjunto muito maior de normas legais produzidas desde 1988 que alcançam a primeira infância, bem como um variado leque de proposições em tramitação na Câmara dos Deputados que buscam dar respostas às demandas atuais.

Recortes dessas normas e proposições são analisados ou mencionados ao longo dos textos da presente publicação.

Este quarto volume da publicação periódica Agenda Brasileira é fruto do esforço dos consultores legislativos para levar ao leitor questões contemporâneas sobre a primeira infância, vinculando-as à legislação em vigor, à agenda legislativa ou às políticas públicas em curso.

Graças à diversidade de áreas temáticas e à experiência profissional dos servidores que integram a Consultoria Legislativa, órgão técnico de assessoramento institucional da Casa, foi possível reunir uma boa variedade de temas na publicação.<sup>1</sup> Os nove artigos que compõem a edição revelam uma agenda extensa e multidimensional, com aderência às características e às necessidades relativas ao desenvolvimento da criança pequena.

Os dois primeiros artigos dizem respeito ao direito à educação, cobrindo, nesta ordem, os aspectos qualitativos da oferta de educação infantil e o desafio do acesso à creche.

O terceiro artigo trata do direito da criança à saúde, oferecendo um panorama do arcabouço jurídico que se consolidou com o advento da Constituição de 1988 e o rol de ações, programas e políticas que buscam dar concretude às normas produzidas.

O quarto artigo discute a evolução dos recursos do orçamento federal investidos nas ações voltadas para a primeira infância e apresenta sugestões para aperfeiçoar o acompanhamento orçamentário dessas ações.

O quinto artigo analisa os mecanismos jurídicos de promoção da convivência familiar na primeira infância, destacando as possibilidades de construção de relações responsivas.

1 Nesta publicação participaram consultores das seguintes áreas temáticas da Consultoria Legislativa: área II - direito civil, processual civil e internacional privado (Thiago Rosa Soares); área V - direito do trabalho e processual do trabalho (Nilton Rodrigues da Paixão Júnior); área XI - meio ambiente e direito ambiental, organização territorial, desenvolvimento urbano e regional (Lívia de Souza Viana); área XIII - desenvolvimento urbano, trânsito e transportes (Ludimila Penna Lamounier); área XV - educação, cultura e desporto (Ana Valeska Amaral Gomes, Bárbara Aguiar Lopes e Jefferson Ricardo Ferreira Chaves); área XVI - saúde pública e sanitário (Cláudio Viveiros de Carvalho e Marcelo Ferraz de Oliveira Souto); área XXI - previdência e direito previdenciário (Symone Maria Machado Bonfim) e área XXII - direito penal, direito processual penal e procedimentos investigatórios parlamentares (Juliana Sousa Feitoza). A Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (Júlia Alves Marinho Rodrigues) também participou desta edição do Agenda Brasileira.

O sexto artigo faz uma abordagem comparativa entre o conceito de cidades inteligentes, humanas e sustentáveis, adotado pelo Centro de Estudos e Debates da CD, e o Marco Legal da Primeira Infância, com fito de garantir a inserção da primeira infância na construção desse novo paradigma.

O sétimo artigo, mais um no campo da saúde, aborda a história da triagem neonatal laboratorial no Brasil e no mundo, descrevendo a situação atual nos países desenvolvidos.

O oitavo artigo defende a importância do princípio da dignidade da pessoa humana como bússola orientadora da atividade legislativa, a fim de encontrar a melhor alternativa de licença parental que atenda tanto o princípio do melhor interesse da criança quanto o afastamento de preconceitos de gênero.

O nono e último artigo analisa proposições legislativas cujo foco são as licenças para cuidado infantil, em especial de crianças na primeira infância, destacando o cuidado como eixo organizador do ciclo da vida e a legislação atual sobre licença para cuidados infantis.

A gratificante experiência de organizar este volume e de compartilhar leituras com os colegas consultores que participam da edição permitiu consolidar minha percepção de que o tempo da criança é o presente.

O momento atual, marcado por uma duradoura pandemia provocada pelo novo coronavírus (Covid-19), veio reforçar a importância de políticas públicas estruturadas e duradouras no âmbito do Estado, que viabilizam proteção e cuidado para a primeira infância. Outro ponto de destaque é o de que alguns avanços legais conquistados até aqui dependem do direcionamento de esforços para potencializar a fiscalização e garantir prioridade na alocação do orçamento público.

Oxalá o olhar alargado sobre a primeira infância desta Agenda Brasileira colabore para a compreensão da criança como sujeito de direitos e ofereça subsídios para novos passos em direção ao efetivo cumprimento do princípio da prioridade absoluta.

25 de janeiro de 2022

Ana Valeska Gomes  
Consultora legislativa





# SE ESSA ESCOLA FOSSE MINHA... OU POR QUE QUALIDADE IMPORTA NA EDUCAÇÃO INFANTIL

**Ana Valeska Amaral Gomes**

Consultora legislativa da Câmara dos Deputados na área XV (educação, cultura e desporto). Mestre em educação pela Universidade de Brasília (UnB). Mestre em planejamento educacional pelo International Institute for Educational Planning (IIEP/Unesco). Especialista em políticas públicas e governo pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

## 1 Introdução

No debate nacional, o tema qualidade da educação infantil (EI) surge no arraste das discussões mais amplas que envolvem o desempenho dos sistemas de ensino. Entretanto, do ponto de vista pedagógico e filosófico, ele está profundamente intrinsecado com a concepção de criança, com a especificidade da pedagogia dessa primeira etapa da vida escolar e com o desenvolvimento na infância.

Há um trajeto histórico-legal percorrido até a visão construída socialmente, e hoje predominante, da criança como indivíduo singular e cidadão de direitos, bem como dos contornos da educação infantil a que ela deve ter acesso. Em uma perspectiva mais recente e um arco jurídico que extrapola o campo educacional, esse processo tem início com o princípio constitucional da prioridade absoluta, grafado no art. 227 da Constituição de 1988, e culmina com a sanção do Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016), cujo cerne é o desenvolvimento integral da criança nos seis primeiros anos de vida.

No campo acadêmico, surgiram evidências de que a promoção de cuidados especiais nos primeiros anos de vida se constitui em investimento social de alto retorno. Essas ideias foram disseminadas internacionalmente pelo economista James Heckman, a partir dos anos 2000. A agenda ganhou proeminência com relatos científicos sobre a importância de uma infância protegida e com experiências adequadas para adquirir os elementos essenciais às funções executivas de alto nível na arquitetura cerebral, com impactos reverberando sobre o combate à pobreza e à desigualdade social.

A defesa para a expansão do acesso à educação infantil, que já se baseou na centralidade da expectativa de aprendizagem ao longo da escolarização futura, foi gradativamente substituída pelo direito pleno da criança, desde a mais tenra idade, à educação. E a demanda pela garantia desse direito vem sendo fortalecida pelo valor que as evidências científicas passaram a atribuir às experiências vividas na infância para os indicadores de seu bem-estar presente e na vida adulta futura.

As relações travadas no espaço de convívio da criança na família, na comunidade e, claro, na escola ganharam grande relevância ao se mostrarem decisivas para o seu desenvolvimento integral. Na educação infantil, fortaleceu-se a indissociabilidade das funções do cuidar e do educar, considerando um amplo conjunto de necessidades próprias da criança: alimentação, saúde, higiene, proteção e acesso ao conhecimento sistematizado.

Em síntese, há consenso acadêmico e político sobre a importância da educação infantil, com impactos positivos sobre diferentes dimensões do desenvolvimento humano, sobretudo para as crianças oriundas de famílias com baixo nível socioeconômico. Em relação à frequência à pré-escola, estão documentados ganhos no desenvolvimento cognitivo no curto prazo e na aprendizagem no médio prazo. Os ganhos refletem-se nos indicadores de escolaridade e renda no longo prazo, estabelecendo melhores condições futuras para o exercício da cidadania.

Porém, “os impactos positivos duradouros da educação infantil estão condicionados à qualidade da intervenção oferecida”. No caso das creches, salienta-se que, “para crianças de até 2 anos ou 2 anos e meio, a qualidade representa um fator determinante, ou seja, creches de boa qualidade podem representar benefícios para o desenvolvimento infantil, mas creches de baixa qualidade podem gerar prejuízos no desenvolvimento das crianças” (COMITÊ, 2014, p. 10).

Alguns autores vêm endossando a correlação entre a alta qualidade da oferta de serviços e os impactos positivos da creche e da pré-escola sobre o desenvolvimento da criança (GRAY-LOBE et al., 2021; BARROS et al., 2011).

Este texto não tem a pretensão de cobrir o amplo espectro de ideias e propostas que articula a concepção atual de criança com qualidade dos serviços públicos que tem a primeira infância como beneficiária, particularmente os de caráter educacional. O objetivo restringe-se a captar a dimensão “qualidade da educação infantil”, sob o quadro normativo atual, e seus respectivos desdobramentos em termos de avaliação e condições de oferta.

De forma preliminar, é preciso destacar que, na literatura, qualidade em educação é quase sempre entendida como um conceito polissêmico, multidimensional e relativo. Isto porque está baseado em valores, imerso em um processo contínuo de construção, porquanto submetido a permanentes revisões e infindáveis debates teóricos.

É evidente, assim, o “caráter histórico da qualidade da educação, na medida em que os conceitos, as concepções e as representações da temática alteram-se no tempo e espaço, especialmente se considerarmos as transformações mais prementes da sociedade contemporânea, dadas as novas demandas e exigências sociais” (DOURADO, 2007, p. 25).

O artigo está organizado em cinco partes, além da introdução e conclusão. De partida, para acompanhar o debate atual é relevante entender os contornos legais e normativos da dimensão “qualidade na educação infantil”. Em seguida, pela atualidade das discussões e pela oportunidade que se apresenta ao Parlamento de cumprir

sua função fiscalizadora, serão abordados: i) aspectos relacionados à implementação da Avaliação Nacional da Educação Infantil (Anei); ii) razões que sustentam a importância de monitorar as condições de infraestrutura física e de recursos pedagógicos e iii) o papel da formação docente e das práticas pedagógicas na qualidade da EI. Por fim, há comentários sobre a agenda legislativa, ou mais precisamente sobre as proposições legislativas que se debruçam, de forma mais estrutural, sobre a agenda aqui tratada.

## 2 Qualidade e educação infantil: desdobramentos legais e normativos

A legislação produzida na última década e meia foi importante para fazer o Brasil avançar no cumprimento ao direito à educação na primeira infância, sobretudo no que tange à dimensão do acesso. Estabelecido na Constituição Federal (CF) e detalhado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, Lei nº 9.394/1996) e no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA, Lei nº 8.069/1990), a dimensão quantitativa, representada pela ampliação da cobertura do grupo populacional de 0 a 6 anos, ganhou um empuxo substancial com as seguintes inovações no campo jurídico:

- i. a matrícula obrigatória da população de 6 anos, com a expansão do ensino fundamental para 9 anos (Leis nºs 11.114/2005 e 11.274/2006);
- ii. a inclusão das creches no principal mecanismo de financiamento da educação, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb (Emenda Constitucional nº 53/2006);
- iii. a extensão da educação básica obrigatória dos 4 aos 17 anos de idade (Emenda Constitucional nº 59/2009);
- iv. o estabelecimento de meta de expansão do atendimento em creches e de universalização da pré-escola no Plano Nacional de Educação (PNE, Lei nº 13.005/2014).<sup>2</sup>

2 O PNE 2000-2010 (Lei nº 10.172/2001) contava igualmente com uma meta relacionada à educação infantil, não obstante o período de vigência da lei atual foi marcada, a nosso ver, por uma atuação mais

Parte dessa legislação também aponta para a necessidade de cuidar de outras dimensões da oferta de educação infantil, principalmente os planos de educação. Há avanços na cobertura, ainda que sem o cumprimento das metas estabelecidas, conforme apontam os relatórios de monitoramento do PNE elaborados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), mas permanecem grandes desafios relacionados à garantia de qualidade e equidade (GOMES, 2017).

A qualidade na educação infantil tem contornos bastante complexos. Há relação de complementaridade entre a dimensão educativa, os aspectos essenciais de cuidado (nutrição, saúde, segurança, higiene) e a preocupação com o desenvolvimento integral da criança (cognitivo, socialização, interação afetiva com professores, cooperação família-escola, etc.).

A garantia de **padrão de qualidade** está fixada entre os princípios do ensino, conforme o art. 206, inciso VII, da CF. Tem o mesmo *status* de relevância constitucional dado à gratuidade da educação pública, à coexistência de instituições públicas e privadas de ensino e ao pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas. Os contornos do que vem a ser esse padrão de qualidade e quem deve se responsabilizar por sua concretização ainda vêm sendo construídos.

Em 1996, a EC nº 14 deu a atual redação do § 1º do art. 211 da CF, que trata do regime de colaboração entre os entes federados em matéria educacional. Nesse dispositivo, lê-se que à União cabe exercer função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e **padrão mínimo de qualidade** do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios.

Em 2020, a EC nº 108 introduziu várias mudanças na Carta, entre elas: i) acrescentou o § 7º ao art. 211 para determinar que o **padrão mínimo de qualidade** considerará as condições adequadas de oferta e **terá como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ)**, pactuados em regime de colaboração, e ii) incorporou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação no corpo permanente, determinando no art. 212-A, inciso X, alínea a, que a distribuição proporcional dos recursos deverá observar as **especificidades de etapas, modalidades, jornada e tipos de estabelecimentos bem como os insumos necessários para a garantia de sua qualidade**.

---

intensa de fiscalização do Ministério Público, bem como por ações de indução lideradas por tribunais de contas e de controle social pelas organizações da sociedade civil.

A LDB também dispõe sobre padrão de qualidade como princípio a ser garantido (art. 3º) e como dever do Estado (art. 4º, IX), devendo a educação escolar pública seguir padrões mínimos de qualidade de ensino, **definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.**

Por sua vez, a Lei do PNE traz a melhoria da qualidade da educação e a expansão da oferta, com padrão de qualidade e equidade, como princípios (art. 2º) a serem obedecidos no planejamento decenal. Aspectos relacionados ao tema do padrão mínimo de qualidade estão inseridos na Meta nº 20, também conectados à definição de insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e à implementação do CAQ.

O PNE traz menções explícitas vinculando qualidade e educação infantil nas estratégias 1.1 e 1.6. Na primeira, enfatiza a necessidade de definir, em regime de colaboração, **metas de expansão das redes públicas conforme padrão nacional de qualidade.** Na segunda, estabelece o prazo de dois anos para a implantação de uma avaliação da educação infantil, **desenhada com base em parâmetros nacionais de qualidade, com o objetivo de aferir a infraestrutura física, o quadro de pessoal, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a situação de acessibilidade, entre outros indicadores relevantes.**<sup>3</sup>

A Meta nº 7 do PNE, cujo escopo está mais diretamente vinculado à questão da qualidade, abrange a educação infantil em grande parte de suas estratégias. Há menções explícitas à educação infantil em dois dispositivos: ao dispor sobre o desenvolvimento e divulgação de tecnologias educacionais, na estratégia 7.12, e ao tratar da oferta de educação bilíngue, na estratégia 7.26.

Convergente com as normas supracitadas, o Marco Legal da Primeira Infância (MLPI, Lei nº 13.257/2016), no seu art. 16, determina que a expansão da educação infantil deve assegurar a qualidade da oferta, **com instalações e equipamentos que obedeçam a padrões de infraestrutura estabelecidos pelo Ministério da Educação (MEC), com profissionais qualificados nos termos da LDB e com currículo e materiais adequados à proposta pedagógica.**

Note-se que tanto o PNE quanto o MLPI, leis sancionadas mais recentemente, procuram avançar nos contornos do que deve ser objeto da atenção e da avaliação

3 O PNE que vigeu entre 2001 e 2010, instituído por meio da Lei nº 10.172/2001, na seção dedicada à educação infantil, já previa a Meta nº 19: estabelecer parâmetros de qualidade dos serviços de educação infantil, como referência para a supervisão, o controle e a avaliação e como instrumento para a adoção das medidas de melhoria da qualidade.

do poder público quando se trata de qualidade da educação infantil, excluindo dimensões relacionadas à avaliação de rendimento ou à definição de metas/níveis de aprendizagem adequados.

No mais, as leis federais preocupam-se em estabelecer diretrizes gerais sobre o tema qualidade, relacionando-o à definição de parâmetros mínimos e articulando-o com a ideia de insumos indispensáveis. Obviamente, aspectos mais específicos são tratados em documentos orientadores produzidos pelo MEC ou definidos localmente pelos sistemas de ensino. Nesse sentido, destacamos abaixo alguns documentos produzidos pelo Ministério da Educação que buscaram estabelecer referenciais sobre a caracterização de uma oferta de qualidade na educação infantil:

- Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de 0 até 6 anos à educação, 2005;
- Parâmetros Básicos de Infraestrutura para Instituições de Educação Infantil, 2006;
- Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil, de 2006, cujo texto foi atualizado em 2018;
- Orientações sobre convênios entre secretarias municipais de educação e instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos para a oferta de educação infantil, 2009;
- Critérios para um Atendimento em Creches que Respeite os Direitos Fundamentais das Crianças, 2009;
- Indicadores da Qualidade na Educação Infantil (IQEI), 2009.<sup>4</sup>

Fonte: Sítio eletrônico do Ministério da Educação.

Os Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil são os principais referenciais estabelecidos pelo MEC para orientar os sistemas educacionais e as instituições que ofertam a primeira etapa da educação básica. Funcionam em

4 A proposta do IQEI é de uma autoavaliação institucional envolvendo a equipe escolar, pais, comunidade externa e conselhos, avaliando sete dimensões: planejamento institucional; multiplicidade de experiências e linguagens; interações; promoção da saúde; espaços, materiais e mobiliários; formação e condições de trabalho das professoras e demais profissionais; cooperação com as famílias e participação na rede de proteção social (BRASIL, 2009).

consonância com as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI), fixadas por meio da Resolução nº 5/2009 do Conselho Nacional de Educação. Há entre esses dois documentos e a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), homologada em 2017, um fio comum que alinhava a concepção de infância, de educação infantil e de proposta pedagógica que atenda aos dois eixos estruturais do currículo: interagir e brincar.

Os parâmetros reúnem princípios e práticas em oito áreas focais, que devem ser critérios de ação e atenção para a oferta de uma educação infantil de qualidade:

- Área focal 1: gestão dos sistemas e redes de ensino.
- Área focal 2: formação, carreira e remuneração dos professores e demais profissionais da educação infantil.
- Área focal 3: gestão das instituições de educação infantil.
- Área focal 4: currículo, interações e práticas pedagógicas.
- Área focal 5: interação com a família e a comunidade.
- Área focal 6: intersetorialidade.
- Área focal 7: espaços, materiais e mobiliários.
- Área focal 8: infraestrutura.

Fonte: Brasil, 2018, p. 13-14.

A definição de critérios e de padrões de referência nacional é condição para que os resultados das avaliações que venham a ser implementadas na educação infantil sejam convertidos em informação útil para subsidiar ações de aprimoramento de políticas públicas nacionais e locais, bem como ações e propostas no âmbito dos estabelecimentos educacionais.

Ganhou força, nas últimas décadas, a visão de qualidade em uma acepção ampliada, que articula o acesso ao direito à função equalizadora da educação e ao respeito à diversidade. A qualidade da educação passou a ser abordada, em documentos de organismos internacionais e dos governos nacionais, como fator de promoção da equidade, destacando-se o impacto das experiências educativas na vida das pessoas e na contribuição para a promoção da igualdade de oportunidades (DOURADO, 2007).

Em um contexto de desigualdades extremas como o brasileiro, a busca por maior equidade no acesso à educação infantil e pelo respeito às diversidades étnicas e culturais das infâncias dos grupos populacionais obviamente se conecta com o tema qualidade e estas são dimensões relevantes para o processo avaliativo.

### 3 Avaliação da educação infantil

#### 3.1 O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica e a educação infantil

Avaliação é fundamental para fazer avançar as políticas públicas e para orientar as intervenções no campo educativo. Os indicadores e informações produzidos no bojo das avaliações podem contribuir para direcionar a busca por qualidade da educação, em especial se orientados por padrões de referência sobre níveis desejados de aprendizagem, insumos adequados e processos mais eficazes.

O PNE, em seu art. 11, prevê a existência de um Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, coordenado pela União e implementado em regime de colaboração com os demais entes federados, que contemple:

[...]

I - indicadores de rendimento escolar, referentes ao desempenho dos estudantes nos exames nacionais de avaliação;

II - indicadores de avaliação institucional, relativos a características como o perfil do alunado e dos profissionais da educação, infraestrutura das escolas, recursos pedagógicos e os processos da gestão, entre outras relevantes.

Essa perspectiva ampliada de avaliação, no âmbito de um sistema nacional, visa extrapolar a centralidade que as avaliações em larga escala ganharam desde os anos 1990, porque assumem como principal indicador de qualidade o desempenho cognitivo dos alunos, medido por meio de provas externas à escola.

Em face do imperativo do PNE, em 5 de maio de 2016, o Ministério da Educação publicou a Portaria nº 369, que instituiu o sistema de avaliação com o acrônimo de Sinaeb. Seu objetivo: assegurar o processo nacional de avaliação da educação básica em todas as etapas e modalidades, considerando suas múltiplas dimensões.

A Avaliação Nacional da Educação Infantil (Anei) foi incluída como parte dos processos avaliativos a serem implementados no âmbito do Sinaeb, oferecendo resposta a já mencionada estratégia 1.6 do PNE. O art. 8º da Portaria nº 369/2016 preconiza um ciclo avaliativo bianual, com objetivo de diagnosticar:

[...] as condições de oferta da educação infantil pelos sistemas de ensino, aferindo a infraestrutura física, o quadro de pessoal, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a situação de acessibilidade, entre outros indicadores contextuais relevantes, além de fornecer subsídios aos sistemas de ensino para a construção de políticas públicas que possibilitem melhoria na qualidade da educação infantil. (BRASIL, 2016)

Contudo, poucos meses depois, após grave crise institucional que culminou com o processo de *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, a aludida norma foi revogada pela Portaria MEC nº 981/2016.

A necessidade imposta pelo PNE ao poder público é a de desenhar e implementar processos avaliativos diversificados, voltados à produção de mais subsídios para formulação e melhoria das políticas educacionais, bem como para o desenvolvimento de processos educativos mais inclusivos e equitativos. Esses pressupostos orientaram Santos et al. (2017) na formulação de proposta de organização do Sinaeb em torno de cinco diretrizes e dezessete dimensões, que foram incorporadas à Portaria nº 369/2016 e estão sintetizadas no Quadro 1:

**Quadro 1 – Diretrizes e dimensões do Sinaeb**

Diretrizes	Dimensões
Gestão democrática	Financiamento
	Planejamento e gestão
	Participação
Superação das desigualdades educacionais	Inclusão e equidade
	Direitos humanos, diversidade e diferença
	Contexto socioeconômico e espacial
	Intersetorialidade e sustentabilidade

Diretrizes	Dimensões
Universalização do atendimento escolar	Acesso
	Trajetória escolar
	Infraestrutura
Melhoria da qualidade do aprendizado	Aprendizado
	Práticas pedagógicas
	Ambiente educativo
	Formação para o trabalho e a cidadania
Valorização dos profissionais da educação	Formação inicial e continuada
	Carreira e remuneração
	Satisfação profissional

Fonte: Santos et al., 2017, p. 25-26.

Em 2018, já não se falava em Sinaeb, e sim na Política Nacional de Avaliação da Educação Básica, regulamentada pelo Decreto nº 9.432/2018, e composta por: i) Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb); ii) Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja) e iii) Exame Nacional do Ensino Médio (Enem). A educação infantil estava integrada ao Saeb.

Na gestão de Abraham Weintraub, a Portaria nº 458/2020, estabeleceu normas complementares para essa Política Nacional de Avaliação. O art. 7º traz sete dimensões de qualidade para orientar o Saeb:

[...]

I - atendimento escolar;

II - ensino e aprendizagem;

III - investimento;

IV - profissionais da educação;

V - gestão;

VI - equidade; e

VII - cidadania, direitos humanos e valores.

Trata-se de um enquadramento mais enxuto em relação à Portaria nº 369/2016, com a inclusão da palavra “valores” em uma das dimensões, ideia que apresenta centralidade na agenda do atual governo.

### 3.2 Avaliação na educação infantil e avaliação da educação infantil

O tema qualidade ocupa um espaço significativo no debate educacional e vem direcionando políticas implantadas no quadro das reformas educacionais em vários países. Por aqui, quase sempre a discussão vem associada à produção de indicadores de aprendizagem em avaliações de larga escala.

Desde o início da década de 2010, por meio de grupos de trabalho e de comissões de especialistas,<sup>5</sup> o MEC e o Inep tentam estabelecer parâmetros para implementar uma avaliação nacional da educação infantil.

Em 2011, o MEC instituiu um grupo de trabalho (GT), por meio da Portaria nº 1.747/2011, com a finalidade de propor a política de avaliação dessa etapa de ensino, com diretrizes e metodologias. Os resultados das atividades foram consolidados no documento *Educação infantil: subsídios para construção de uma sistemática de avaliação*, publicado em 2012. Destaque-se a distinção entre avaliação **na educação infantil** e **da educação infantil** que o documento estabelece:

A avaliação na educação infantil se refere àquela feita internamente no processo educativo, focada nas crianças enquanto sujeitos e coautoras de seu desenvolvimento. Seu âmbito é o microambiente, o acontecer pedagógico e o efeito que gera sobre as crianças. Ela é feita pela professora, pelas pessoas que interagem com ela no cotidiano e pelas próprias crianças. A avaliação da educação infantil toma esse fenômeno sociocultural (“a educação nos primeiros cinco anos de vida em estabelecimentos próprios, com intencionalidade educacional, configurada num projeto político-pedagógico ou numa proposta pedagógica”), visando a responder se e quanto ele atende à sua finalidade, a seus objetivos e às diretrizes que definem sua identidade. Essa questão implica perguntar-se sobre quem o realiza, o espaço em que ele se realiza e suas relações com o meio sociocultural. Enquanto a primeira avaliação aceita uma dada educação e procura saber seus efeitos sobre as crianças, a segunda interroga a oferta que é feita às crianças, confrontando-a com parâmetros e indicadores de qualidade. Essa é feita por um conjunto de profissionais do sistema de ensino (gestores, diretores,

5 Além do GT-MEC criado pela Portaria MEC nº 1.747/2011, foram instituídos, no Inep, outro grupo de trabalho de avaliação da educação infantil, pela Portaria Inep nº 360/2013, e a Comissão de Especialistas da Avaliação da Educação Infantil, normatizada pela Portaria Inep nº 505/2013.

orientadores pedagógicos e outros especialistas, professores), pelos pais, dirigentes de organizações da comunidade etc. (BRASIL, 2012, p. 13-14)

A diferenciação revela-se útil porque a avaliação da educação infantil tem seguido um percurso diferente das demais etapas da educação básica, acumulando discussões técnicas, com pluralidade de atores, e enveredando para enfatizar outras dimensões e perspectivas nos processos avaliativos. Trata-se, enfim, de uma visão específica do atributo multidimensional “qualidade” a ser perseguido.

O foco da discussão, presente em publicações oficiais, em trabalhos acadêmicos e nas ações de *advocacy* de organizações da sociedade civil, concentra-se no acesso e nas características do atendimento, abarcando a avaliação de insumos e processos e retirando o olhar avaliativo sobre o discente. Há grande preocupação com a adoção de instrumentos e medidas que tragam riscos de rotulação e estigmatização das crianças que “não se saem bem” logo na primeira infância. Há, ainda, ênfase em procedimentos mais participativos, com componente de autoavaliação institucional<sup>6</sup> e com a indução de comportamentos mais colaborativos do que competitivos. O debate conduzido por esses atores busca equacionar as especificidades da primeira etapa da educação básica com a demanda de criação da Anei (ABUCHAIM, 2018; BRASIL, 2012; BRASIL, 2015; NAGASE, 2020).

O GT formado pelo MEC em 2011, com representação ampla de gestores, professores, pesquisadores e sociedade civil, desaconselha a avaliação baseada em medidas de desenvolvimento e aprendizagem infantil. O relatório final alerta para que as avaliações de desenvolvimento, das condições de saúde da criança e de aprendizagem não se confundam com avaliação da educação infantil. Delimitam a avaliação de aprendizagem como uma atribuição da escola, com o objetivo de melhorar a forma de mediação do professor para que o processo de aprendizagem alcance níveis sempre mais elevados. Nos termos do art. 31 da LDB, “a avaliação [na educação infantil] far-se-á mediante acompanhamento e registro do seu desenvolvimento, sem o objetivo de promoção, mesmo para o acesso ao ensino fundamental”.

Finalmente, o GT sugere que a avaliação da educação infantil se concentre em três aspectos: i) **acesso**: referindo-se a iniciativas de ampliação da oferta; ii) **insu-**  
**mos**: referindo-se a fatores indicados nos documentos oficiais como condição para

6 Avaliação institucional pode ser conduzida interna ou externamente ou em uma combinação dessas duas perspectivas.

a oferta qualificada (orçamento, espaço físico, serviços de apoio, recursos humanos, materiais e outros; iii) **processos**: referindo-se à gestão, currículo, relações/interações que devem estar presentes na educação infantil. Com relação aos resultados, propõe-se considerar que o horizonte esperado é o pleno alcance das dimensões de qualidade indicadas (BRASIL, 2012, p. 23-24).

Em 2019, o Inep incluiu um estudo piloto no Saeb, com a aplicação de questionários eletrônicos, em caráter amostral, junto a diretores, professores e gestores municipais para colher informações sobre a educação infantil. A aplicação foi utilizada para testagem de procedimentos da avaliação e os resultados não foram disponibilizados publicamente.

Em 2021, o Inep publicou diretrizes gerais para a implementação do novo Saeb, por meio da Portaria nº 10/2021. Entre outros pontos, a normativa fixa uma avaliação a cada dois anos para a educação infantil, por meio de questionários eletrônicos de natureza não cognitiva. Além disso, determina-se que o plano de implementação das inovações no Saeb deverá ser concluído no ano de 2026 e que, anualmente, será publicada uma portaria de operacionalização de cada edição da avaliação, com o cronograma das etapas de implementação das inovações.

A edição do Saeb/2021 já está disciplinada (Portaria nº 250/2021) e prevê, na educação infantil, a aplicação de questionários para colher informações com gestores, diretores e professores. A avaliação abrange uma amostra de instituições privadas, públicas e conveniadas com o poder público, localizadas em zonas urbanas e rurais, que possuam turmas de creche ou pré-escola. Dessa vez, é esperado que os resultados sejam divulgados.

Em síntese, embora passos tenham sido dados desde 2014, passados sete anos do início de sua vigência, ainda não se deu cumprimento ao que estabelece o PNE em termos de avaliação da educação infantil.

No mapeamento da literatura, identificou-se certo consenso construído entre a comunidade acadêmica e técnicos do segmento rejeitando a adoção de processos avaliativos que se destinem a medir e comparar o desempenho das crianças na educação infantil.

De modo geral, a perspectiva defendida, tal como aponta o PNE, é a de diagnóstico do acesso e de monitoramento das condições de oferta.

Entre os chamados indicadores contextuais, apontados como o cerne da avaliação da educação infantil, vamos tratar de modo mais detalhado daqueles relacionados à infraestrutura física e recursos pedagógicos na seção seguinte.

## 4 Infraestrutura física e recursos pedagógicos: por que eles importam?

Como já mencionamos, o PNE prevê a realização de uma avaliação da educação infantil, com base em parâmetros nacionais de qualidade, a fim de aferir algumas características importantes da oferta, entre elas a infraestrutura física.

De fato, Campos (2010) destaca que a avaliação do atendimento ofertado à criança, de modo sistemático, é condição inicial para alterar o quadro de precariedade que vem sendo evidenciado pelos diagnósticos disponíveis sobre a educação infantil, tanto em estabelecimentos públicos quanto em estabelecimentos conveniados. Essa consideração tem como fundamento os resultados de uma pesquisa amplamente conhecida, “Educação Infantil no Brasil: avaliação qualitativa e quantitativa”, promovida pelo Ministério da Educação, financiada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento e executada pela Fundação Carlos Chagas (FCC) em 2009-2010.

Nesse estudo, os pesquisadores utilizaram escalas conhecidas internacionalmente (ECERS-R 6 e ITERS-R 7) como instrumentos de avaliação do ambiente das creches e pré-escolas, com observação direta dos serviços oferecidos às crianças. Suas conclusões evidenciam “[...] a urgência na adoção de medidas de política educacional que permitam ganhos de qualidade na educação infantil” (CAMPOS, 2010, p. 47).

No que toca ao direito à educação, os resultados dessa pesquisa seminal contribuíram para consolidar a visão de que o papel do Estado não se esgota na garantia do acesso às creches e pré-escolas. Esse dever, necessariamente, estende-se à garantia de um padrão de atendimento que viabilize de forma efetiva as condições de desenvolvimento e as oportunidades adequadas de aprendizagem nessa fase da vida.

No documento elaborado para subsidiar a sistemática de avaliação da educação infantil, o GT instituído pelo MEC aponta que há alguns dados referentes a insumos que já se encontram disponíveis em bancos de dados, coletados por meio do censo escolar e por projetos financiados pelo MEC/FNDE. Sugere-se, como ponto de partida do planejamento, uma compatibilização das atuais coletas de informação, evitando superposição de iniciativas e redundância de esforços.

De fato, é possível fazer um mapeamento preliminar das condições de infraestrutura (conservação e adequação das instalações; adequação e disponibilidade dos equipamentos), a partir dos dados do Censo Escolar e do Plano de Ações Articuladas (PAR).

Os dados revelam carências de diferentes naturezas e podem orientar uma escala de prioridades para os gestores. Em pleno século XXI, ainda temos escolas sem requisitos básicos, como água potável, esgotamento sanitário e energia elétrica, ainda que sejam percentuais residuais de estabelecimentos.

No entanto, quando se analisam condições de oferta mais específicas, a situação se agrava. A inexistência de um banheiro adequado à criança pequena em 45% dos estabelecimentos de educação infantil não ocasiona apenas desconforto físico com a desproporção das estruturas em relação ao usuário. Há, nessa realidade, verdadeiras limitações de ordem pedagógica, que inviabilizam a promoção de autonomia da criança e impõem dificuldades adicionais para o exercício dos profissionais da educação.

Os dados do Censo Escolar também registram que menos de 50% dos estabelecimentos dispõem de parque infantil. Abuchaim (2018), citando pesquisa realizada por Oliveira e Vieira (2013), alerta que, mesmo onde existem as estruturas externas, metade dos entrevistados apontou que as condições dos parques, áreas de recreação e quadras esportivas são regulares ou ruins.

Essa carência prejudica o brincar livre e o desenvolvimento de habilidades motoras e se mostra incompatível com os pilares que devem estruturar a educação infantil, segundo as DCNEI: brincadeiras e interações. A oferta de uma educação infantil em que predominam atividades em ambientes confinados de sala de aula também está em desacordo com a Base.

Essa realidade de infraestrutura tampouco parece compatível com um projeto pedagógico atual que encare o espaço como terceiro educador, seguindo as concepções do pedagogo Loris Malaguzzi e a necessidade de permitir uma pluralidade de experiências sensoriais à criança.

**Tabela 1 – Infraestrutura dos estabelecimentos (rede total) em 2020 (%)**

Recursos	Creche	Pré-escola	Educação infantil
Infraestrutura básica			
Água potável	97	94,8	95,3
Esgoto sanitário	96,9	94,3	94,8
Banheiro	98	96,7	96,8
Banheiro adequado à educação infantil	66,8	52,2	54,7
Energia elétrica	99,4	97,7	98

Recursos	Creche	Pré-escola	Educação infantil
Espaço de aprendizagem e equipamentos			
Parque infantil	58,1	45,6	48,2

Fonte: Todos..., 2021, p. 29.

Malaguzzi, precursor de uma proposta inovadora de educação infantil, implantada em Reggio Emilia, na Itália, defende que materiais e estruturas presentes no ambiente escolar não são elementos passivos. Tudo o que cerca as crianças na escola e aquilo que usam são elementos que condicionam e são condicionados pelas ações e linguagens da criança. O terceiro educador é o espaço onde a criança desenvolve as suas atividades, onde encontra oportunidades de aprendizagem pela ação sobre o ambiente. Sendo assim, o espaço criado para a criança deverá estar organizado de acordo com a faixa etária, isto é, propondo desafios cognitivos e motores que a farão avançar no desenvolvimento de suas potencialidades (MALAGUZZI, 1999).

Atualmente, a disponibilização e os usos pedagógicos dos espaços internos e externos na escola ganham especial relevância porque as famílias, sobretudo as de baixa renda, vivem em espaços cada vez menores, confinadas em virtude da pobreza e da violência urbana em ambientes com poucas possibilidades de criação e mobilidade para uma criança.

Parece igualmente relevante mapear os recursos pedagógicos que estão disponíveis para que os professores tenham condições adequadas para desempenhar seu papel na criação de múltiplas oportunidades de aprendizagem. A pesquisa da FCC apontou não somente instalações inadequadas (problemas como salas muito pequenas, iluminação insuficiente, falta de espaço para brincar), mas também falta de recursos pedagógicos (insuficiência de brinquedos e livros) (CAMPOS, 2010).

Mais de uma década após a pesquisa de Campos, cujas conclusões lançaram luz sobre a qualidade da educação infantil, ainda não temos um panorama nacional bem delineado sobre as condições em que atuam os professores para ofertar educação para a primeira infância brasileira.

Em audiência pública na Comissão de Seguridade Social e Família da CD, em 6 de julho de 2016, com o fito de discutir instrumentos de monitoramento do desenvolvimento infantil e das políticas, o representante da Diretoria de Avaliação da Educação Básica/Inep sugeriu inserir novos dados nos questionários aplicados pelo órgão para traçar um retrato mais abrangente dos recursos pedagógicos disponíveis

para a educação infantil, a saber: brinquedos (disponibilidade, segurança, acessibilidade e participação); livros de literatura infantil (diversidade, acessibilidade, conservação); mobiliário e equipamentos (resistência, durabilidade, segurança e acessibilidade dos materiais listados).

Em face do que apontam os estudos amostrais sobre a conservação geral desses recursos, parece pertinente monitorar tanto a disponibilidade quanto o estado de conservação dos brinquedos, dos livros de literatura infantil e do mobiliário. Adicionalmente, considerando as especificidades dessa etapa, seria adequado explorar melhor ou complementar dados já coletados sobre o uso pedagógico de tecnologias digitais e a situação de acessibilidade.

Atualmente, parece haver certo descompasso entre a visão do MEC e de alguns atores representativos da área sobre quais recursos pedagógicos são efetivamente relevantes para o trabalho docente nessa etapa e merecem investimento prioritário. Em 3 de agosto de 2021, o ministério anunciou que, pela primeira vez, o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD/2022) distribuirá obras didáticas e pedagógicas da educação infantil para alunos e professores de todo o país (MEC disponibiliza..., 2021).

Ato contínuo, o Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (Mieib) publicou nota pública destacando que o “uso do livro didático nesta etapa se contrapõe às concepções que fundamentam toda a política de educação infantil do país”. O documento cita as DCNEI/2009 e a BNCC para sustentar que “as crianças e suas experiências” devem ser o centro do processo educativo na educação infantil, não competindo a essa etapa a tarefa de alfabetizar as crianças. O Mieib avaliou que “os livros didáticos que se encontram à disposição para escolha pautam-se na Política Nacional de Alfabetização, explorando exclusivamente a literacia e a numeracia, de forma a preparar e antecipar a alfabetização” (CARTA ABERTA, 2021).

## **5 Formação e práticas pedagógicas: por que elas importam?**

Entre os indicadores de contexto, a Portaria nº 369/2016 menciona o quadro de pessoal como componente da avaliação nacional da educação infantil. Nesse aspecto, estariam abrangidas informações relativas aos profissionais da educação, tais como: formação; vínculo/regime de contrato; remuneração; plano de carreira; jornada de trabalho e relação professor-criança.

Alguns desses aspectos podem ser diretamente articulados a metas do PNE, o que sugere a disponibilidade de um conjunto preliminar de informações já estruturado, pois o Inep publica relatórios de monitoramento do plano em ciclos bianuais. Remuneração e plano de carreira do magistério, por exemplo, estão contemplados nas Metas n<sup>os</sup> 17 e 18. A Meta n<sup>o</sup> 16 está direcionada para a formação continuada e a Meta n<sup>o</sup> 15 para a inicial, determinando que professores da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.<sup>7</sup>

A formação docente aparece também na estratégia 1.8 do PNE: “promover a formação inicial e continuada dos profissionais da educação infantil, garantindo, progressivamente, o atendimento por profissionais com formação superior”.

O Censo Escolar 2020 evidencia que 79% dos docentes da educação infantil possuem nível superior completo, 14% têm ensino médio normal/magistério e 7% atuam com nível médio ou inferior. Desde 2016, observa-se um crescimento gradual no percentual de docentes com nível superior completo em licenciaturas atuando na educação infantil, de 64%, em 2016, para 76%, em 2020 (BRASIL, 2021, p. 41).

O tema formação docente é considerado crucial no âmbito dos estudos sobre qualidade da educação e de implementação de políticas educacionais de ordem curricular. Vários estudos já fizeram mapeamentos de questões problemáticas a serem enfrentadas para uma melhor formação inicial, bem como para uma formação continuada mais aderente aos desafios que o professor enfrenta no seu cotidiano (GATTI, 2008 e 2010; LOUZANO et al., 2010; ABRUCIO, 2016).

Na educação infantil, o componente formação continuada é estratégico para o cumprimento da agenda da primeira infância na educação, não somente pela necessidade de disseminar os avanços mais recentes do conhecimento científico, que estabelece pontes sólidas para promover o desenvolvimento integral da criança de 0 a 6 anos, quanto pelo desafio atual de garantir a implementação da BNCC.

Se as DCNEI, aprovadas em 2009, são um marco do reconhecimento da especificidade do trabalho pedagógico na educação infantil, espera-se que a implementação da BNCC venha a ser o coroamento desse processo. A partir dos princípios e dos eixos estruturantes – interações e brincadeiras – estabelecidos pelas diretrizes, a BNCC dá passos adiante. Estabelece direitos de aprendizagem e desenvolvimento e

7 Em relação à formação docente, há exigência legal de que professores de educação infantil possuam no mínimo formação no magistério em nível médio e, preferencialmente, em nível superior, no curso de pedagogia.

inova ao subverter a lógica tradicional de um conhecimento organizado por disciplinas e propor arranjos curriculares por campos de experiência. A expectativa é a de que esses documentos sejam o norte da escola ao organizar as práticas docentes e as rotinas das crianças no cotidiano pedagógico.

São seis os direitos de aprendizagem: conviver, brincar, participar, explorar, expressar e conhecer-se. A ideia de campos de experiência vinculados a esses direitos conecta-se com o reconhecimento de que as crianças aprendem em situações em que desempenham papel ativo. Conecta-se, portanto, com a teoria pedagógica de John Dewey, que defende um currículo centrado na experiência do indivíduo, e não no conhecimento.

Após um longo processo de alinhamento dos referenciais curriculares à BNCC<sup>8</sup> em 2018 e 2019, a fase que se iniciou em 2020 foi a de regulamentação dos currículos nos municípios. A partir daí, a Base estaria em vias de chegar ao chão da escola.

A pandemia de covid-19 atropelou o processo de implementação, com o fechamento das escolas e a suspensão das aulas presenciais. A despeito da pandemia, uma pesquisa de avaliação e monitoramento da implementação da BNCC, realizada pela Universidade Federal de Juiz de Fora, junto a dirigentes e profissionais da educação, concluiu que essa política pública é uma realidade em todo o território nacional: “ainda que com graus variados de mobilização e de envolvimento, as redes estaduais e municipais se mobilizaram em torno da implementação da BNCC, desde a construção dos currículos até a reorganização dos PPPs nas escolas” (RELATÓRIO..., 2021, p. 25).

Um dos achados considerados relevantes na pesquisa é a evidência de que a Base estaria favorecendo um esforço coletivo de aproximação das redes e das escolas com a realidade concreta dos alunos e de suas comunidades. “Não por acaso, a palavra realidade aparece como parte importante do vocabulário tanto dos profissionais das secretarias, quanto das escolas.” (Ibid.)

Segundo informações colhidas pela autora, para as etapas do ensino fundamental e médio, as aprendizagens-chave postas pela BNCC ajudaram a nortear o processo de flexibilização curricular que as redes foram obrigadas a fazer para colocar de pé o ensino remoto e, posteriormente, o híbrido. No caso da educação infantil, contudo, não cabia o ensino remoto como parte do processo de apropriação das mudanças.

8 Noventa e dois por cento dos municípios brasileiros estão com seus currículos de educação infantil e fundamental alinhados à BNCC. Os dados, atualizados em 15 de setembro de 2021, estão disponíveis no portal do Movimento pela Base.

Paralelamente às fases de tradução e apropriação da BNCC em currículos e projetos pedagógicos para que possa chegar às salas de educação infantil de todo o país, o Conselho Nacional de Educação (CNE) aprovou dois documentos cujo objetivo principal é orientar as ações formativas de professores:

- i. Resolução CNE/CP nº 2/2019, que define as diretrizes curriculares nacionais para a formação inicial de professores para a educação básica e institui a Base Nacional Comum para a Formação Inicial de Professores da Educação Básica (BNC-Formação); e
- ii. Resolução CNE/CP nº 1/2020, que dispõe sobre as diretrizes curriculares nacionais para a formação continuada de professores da educação básica e institui a Base Nacional Comum para a Formação Continuada de Professores da Educação Básica (BNC-Formação Continuada).

Parece-nos que a formação inicial em nível superior é indicador importante a ser monitorado para perseguir a qualidade da oferta na educação infantil, mas é indispensável acompanhar quais são as características da formação continuada a que os professores estão tendo acesso e em que medida essas ações estão, de fato, habilitando-os para cumprir as diretrizes em curso.

Obviamente, esse acompanhamento envolve aspectos quantificáveis *a priori*, como diplomas e certificações, e outros que são observáveis nas práticas do professor. Carnoy (2007) mostra que o êxito do sistema educacional está vinculado, principalmente, à prática do professor na sala de aula.

A formação dos profissionais merece atenção especial, sobretudo pela relevância de sua atuação como mediadores no processo de desenvolvimento e aprendizagem na educação infantil. O trabalho docente deve se pautar na organização de práticas pedagógicas que permitam ampliar as vivências das crianças, trazidas do ambiente familiar e social, a partir das articulações do currículo com a proposta pedagógica de cada instituição.

A literatura pesquisada aponta que a qualidade das interações entre as crianças, entre professores e crianças e ainda entre escola e famílias é fator decisivo para influenciar a promoção do desenvolvimento e da aprendizagem na educação infantil. Não basta, porém, que essas interações sejam positivas, deve haver planejamento e intencionalidade na docência para que se constituam em situações de aprendizagem, contemplando desafios para cada faixa etária, tanto na creche quanto na pré-escola.

Não à toa, os Indicadores de Qualidade da Educação Infantil (BRASIL, 2009a) identificam as interações como uma dimensão a ser monitorada no processo de autoavaliação das instituições.

Ainda em relação à qualidade das interações, o número de crianças por professor apresenta-se como um indicador de contexto relevante. Segundo o CNE, o número de crianças por professor deve possibilitar atenção, responsabilidade e interação com as crianças e suas famílias. Considerando as características do espaço físico e das crianças, o CNE recomenda a seguinte proporção: de 6 a 8 crianças por professor (no caso de crianças de 0 e 1 ano); 15 crianças por professor (no caso de crianças de 2 e 3 anos) e 20 crianças por professor (nos agrupamentos de crianças de 4 e 5 anos) (BRASIL, 2009b, p. 26).

E por que essa relação numérica é tão relevante? Nessa faixa etária, as crianças precisam de atenção bastante individualizada em muitas circunstâncias e requerem cuidados específicos dos profissionais da educação, situação diferenciada das etapas subsequentes da educação básica.

Estudos liderados por Jack Shonkoff (NATIONAL, 2016) destacam que as experiências das crianças em seus primeiros anos com as pessoas constantemente presentes em suas vidas têm uma influência importante na estrutura e função do cérebro. Esse processo, segundo o autor, é alimentado por interações recíprocas do tipo “bate-bola”.

Em inglês, a expressão *serve and return interactions* sintetiza melhor a ideia contida nesses momentos considerados críticos para o desenvolvimento, quando a criança interage com balbucios, gestos, palavras ou expressões faciais e o adulto presente, e sobretudo atento a essa comunicação, devolve essas ações de forma semelhante. O autor afirma que são nocivos os efeitos da ausência desse *feedback*:

Se as respostas dos adultos forem inapropriadas, não confiáveis ou simplesmente ausentes, a arquitetura do cérebro em desenvolvimento da criança pode ser prejudicada e a aprendizagem, comportamento e saúde posteriores podem ser prejudicados. [...]

Essas interações recíprocas e dinâmicas são essenciais para o desenvolvimento saudável e literalmente moldam a arquitetura do cérebro em desenvolvimento. Elas proporcionam aquilo que nada mais no mundo pode oferecer: experiências individualizadas que respeitam o estilo único de personalidade da criança, baseiam-se em seus próprios interesses, capacidades e iniciativas, moldam a au-

toconsciência e estimulam o seu crescimento e desenvolvimento. (NATIONAL, 2016, p. 15)

Shonkoff explica que os circuitos cerebrais mais complexos vão sendo construídos sobre os mais simples. Dessa forma, as interações “bate-bola” moldam a arquitetura do cérebro: à medida que essas interações ajudam a construir e fortalecer o desenvolvimento de habilidades sociais e comunicativas da criança, elas vão também criando as bases para a aquisição de habilidades de nível superior. São as chamadas funções executivas e de autorregulação, como a capacidade de se concentrar, estabelecer metas, seguir regras, resolver problemas e controlar impulsos. “Adquirir os elementos essenciais das funções executivas e de autorregulação é uma das tarefas mais importantes e desafiadoras da primeira infância”, alerta o autor (Ibid., p. 17).

Campos (2016), ao apontar caminhos para a avaliação na primeira infância, destaca que, no que tange a creches e escolas, continuam a crescer as evidências dos efeitos positivos das interações responsivas, combinando estímulo e apoio às crianças. Cita ainda que “elementos estruturais, como tamanho das turmas e formação do professor, embora não assegurem a existência desse tipo de interação, são importantes porque aumentam a probabilidade de que ela ocorra” (YOSHIKAWA et al., 2013, p. 14, apud CAMPOS, 2016, p. 40).

A avaliação externa de práticas pedagógicas com turmas da educação infantil não comporta, obviamente, uma escala censitária, mas pode ser adotada por amostragem, de forma sistemática, alcançando tanto os estabelecimentos públicos quanto os conveniados.

Há alguns instrumentos padronizados que já vêm sendo testados no Brasil e utilizados por pesquisadores do campo. Malta destaca duas escalas de observação de ambientes ITERS-R e ECERS-R, que avaliam diversas dimensões de qualidade, com foco nas condições de infraestrutura e organização dos ambientes das salas das turmas de crianças, o que inclui as práticas utilizadas pelas professoras com as crianças no cotidiano (CAMPOS, 2016, p. 41).

Outro instrumento que vem sendo testado para a avaliação externa de ambientes e processos pedagógicos de creches é o Measuring Early Learning Quality and Outcomes (MELQO). O instrumental é utilizado pelo Laboratório de Estudos e Pesquisas em Economia Social, da Universidade de São Paulo, desde 2017, com o apoio financeiro e técnico da Fundação Maria Cecília Souto Vidigal. Foi adaptado

para alinhar-se à BNCC e outros documentos oficiais do Brasil, em uma iniciativa internacional que envolveu Unesco, Banco Mundial, Brookings Institution e Unicef (ABUCHAIM, 2020).

## **6 Agenda legislativa: as proposições que dialogam com a necessidade de melhoria da qualidade da educação infantil**

Há um número considerável de proposições tramitando na Câmara dos Deputados tendo a educação infantil (creche ou pré-escola) como objeto direto ou indireto (quando a proposta não toca especificamente à educação infantil e se estende para toda a educação básica). Uma busca realizada no sistema de cadastramento de proposições da Casa, em 13 de setembro de 2021, apontou 109 e 359 proposições, com os respectivos recortes de pesquisa.

Boa parte das proposições estão devotadas à questão do acesso, haja vista que essa agenda ainda não foi concluída pelo poder público, segundo as metas estabelecidas para o PNE. Mas o espectro temático que pode conectar-se com a dimensão qualidade permanece bem amplo. Estende-se, por exemplo, da adoção preferencial da modalidade tempo integral na educação infantil (PLs nºs 552/2015, do deputado Rafael Motta, e 707/2015, do deputado Alan Rick) ou apenas na pré-escola (PL nº 4.380/2019, da deputada Paula Belmonte) à obrigatoriedade de disponibilização de um educador assistente, para cada professor, nas classes de educação infantil (PL nº 1.286/2011, da deputada Dorinha Seabra).

No atual estágio de maturação dos processos direcionados a promover a qualidade da educação infantil, o que parece ser estratégico são as proposições relacionadas à criação do Sistema Nacional de Educação (SNE) e o acompanhamento da plena implementação do novo Fundeb.

Esse diagnóstico se ampara na relevância que as instâncias federativas de deliberação podem vir a exercer para articular estratégias de colaboração horizontais e verticais, visando à redução da heterogeneidade das condições de oferta e ao enfrentamento de agendas centrais para o direito à educação na primeira infância, tais como: i) formação inicial e continuada de professores; ii) universalização de recursos materiais e de infraestrutura considerados como requisitos mínimos na oferta de serviços educacionais para a criança pequena; iii) superação

da desigualdade de renda no acesso à creche; iv) implementação da BNCC; v) compartilhamento de experiências pedagógicas e gerenciais vinculadas à educação infantil; vi) organização de estratégias para expansão das vagas com jornada de tempo integral e vi) ações de intersetorialidade previstas no Marco Legal da Primeira Infância.

Com o regime de colaboração mais bem delineado do ponto de vista institucional, ganha-se também na articulação para o funcionamento do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, bem como na pactuação de diretrizes comuns a serem adotadas nas avaliações promovidas pelos sistemas de ensino.

Na CD, o PLP nº 25/2019, da deputada Dorinha Seabra Rezende, institui o SNE, fixando normas para a cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios nas políticas, programas e ações educacionais, em regime de colaboração.<sup>9</sup> Em conjunto tramitam outras três propostas: os PLPs nºs 47/2019, 216/2019 e 267/2020, dos deputados Pedro Cunha Lima, Professora Rosa Neide e Rose Modesto, respectivamente. Em dezembro de 2021, a Comissão de Educação aprovou o substitutivo do relator, deputado Idilvan Alencar, e, atualmente, o conjunto aguarda a apreciação da Comissão de Finanças e Tributação..

No Senado, está sob análise uma proposta do senador Flávio Arns com mesmo objeto. Trata-se do PLP nº 235/2019, cujo mérito já foi deliberado pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte, com aprovação de substitutivo do senador Dário Berger, aguardando agora a manifestação da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

A promulgação da EC nº 108/2020, que instituiu o novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, trouxe ainda mais atenção para as propostas sobre o SNE.

Nos termos do § 7º inserido no art. 211 da CF, o padrão mínimo de qualidade “considerará as condições adequadas de oferta e terá como referência o Custo Aluno Qualidade, pactuados em regime de colaboração na forma disposta em lei complementar, conforme o parágrafo único do art. 23 desta Constituição”.

As discussões relativas à implementação do CAQ para garantir padrão mínimo de qualidade estão articuladas aos aspectos tratados neste texto. Isso fica evidenciado nas especificidades da EI e seus objetivos de educar e cuidar e os rebatimentos sobre a demanda de infraestrutura e de serviços complementares, bem como sobre

9 Os fundamentos constitucionais para a medida estão no inciso V do caput e do parágrafo único do art. 23, do art. 211 e do art. 214 da CF.

o tamanho das turmas de EI. Outro ponto frágil da oferta, a alta rotatividade de pessoal, dificilmente pode ser sobrepujado sem profissionalização e planos de carreira.

As questões orçamentárias e financeiras, de forma similar, são estruturantes para a agenda da qualidade da educação infantil. No tocante ao Fundeb, há parcela específica (50%) dos recursos globais destinados à complementação VAAT que foi vinculada à aplicação na educação infantil, nos termos do § 3º do art. 212-A da CF.

A norma regulamentadora do Fundeb (Lei nº 14.113/2020), art. 28, parágrafo único, estabelece que os percentuais mínimos de aplicação dos municípios beneficiados com esses recursos deverão considerar obrigatoriamente: o *déficit* de cobertura e a vulnerabilidade socioeconômica da população a ser atendida.

Os dispositivos que disciplinam a inovação da parcela VAAT vinculada à educação infantil são os seguintes:

**Art. 16.** O Poder Executivo federal publicará, até 31 de dezembro de cada exercício, para vigência no exercício subsequente:

[...]

VII – as **aplicações mínimas** pelas redes de ensino em educação infantil, nos termos do art. 28 desta Lei;

[...]

**Art. 18.** No exercício de suas atribuições, compete à Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade:

[...]

VII – **aprovar a metodologia de cálculo do indicador** referido no parágrafo único do art. 28 desta Lei, elaborada pelo Inep, para aplicação, pelos Municípios, de recursos da complementação-VAAT na educação infantil;

[...]

**Art. 28.** Realizada a distribuição da complementação-VAAT às redes de ensino, segundo o art. 13 desta Lei, será destinada à educação infantil, nos termos do Anexo desta Lei, proporção de 50% (cinquenta por cento) dos recursos globais a que se refere o inciso II do *caput* do art. 5º desta Lei.

Parágrafo único. Os recursos vinculados nos termos do *caput* deste artigo serão aplicados pelos Municípios, adotado como **parâmetro indicador para educação infantil**, que estabelecerá percentuais mínimos de aplicação dos Municípios beneficiados com a complementação-VAAT, de modo que se atinja a proporção especificada no *caput* deste artigo, que considerará obrigatoriamente:

- I - o **déficit de cobertura**, considerada a oferta e a demanda anual pelo ensino;
- II - a **vulnerabilidade socioeconômica** da população a ser atendida.

[...]

**Art. 40.** A partir da implantação dos Fundos, a cada 2 (dois) anos o Inep realizará:

[...]

§ 3º Em até 24 (vinte e quatro) meses do início da vigência desta Lei, o Ministério da Educação deverá expedir normas para orientar sua atuação, de forma a incentivar e a estimular, inclusive com destinação de recursos, **a realização de pesquisas científicas destinadas a avaliar e a inovar as políticas públicas educacionais direcionadas à educação infantil**, devendo agir em colaboração com as Fundações de Amparo à Pesquisa (FAPs) estaduais, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

[...]

Disposições Transitórias

**Art. 43.** Esta Lei será atualizada até 31 de outubro de 2023, para aplicação no exercício de 2024, com relação a:

[...]

III - indicador para educação infantil, nos termos do art. 28 desta Lei.

§ 1º No exercício financeiro de 2021, 2022 e 2023 serão atribuídos:

[...]

III - para indicador de que trata o inciso III do *caput* deste artigo:

a) poderá ser adotada **metodologia provisória de cálculo definida pelo Inep**, observado o disposto no art. 28 desta Lei, nos termos de regulamento do Ministério da Educação;

b) será adotado o **número de matrículas em educação infantil** de cada rede municipal beneficiária da complementação-VAAT, **caso não haja a definição prevista na alínea a** deste inciso.

§ 2º Para fins de distribuição da complementação-VAAT, no exercício financeiro de 2021, 2022 e 2023, as diferenças e as ponderações especificadas nas alíneas a, b, c e d do inciso I do § 1º deste artigo terão a aplicação de fator multiplicativo de 1,50 (um inteiro e cinquenta centésimos). (grifos nossos)

Em 28 de julho de 2021, o Inep publicou a Portaria nº 276/2021, que estabelece a metodologia provisória de cálculo do indicador para educação infantil - VAAT-EI.

Com base nesse indicador, foram divulgados os percentuais mínimos a serem aplicados no ano de 2021.

Para o exercício 2022, a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade aprovou o uso da metodologia estabelecida na Nota Técnica do INEP nº 21/2021/CGIME/DIRED, por meio da Resolução nº 1, de 29 de outubro de 2021. A fórmula proposta para o indicador dá peso maior ao déficit de cobertura de 0 a 5 anos, destacando-o como critério principal para orientar a alocação de recursos na educação infantil. O baixo peso dado ao Indicador de Nível Socioeconômico (INSE) na fórmula, segundo a nota do INEP, deve-se à redundância desse critério porque os municípios que recebem a complementação-VAAT já tendem a ser os municípios mais pobres em termos de composição dos alunos da rede municipal, conforme medido pelo Instituto (BRASIL, 2021).

Note-se que a lei regulamentadora também inovou ao dispor (art. 43, § 2º), para os exercícios financeiros de 2021, 2022 e 2023,<sup>10</sup> e apenas para fins de distribuição da complementação-VAAT, **sobre um fator multiplicativo de 1,50 que deve ser aplicado nas ponderações da creche e da pré-escola**, tanto em tempo parcial quanto integral. A majoração está em conformidade com o parágrafo único do art. 9º, que estabelece a prioridade da educação infantil na definição dos fatores de ponderação aplicáveis à complementação-VAAT.

**Tabela 2 – Ponderações da educação infantil no Fundeb em 2021 – por tipo de complementação**

Tipo de estabelecimento	Ponderação Complementação-VAAF (art. 43, § 1º, I)	Ponderação com fator multiplicativo 1,5 Complementação-VAAT (art. 43, § 2º)
Creche pública em tempo integral	1,3	1,95
Creche conveniada em tempo integral	1,1	1,65
Creche pública em tempo parcial	1,2	1,8
Creche conveniada em tempo parcial	0,8	1,2
Pré-escola em tempo integral	1,3	1,95
Pré-escola em tempo parcial	1,1	1,65

Fonte: Tanno, 2021, p. 6.

10 Conforme alterações aprovadas na Lei nº 14.276, sancionada em 27 de dezembro de 2021.

Por fim, vale mencionar que o Parlamento está mais atento à necessidade de que os serviços que têm a primeira infância como beneficiária prioritária estejam efetivamente refletidos nas normas orçamentárias. Há, sobretudo, uma preocupação com a instituição de instrumentos de controle social e fiscalização do orçamento público nessa área.<sup>11</sup>

## 7 Conclusão

O objetivo deste artigo foi captar a dimensão “qualidade da educação infantil”, sob o quadro normativo atual, e seus respectivos desdobramentos em termos de avaliação das condições de oferta.

Preliminarmente, identificou-se que, assim como qualidade em educação é um conceito polissêmico e multidimensional, em permanente construção a partir dos valores da sociedade, a visão predominante sobre o ser criança e sobre as características da educação a que deve ter acesso na primeira infância também se modificou.

A educação infantil, etapa inicial da educação básica, inaugura a vida escolar das crianças brasileiras. Segundo apontam estudos sobre os primeiros anos de vida, a oferta de serviços de qualidade, abrangendo o educar e o cuidar, é fundamental para o desenvolvimento integral da criança bem como para sua fase adulta. Quando são positivas, essas experiências tendem a reforçar atitudes de autoconfiança, de resiliência, de cooperação, de solidariedade e de responsabilidade.

Cabe ressaltar, porém, que as necessidades próprias da criança abrangem um leque de políticas públicas que extrapola a agenda educacional. A oferta de educação infantil de qualidade deve ocorrer de forma articulada com outras ações: saúde, proteção contra violências, cultura, etc. Esse é o cerne da construção do Marco Legal pela Primeira Infância.

A legislação federal estabelece diretrizes gerais sobre o tema qualidade na educação básica. Os marcos vinculam essa dimensão do direito a um padrão mínimo de qualidade, que deve considerar as condições adequadas de oferta e ter como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ), pactuados em regime de colaboração. Os

11 PLP n° 46/2015, da deputada Erika Kokay; PL n° 3.826/2019, do deputado Luiz Lima; PL n° 167/2021 e PLP n° 177/2020, da deputada Paula Belmonte; PLP n° 194/2020, PLP n° 228/2020 e PLP n° 65/2021, todos da deputada Leandre.

contornos do que vem a ser esse padrão de qualidade e quem deve se responsabilizar por sua concretização ainda vêm sendo construídos.

Note-se que tanto o PNE quanto o MLPI, leis sancionadas mais recentemente, procuram avançar no direcionamento do que deve ser objeto da atenção e da avaliação do poder público quando se trata de qualidade da educação infantil, excluindo aspectos relacionados a níveis adequados de aprendizagem.

Também no mapeamento da literatura identificou-se um consistente posicionamento entre a comunidade acadêmica e técnicos do segmento, que rejeitam a adoção de processos avaliativos destinados a medir ou a comparar o desempenho das crianças na educação infantil. A perspectiva defendida é a de diagnóstico do acesso e de monitoramento das condições de oferta.

Em 2012, um GT instituído pelo MEC apontou que há alguns dados referentes aos insumos que já se encontram disponíveis em bancos de dados, coletados por meio do censo escolar e de projetos com financiamento do FNDE. Recomenda-se a compatibilização das informações para evitar superposição de iniciativas e redundância de esforços no processo de implementação da Anei.

De lá para cá, algumas portarias do MEC/Inep foram publicadas, mas ainda permanece inconcluso o processo de implementação de uma avaliação nacional da educação infantil, conforme previsto na lei do PNE em 2014. Essa avaliação deve **aferrir a infraestrutura física, o quadro de pessoal, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a situação de acessibilidade, entre outros indicadores contextuais relevantes**, além de fornecer subsídios aos sistemas de ensino para a construção de políticas públicas que possibilitem melhoria na qualidade da educação infantil.

Entre os chamados indicadores contextuais, há espaço para ações de melhoria daqueles relacionados à infraestrutura física e recursos pedagógicos.

A inexistência de alguns equipamentos e a precariedade das estruturas existentes implicam o descumprimento do direito à educação de qualidade. Isso ocorre na medida em que impõem limitações de ordem pedagógica e dificultam o exercício profissional dos professores. Essa realidade também se mostra incompatível com o que preconizam a BNCC e as atuais diretrizes curriculares nacionais e com as ideias pedagógicas mais avançadas sobre pedagogia da educação infantil.

O tema formação docente é considerado crucial para a qualidade da educação e implementação de políticas educacionais de ordem curricular. Na educação infantil, o componente formação continuada é ainda mais estratégico para o cumprimento da agenda da primeira infância na educação e deve ser objeto de monitoramento. Isso

se dá tanto pela necessidade de disseminar os avanços do conhecimento científico sobre o desenvolvimento da criança nos primeiros anos de vida, quanto pelas novas perspectivas e desafios pedagógicos ensejados pela implementação da BNCC.

Além da formação continuada, outro indicador que parece relevante para o monitoramento da EI é o tamanho das turmas, ou seja, o número de alunos sob responsabilidade de cada professor no turno. Essa relação influencia as práticas que o profissional tem capacidade de realizar efetivamente no ambiente escolar. Por exemplo, um professor deve estar atento e ser responsivo às tentativas de interação que um bebê faz, por meio de balbucios, gestos, palavras ou expressões faciais. Não é salutar que haja, de forma consistente, ausência de *feedback* nessa interação.

Investigações científicas demonstram que as interações do tipo “bate-bola” têm influência importante no desenvolvimento das estruturas cerebrais da criança pequena e ajudam a estabelecer as bases sobre as quais se assentam as funções executivas e de autorregulação do cérebro. Basicamente, essas são as chamadas funções de nível superior, como a capacidade de concentração e foco, de estabelecer metas, de seguir regras, de resolver problemas e controlar impulsos.

Obviamente, essa necessidade de relações atenciosas estende-se por toda a rede de cuidadores e responsáveis pela criança, não se limitando ao ambiente escolar. Mas é fato que para uma educação infantil de qualidade deve haver planejamento e intencionalidade nas práticas pedagógicas, contemplando desafios para cada faixa etária, tanto na creche quanto na pré-escola.

A avaliação de ambientes e processos ajuda a entender melhor como se processam as práticas pedagógicas nos estabelecimentos de educação infantil. Ela pode se constituir em recurso valioso para orientar ou redesenhar ações de formação, formular políticas e programas com mais foco e introduzir medidas de gestão escolar ou de sistema.

A diversidade de objetos que parecem ser relevantes para compor uma avaliação da educação infantil, que se estende da gestão do sistema às práticas pedagógicas, sugere a implementação de procedimentos diversificados e complementares.

Finalmente, em relação à agenda legislativa, o atual estágio de maturação dos processos direcionados a promover a qualidade da educação infantil aponta para duas agendas estratégicas: a criação do Sistema Nacional de Educação e o acompanhamento da plena implementação do novo Fundeb.

## Referências

ABRUCIO, F. L. (coord.). **Formação de professores no Brasil**: diagnóstico, agenda de políticas e estratégias para a mudança. São Paulo: Moderna, 2016.

ABUCHAIM, Beatriz de O. **Panorama das políticas de educação infantil no Brasil**. Brasília: Unesco, 2018. Disponível em: <<https://ncpi.org.br/wp-content/uploads/2020/04/Panorama-das-pol%C3%ADticas-de-educa%C3%A7%C3%A3o-infantil-no-Brasil.pdf>>. Acesso em: 1 ago. 2021.

ABUCHAIM, Beatriz de O. **Por que avaliar a qualidade da educação infantil**. Movimento pela Base (portal de internet), 1 dez. 2020. Disponível em: <<https://observatorio.movimentopelabase.org.br/por-que-avaliar-a-qualidade-da-educacao-infantil/>>. Acesso em: 30 agosto 2021.

BARROS, Ricardo P.; Carvalho, Mirela; Franco, Samuel; Mendonça, Rosane; Rosalém, Andrezza. **Uma avaliação do impacto da qualidade da creche no desenvolvimento infantil**. Pesquisa e planejamento econômico. v. 41, n. 2, 2011. Disponível em: <<https://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/1351/1098#:~:text=Ao%20avaliar%20o%20impacto%20da,%3A%20social%2C%20f%C3%ADsico%20e%20mental>>. Acesso em: 30 ago. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **Indicadores de Qualidade na Educação Infantil**. Brasília: MEC – Secretaria de Educação Básica, 2009a. Disponível em: <[https://www.gov.br/mec/pt-br/media/seb/pdf/publicacoes/educacao\\_infantil/indic\\_qualit\\_educ\\_infantil.pdf](https://www.gov.br/mec/pt-br/media/seb/pdf/publicacoes/educacao_infantil/indic_qualit_educ_infantil.pdf)>. Acesso em: 16 jul. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. **Parecer nº 20, de 11 de novembro de 2009**. Revisão das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Brasília: MEC – CNE: 2009b. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=2097-pceb020-09&category\\_slug=dezembro-2009-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=2097-pceb020-09&category_slug=dezembro-2009-pdf&Itemid=30192)>. Acesso em: 20 ago. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **Educação Infantil**: subsídios para a construção sistemática de avaliação. Brasília: MEC – Secretaria de Educação Básica, 2012. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=11990-educacao-infantil-sitematica-avaliacao-pdf&category\\_slug=novembro-2012-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=11990-educacao-infantil-sitematica-avaliacao-pdf&category_slug=novembro-2012-pdf&Itemid=30192)>. Acesso em: 15 jul. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **Contribuições para a Política Nacional**: a avaliação em educação infantil a partir da avaliação de contexto. Curitiba: Imprensa/UFPR; Brasília: MEC. Secretaria de Educação Básica. Coordenação Geral de Educação Infantil – MEC/SEB/COEDI, 104 p., 2015. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=36641-seb-avaliacao-educacao-infantil-a-partir-avaliacao-contexto-pdf&category\\_slug=marco-2016-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=36641-seb-avaliacao-educacao-infantil-a-partir-avaliacao-contexto-pdf&category_slug=marco-2016-pdf&Itemid=30192)>. Acesso em: 15 jul. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 369, de 5 de maio de 2016**. Brasília: MEC, 2016. Disponível em: <[https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/22793545/do1-2016-05-06-portaria-no-369-de-5-de-maio-de-2016-22793435](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/22793545/do1-2016-05-06-portaria-no-369-de-5-de-maio-de-2016-22793435)>. Acesso em: 1 jun. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **Parâmetros Nacionais de Qualidade da Educação Infantil**. Brasília: MEC – Secretaria de Educação Básica, 2018. Disponível em: <[https://www.gov.br/mec/pt-br/media/seb/pdf/publicacoes/educacao\\_infantil/Public\\_MEC\\_WEB\\_ISBN\\_2019\\_003.pdf](https://www.gov.br/mec/pt-br/media/seb/pdf/publicacoes/educacao_infantil/Public_MEC_WEB_ISBN_2019_003.pdf)>. Acesso em: 1 jun. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Resolução nº 1, de 28 de outubro de 2021. Brasília: MEC. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-1-de-28-de-outubro-de-2021-355867017>>. Acesso em: 29 nov. 2021. BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo da educação básica 2020**: resumo técnico. Brasília: Inep, 2021. Disponível em: <[https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas\\_e\\_indicadores/resumo\\_tecnico\\_censo\\_escolar\\_2020.pdf](https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resumo_tecnico_censo_escolar_2020.pdf)>. Acesso em: 1 ago. 2021.

CAMPOS, Maria M. (coord.). **Educação infantil no Brasil: avaliação qualitativa e quantitativa**. Relatório final. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 2010. Disponível em: <[https://www.fcc.org.br/pesquisa/eixostematicos/educacaoinfantil/pdf/relatorio\\_final.pdf](https://www.fcc.org.br/pesquisa/eixostematicos/educacaoinfantil/pdf/relatorio_final.pdf)>. Acesso em: 20 ago. 2021.

CAMPOS, Maria M. **Avaliação na primeira infância: contribuições para o debate**. In: Utilização de métodos e instrumentos padronizados de avaliação na infância: convergências e divergências. Fortaleza: Sesc, 2016. Disponível em: <[http://primeirainfancia.org.br/wp-content/uploads/2016/08/Brochura\\_Avalia%C3%A7%C3%A3o-na-Primeira-Inf%C3%A2ncia.pdf](http://primeirainfancia.org.br/wp-content/uploads/2016/08/Brochura_Avalia%C3%A7%C3%A3o-na-Primeira-Inf%C3%A2ncia.pdf)>. Acesso em: 7 set. 2021.

CARTA ABERTA DO MIEIB: Posicionamento público contrário aos livros didáticos na educação infantil. **Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil**, 6 ago. 2021. Disponível em: <[https://www.mieib.org.br/wp-content/uploads/2021/08/06.08.2021\\_CARTA-ABERTA-DO-MIEIB\\_N%C3%83O-AO-LIVRO-DID%C3%81TICO-NA-EI.pdf](https://www.mieib.org.br/wp-content/uploads/2021/08/06.08.2021_CARTA-ABERTA-DO-MIEIB_N%C3%83O-AO-LIVRO-DID%C3%81TICO-NA-EI.pdf)>. Acesso em: 24 set. 2021

CARNOY, M. **Cuba's academic advantage: why students in Cuba do better in school**. Stanford: Stanford University Press, 2007.

COMITÊ Científico do Núcleo Ciência Pela Infância. **O Impacto do Desenvolvimento na Primeira Infância sobre a Aprendizagem**. Estudo nº 1, 2014. Disponível em: <<http://www.ncpi.org.br>>. Acesso em: 1 jun. 2021.

DOURADO, Luiz Fernando (coord.). **A Qualidade da educação: conceitos e definições**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Série Documental. Textos para Discussão, 65 p., 2007. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/documents/186968/485287/A+qualidade+da+educa%C3%A7%C3%A3o+conceitos+e+defini%C3%A7%C3%B5es/#:~:text=Desse%20modo%2C%20a%20Qualidade%20da,%C3%A0%20aprendizagem%20das%20crian%C3%A7as%2C%20etc>>. Acesso em: 15 jun. 2021.

GATTI, B.A. **Formação de professores para o ensino fundamental: instituições formadoras e seus currículos**. Relatório de pesquisa. São Paulo: Fundação Carlos Chagas; Fundação Vitor Civita, 2008.

GATTI, B.A. **Formação de professores no Brasil**: características e problemas. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1355-1379, out.-dez. 2010. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/es/a/R5VNX8SpKjNmKPxxp4QMt9M/?lang=pt&format=pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2021.

GOMES, Ana Valeska A. **Educação infantil no PNE 2014-2024**: acesso, equidade e qualidade. In: GOMES, Ana Valeska A. (org.). *Plano Nacional de Educação: olhares sobre o andamento das metas*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017. Disponível em: <<https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/33101>>. Acesso em: 10 jun. 2021.

GRAY-LOBE, Guthrie; PATHAK, Parag; WALTERS, Christopher. The long-term effects of universal preschool in Boston. *Blueprint Labs Discussion Paper*. Massachusetts Institute of Technology. Cambridge, 2021. Disponível em: <<https://blueprintcdn.com/wp-content/uploads/2021/05/Blueprint-Labs-Discussion-Paper-2021.4-Gray-Lobe-Pathak-and-Walters.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2021.

LEONHARDT, Davi. The power of pre-K. **The New York Times**. The morning newsletter. New York: 10 maio 2021, atualizado em 14 maio 2021. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2021/05/10/briefing/universal-pre-k-biden-agenda.html>>. Acesso em: 10 set. 2021.

LOUZANO, P. et al. Quem quer ser professor?: atratividade, seleção e formação docente no Brasil. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 21, n. 47, 2010. p. 543-568.

MALAGUZZI, Loris. História, ideias e filosofia básica. In: EDWARDS, Carolyn; GANDINI, Lella; FORMAN, George. **As Cem Linguagens da Criança: a abordagem de Reggio Emilia na educação da primeira infância**. Porto Alegre: Artmed, 1999. p. 59-104.

MEC disponibiliza o acesso à escolha dos livros didáticos do PNLD 2022. Ministério da Educação. Brasília. 3 ago. 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/mec-disponibiliza-o-acesso-a-escolha-dos-livros-didaticos-do-pnld-2022>>. Acesso em: 24 set. 2021

NAGASE, Raquel H.; Limana, Amir; Azevedo, Mário L. N. Avaliação da educação infantil: um subcampo social em disputa. **Revista Educação**, Universidade Federal de Santa Maria, v. 45, jan.-dez./2020. Disponível em: <<https://periodicos.ufsm.br/reveduacao/article/view/33550/html>>. Acesso em: 1 ago. 2021.

NATIONAL SCIENTIFIC COUNCIL ON THE DEVELOPING CHILD. **Das Melhores Práticas aos Impactos Transformadores: Uma Abordagem Baseada na Ciência para a Construção de um Futuro Mais Promissor para Crianças Pequenas e suas Famílias**. Tradução de Leonardo Abramowicz. Cambridge: Center on the Developing Child at Harvard University, 2016.

OLIVEIRA, D. A.; VIEIRA, L. **Sinopse do survey nacional referente à educação infantil: pesquisa trabalho docente na educação básica no Brasil**. Grupo de Estudos sobre Política Educacional e Trabalho Docente (GESTRADO). Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2013.

RELATÓRIO DA 1ª ETAPA DA PESQUISA DE AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DA IMPLEMENTAÇÃO DA BNCC. MEC, Consed, Undime, Caed/UFJF. Agosto de 2021. Disponível em: <[https://plataformabncc.caeddigital.net/resources/arquivos/BNCC\\_RELATORIO\\_DA\\_1\\_ONDA.pdf](https://plataformabncc.caeddigital.net/resources/arquivos/BNCC_RELATORIO_DA_1_ONDA.pdf)>. Acesso em: 24 set. 2021.

SANTOS, Alexandre André dos; Neto, João Luiz Horta; Junqueira, Rogério Diniz. **O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb): proposta para atender ao disposto no Plano Nacional de Educação**. PNE em Movimento nº 7. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. 2017. 56 p. Disponível em: <[https://www.anped.org.br/sites/default/files/images/sistema\\_nacional\\_de\\_avaliacao\\_da\\_educacao\\_basica\\_sinaeb\\_-\\_proposta\\_para\\_atender\\_ao\\_disposto\\_no\\_plano\\_nacional\\_de\\_educacao\\_1.pdf](https://www.anped.org.br/sites/default/files/images/sistema_nacional_de_avaliacao_da_educacao_basica_sinaeb_-_proposta_para_atender_ao_disposto_no_plano_nacional_de_educacao_1.pdf)>. Acesso em: 31 jul. 2021.

TANNO, Claudio R. **Fundeb 2021 e complementação-VAAT: condicionantes legais, transferências resultantes, projeções e convergência com o custo aluno qualidade**. Estudo Técnico nº 15. Brasília: Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização. 2021. Disponível em: <[https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2021/et-15\\_2021-complementacao\\_vaat\\_fundeb-2021-v2](https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2021/et-15_2021-complementacao_vaat_fundeb-2021-v2)>. Acesso em: 27 set. 2021.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Anuário da Educação Básica**. São Paulo: Todos pela educação, 2021. Disponível em: <[https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2021/07/Anuario\\_21final.pdf?utm\\_source=site&utm\\_campaign=Anuario](https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2021/07/Anuario_21final.pdf?utm_source=site&utm_campaign=Anuario)>. Acesso em: 1 ago. 2021.





# PANORAMA E AGENDA LEGISLATIVA DO ACESSO À CRECHE NO BRASIL

**Bárbara Aguiar Lopes**

Consultora legislativa da Câmara dos Deputados na área XV (educação, cultura e desporto).

**Jefferson Ricardo Ferreira Chaves**

Consultor legislativo da Câmara dos Deputados na área XV (educação, cultura e desporto).

## 1 Introdução

A creche, primeira etapa da educação infantil, tem o potencial de impulsionar o desenvolvimento social, emocional e intelectual da criança na primeira infância, com repercussões positivas por toda a vida. Trata-se, ademais, de um direito de toda criança. Apesar disso, o atendimento em creches ainda é muito deficitário no Brasil, o que faz da expansão do acesso a essa etapa uma das principais demandas sociais no campo da educação.

Este artigo tem por objetivo traçar um panorama atual do acesso à creche no país. Para isso, apresenta a legislação federal sobre o tema, as taxas de atendimento em creche e sua evolução recente, assim como os principais programas federais e a agenda legislativa dedicados a garantir o acesso à primeira etapa da educação infantil.

## 2 A creche na legislação brasileira

A Constituição Federal de 1988 insere a educação no rol de direitos sociais (art. 6º) e prevê que a “educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (art. 205).

Especificamente em relação à educação infantil, a Carta Magna dispõe tratar-se de um dever do Estado brasileiro (art. 208, IV), sendo os municípios os responsáveis por sua oferta, em colaboração com a União, o Distrito Federal e os estados (art. 30 e art. 211).

Com a aprovação da Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020, e a instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) em caráter permanente, passou a figurar na Lei Maior a obrigatoriedade de destinação mínima, para a educação infantil, de 50% dos recursos globais da denominada complementação Valor Aluno Ano Total (VAAT) ao Fundeb (art. 212-A, § 3º).

O dever do Estado de assegurar atendimento em creche e pré-escola às crianças de até 5 anos de idade<sup>12</sup> é ainda afirmado na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA). A Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB), reitera a competência constitucional dos municípios de ofertar a educação infantil (art. 11) e define que ela será oferecida em pré-escolas para crianças de 4 e 5 anos de idade e em creches para crianças de até 3 anos de idade (art. 30).

Essa é uma distinção importante, visto que a matrícula na pré-escola é obrigatória, enquanto a matrícula na creche é uma opção da família – embora a creche integre a educação básica e toda criança tenha direito de frequentá-la, devendo o poder público garantir a oferta de vagas suficiente. A inclusão das creches no sistema educacional é uma inovação relevante da LDB, visto que historicamente elas estiveram no âmbito da assistência social.

O Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, aborda a educação infantil em sua Meta nº 1, objetivando universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos até o final de sua vigência, em 2024.

A Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016 (Marco Legal da Primeira Infância), define a educação infantil como uma das áreas prioritárias para as políticas públicas voltadas à primeira infância e determina que a sua expansão deverá ser feita de forma a assegurar a qualidade da oferta (art. 16).

Ante a breve exposição sobre aspectos legais referentes à educação infantil, o próximo capítulo, tendo como referência o PNE, abordará um panorama do acesso à etapa da creche, que compõe a educação infantil, sem caráter compulsório.

### 3 Panorama do acesso à creche

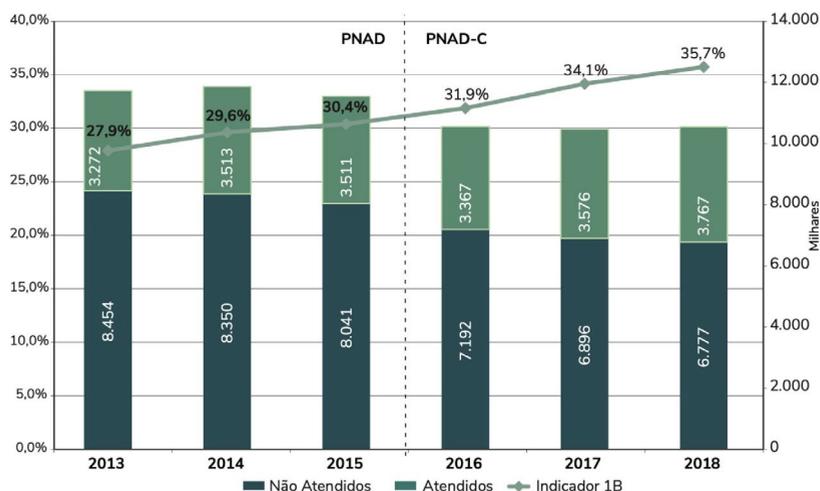
Dedicado a estabelecer um panorama do acesso à creche, este capítulo se divide em duas seções. A primeira contextualiza a Meta nº 1 do PNE e a segunda enfoca as ações e os programas federais dedicados ao tema.

12 A pré-escola passou a atender crianças de até 5 anos de idade a partir da EC nº 53/2006, quando as crianças de 6 anos foram incluídas no primeiro ano do ensino fundamental.

### 3.1 A Meta nº 1 do Plano Nacional de Educação

A Meta nº 1 do PNE objetiva ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos até o final da vigência do plano, ou seja, até 2024. Para acompanhar o andamento da Meta nº 1, mediante compilação dos microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) anual e da Pnad Contínua (Pnad-c), o Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) criou o indicador “Percentual da População de 0 a 3 anos que Frequenta a Escola/Creche”, bem como estimou o número de crianças de 0 a 3 anos atendidas e não atendidas em creche/escola. O Gráfico 1 a seguir apresenta o acompanhamento da Meta nº 1:

Gráfico 1 – Crianças de 0 a 3 anos de idade em escolas ou creches no Brasil – 2013-2018



Fonte: Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE, 2020, p. 32.

De 2013 a 2018, verifica-se uma ampliação de crianças atendidas em creches, passando de 27,9% no primeiro ano da série para 35,7% em 2018 (indicador 1B do Gráfico 1). Considerando que em 2018 a população de 0 a 3 anos era estimada em 10,5 milhões, constata-se que cerca de 3,76 milhões de crianças nessa faixa etária estavam matriculadas em creches (atendidos – barra verde no Gráfico 1) e 6,77

milhões não frequentavam essa etapa da educação infantil (não atendidos – barra azul no Gráfico 1). O cumprimento da Meta nº 1 até 2024 demanda a inclusão de cerca de 1,3 milhão de crianças em creches. No entanto, a permanecer o atual ritmo de crescimento, a tendência é que o Brasil não ultrapasse o índice de 45% de cobertura de creche em 2024, ficando aquém do que estabelece o PNE.

De acordo com dados do Censo da Educação Básica (BRASIL, 2020a), as novas matrículas no período de 2015 a 2019 foram criadas tanto nas creches públicas, quanto nas privadas e nas conveniadas com a rede pública.<sup>13</sup> A participação de cada uma delas no total de matrículas permaneceu estável, com as creches públicas respondendo pela maioria das matrículas em 2019 (72%), seguidas das privadas sem convênio (19%) e das conveniadas (8%). O percentual de matrículas em tempo integral teve leve queda, passando de 58,2%, em 2015, para 56,4%, no ano de 2019.

As desigualdades presentes na sociedade brasileira se refletem no acesso à creche. As taxas de cobertura variam bastante e indicam uma maior exclusão das faixas mais vulneráveis da população, com taxas mais baixas de atendimento entre as famílias de menor renda, as crianças negras e as residentes em área rural.

A renda domiciliar *per capita* é a desagregação que evidencia a maior desigualdade: em 2018, eram 24,8 pontos percentuais (p.p.) de brecha entre os 51% de atendimento do quintil mais rico e os 26,2% de atendimento do quintil mais pobre da população.

Em relação à raça, observa-se que a cobertura cresceu tanto entre negros quanto entre brancos, mas foi mais acentuada entre os brancos, o que levou a um aumento da desigualdade. Enquanto a taxa de atendimento entre os brancos era de 30,7% em 2013 e chegou a 39,1% em 2018, a taxa entre os negros era de 25,8% em 2013 e alcançou 32,8% em 2018. Portanto, atualmente, há uma diferença de 6,3 p.p. entre os dois grupos.

Quanto à localidade, verifica-se que a frequência a creches em áreas rurais, embora venha crescendo, é consistentemente mais baixa que em áreas urbanas, mantendo-se a diferença em torno dos 17,5 p.p. Em 2018, segundo o Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2020d), a taxa de atendimento na zona urbana era de 38,4% e, na zona rural, 20,9%.

13 A legislação permite que o poder público estabeleça convênio com instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos para a oferta de creches.

As grandes regiões também apresentam diferenças significativas de cobertura, variando de 42,5% no Sudeste a 19,2% no Norte. Todas as regiões tiveram aumento de cobertura nos últimos anos, com alterações apenas no topo do *ranking*, que é ocupado ora pelo Sul, ora pelo Sudeste.

### 3.2 Ações e programas federais de acesso à creche

Mediante uma contextualização ampliada do cenário educacional, esta seção enfoca os programas federais de acesso à creche. Em face do complexo arranjo federativo no qual se organizam os sistemas de ensino, nossa estratégia argumentativa tem como base o PNE, porquanto é o documento normativo vigente que busca manter um planejamento coeso dos entes federativos por meio de uma meta geral e de um conjunto de estratégias para sua consecução.

Para o alcance das metas, o PNE as detalha em estratégias com objetivos de curto, médio e longo prazos. Embora nem todas as estratégias sigam uma sequência lógica, elas orientam os caminhos para cumprir o objetivo principal. A Meta nº 1 (educação infantil) do plano relaciona dezessete estratégias, entre as quais as que se dedicam à definição de metas de expansão da rede de ensino com padrão de qualidade (1.1), ao planejamento da demanda (estratégias 1.3, 1.4 e 1.16), à redução de desigualdades de acesso (1.2), à expansão da rede física por meio da construção e aparelhagem de unidades escolares (1.5), à avaliação da educação infantil (1.6) e à orientação e apoio às famílias (1.12 e 1.14).

Considerando a função redistributiva e supletiva conferida ao governo federal pelo § 1º do art. 211 da Constituição Federal (CF/1988), enfocando a ampliação do acesso à creche e considerando os prazos de cumprimento estabelecidos no PNE, conforme Quadro 1 a seguir, destacamos as seguintes estratégias que perpassam competências do governo federal:

### Quadro 1 – Estratégias vinculadas ao acesso à creche com enfoque nas competências do governo federal

Estratégia n <sup>o</sup>	Detalhamento	Prazo
1.1	Expansão com padrão de qualidade: Definir, em regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, metas de expansão das respectivas redes públicas de educação infantil segundo padrão nacional de qualidade, considerando as peculiaridades locais	Sem prazo definido
1.2	Redução de desigualdades: Garantir que, ao final da vigência deste PNE, seja inferior a 10% a diferença entre as taxas de frequência à educação infantil das crianças de até 3 anos oriundas do quinto de renda familiar <i>per capita</i> mais elevado e as do quinto de renda familiar <i>per capita</i> mais baixo	Até 2024
1.3	Demanda e planejamento: Realizar, periodicamente, em regime de colaboração, levantamento da demanda por creche para a população de até 3 anos, como forma de planejar a oferta e verificar o atendimento da demanda manifesta	Periodicamente
1.4	Procedimentos para acompanhar a demanda: Estabelecer, no primeiro ano de vigência do PNE, normas, procedimentos e prazos para definição de mecanismos de consulta pública da demanda das famílias por creches	2015
1.5	Expansão da rede física: Manter e ampliar, em regime de colaboração e respeitadas as normas de acessibilidade, programa nacional de construção e reestruturação de escolas, bem como de aquisição de equipamentos, visando à expansão e à melhoria da rede física de escolas públicas de educação infantil	Sem prazo definido
1.6	Avaliação da educação infantil: Implantar, até o segundo ano de vigência deste PNE, avaliação da educação infantil, a ser realizada a cada dois anos, com base em parâmetros nacionais de qualidade, a fim de aferir a infraestrutura física, o quadro de pessoal, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a situação de acessibilidade, entre outros indicadores relevantes	2016; 2018; 2020; 2022; 2024
1.12	Programa de orientação e apoio às famílias: Implementar, em caráter complementar, programas de orientação e apoio às famílias, por meio da articulação das áreas de educação, saúde e assistência social, com foco no desenvolvimento integral das crianças de até 3 anos de idade	Sem prazo definido
1.14	Acompanhamento de famílias: Fortalecer o acompanhamento e o monitoramento do acesso e da permanência das crianças na educação infantil, em especial dos beneficiários de programas de transferência de renda, em colaboração com as famílias e com os órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância	Sem prazo definido

Estratégia nº	Detalhamento	Prazo
1.16	Publicação do levantamento da demanda: O Distrito Federal e os municípios, com a colaboração da União e dos estados, realizarão e publicarão, a cada ano, levantamento da demanda manifesta por educação infantil em creches e pré-escolas, como forma de planejar e verificar o atendimento	Anualmente

Fonte: Elaboração própria com base em Gomes e Sena (2014).

Ante a apresentação do conjunto de diretivas evidenciadas no PNE, podemos identificar algumas políticas e programas desenvolvidos pelo governo federal após a publicação do plano, bem como programas criados anteriormente ao PNE ainda vigentes. As próximas subseções se dedicarão a explorar as estratégias destacadas no Quadro 1 em comparação com as ações federais e com os achados de órgãos de controle, quais sejam o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria-Geral da União (CGU).

### 3.2.1 Parâmetros de qualidade e avaliação (estratégias 1.1 e 1.6)

Um desafio reconhecido pelo PNE para a expansão de matrículas em creche é a criação e manutenção de um padrão de qualidade, a exemplo de mobiliário e brinquedos adequados, espaço físico que permita o desenvolvimento infantil e a formação necessária do professor da etapa. O estabelecimento de padrão de qualidade está relacionado com a avaliação da educação infantil porque esta última, não possuindo o caráter de avaliação de aprendizado, fornece insumos para se mensurar a qualidade, tais como infraestrutura, recursos pedagógicos, acessibilidade, quadro de pessoal, condições de gestão, entre outros.

Após um período de expansão das matrículas da educação básica, ocorrida na última década do século XX, o debate ganhou ênfases distintas conforme os desafios que se apresentam às etapas. Se na pré-escola e no ensino fundamental a democratização do acesso se deslocou para as questões de permanência na escola, na creche a discussão sobre o acesso se mantém acrescida dos desafios de permanência em um contexto de instituição de indicadores para mensurar a qualidade.

A Campanha Nacional pelo Direito à Educação publicou em 2007 estudo norteador sobre o Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) em que se relaciona o financiamento educacional com a qualidade de atendimento, na forma de um indicador que mostra quanto deve ser investido ao ano por aluno de cada etapa e modalidade

da educação básica. Em 2010, tendo por base o referido estudo, o CNE adotou as premissas do CAQi como padrões mínimos de qualidade, mediante a publicação do Parecer CEB/CNE nº 8. Nesse modelo, o valor de investimento por aluno deve levar em consideração a modalidade e a etapa de atendimento, sendo a creche a etapa com o maior valor haja vista a estimativa à época de R\$ 5.943,60 anuais por aluno.

Ocorre que, desde então, o Parecer CEB/CNE nº 8/2010 não foi homologado pelo Ministro da Educação e, em 2019, o Parecer CEB/CNE nº 3 reexaminou o documento de 2010 e apontou algumas fragilidades no desenho operacional do CAQi, entre as quais apontamos:

A opção por utilizar um padrão único de escola (tamanho, número de salas, quantidade de professores etc.) como referência para construir uma lista de insumos educacionais, mesmo considerando diferentes etapas/segmentos e modalidades de oferta, gerou uma série de questionamentos por parte do Ministério da Educação.

Ao contrário da crença de que a abordagem objetiva da definição de padrões por meio de insumos educacionais facilitaria a checagem e a responsabilização, a rigidez das listas causaria mais transtornos do que soluções, dada a multiplicidade de situações possíveis no território brasileiro. Além disto, as listas envelhecem, e o modelo padronizado não é facilmente ajustado para as escolas reais, de diferentes tamanhos e condições nos diferentes contextos geográficos, culturais, sociais e econômicos do país. Qualquer lista de insumos educacionais rigidamente construída, por melhor que seja, sempre estará exposta ao questionamento dos profissionais que atuam nas escolas reais: por que estes itens e não outros? (BRASIL, 2019, p. 21).

Finaliza o Parecer CNE/CEB nº 3/2019, com o voto da relatora<sup>14</sup> no qual se manifesta contrariamente à competência da Câmara de Educação Básica do CNE para definir o valor financeiro e a precificação do CAQi. Destaque-se que esse último parecer foi homologado pelo ministro da Educação.

Não obstante o padrão mínimo de qualidade ainda não tenha sido definido na educação infantil, uma ação relevante em 2018 foi a atualização dos Parâmetros Nacionais de Qualidade da Educação Infantil, apresentando referências para

14 A relatora do Parecer CNE/CEB nº 3/2019, foi a conselheira Maria Helena Guimarães de Castro.

a organização, gestão e o funcionamento das instituições dessa etapa do ensino (BRASIL, 2019b).

Ao seu turno, no Compromisso pela Educação Básica publicado pelo Ministério da Educação (MEC) em 2019, já com a nova gestão do governo federal, há referência à implementação de parâmetros de qualidade na educação infantil. Entretanto, no balanço MEC do início de 2020, não há mais menção a essa implementação.

Em síntese, embora o MEC tenha estabelecido parâmetros nacionais de qualidade na educação infantil, não avançou no sentido de consolidar informação acerca do custo mínimo por aluno da educação infantil capaz de assegurar ensino de qualidade (BRASIL, 2019b).

Prevista no art. 11 da Lei do PNE no âmbito de um sistema nacional de avaliação, a criação de uma metodologia avaliativa para a educação infantil se reveste de complexidade. Em recente audiência pública na Comissão de Educação da Câmara dos Deputados,<sup>15</sup> o diretor substituto de Avaliação de Educação Básica do Ministério da Educação não mencionou iniciativas de ampliar o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) nesse sentido.

O atraso verificado na falta de implementação da Avaliação Nacional da Educação Infantil (Anei) evidencia a não priorização das políticas de avaliação da educação infantil em comparação com o ensino fundamental e o médio e também um descompasso com o cumprimento do PNE. Entende-se que essa avaliação é importante para mensurar critérios de qualidade e subsidiar os gestores das redes de educação infantil (ABUCHAIM, 2020).

### **3.2.2 Redução de desigualdades (estratégia 1.2)**

Em longo prazo, crianças com menos oportunidades de desenvolvimento possuem probabilidade aumentada de se tornarem adultos pobres. A literatura é vasta em comprovações de que investimentos e frequência em creches e pré-escolas têm impacto positivo, que supera os custos iniciais, sobre diferentes dimensões do desenvolvimento humano. Dentre os benefícios, são citados o desenvolvimento da cognição no curto prazo, melhora no aprendizado de médio prazo, maior escolaridade e

15 Audiência pública realizada na Comissão de Educação da Câmara dos Deputados em 24 de maio de 2021 com o tema “Sistema de Avaliação da Educação Básica”.

renda no longo prazo (DELANEY et al., 2011; BARROS A. J. D. et al., 2010; CAMPOS M. M. et al., 2014, apud PORTO; LERNER, 2015).

A redução do ciclo intergeracional de pobreza perpassa a ampliação do acesso à creche, e a discussão empreendida para a elaboração do PNE se dedicou a essa questão na estratégia 1.2, que evidencia a necessidade de um acesso mais equânime à primeira etapa da educação infantil, mediante redução da diferença entre a taxa de frequência à creche do quinto de renda familiar *per capita* mais elevado (20% mais ricos) e a do quinto de renda familiar *per capita* mais baixo (20% mais pobres). Trata-se de medida importante para a redução de desigualdades, haja vista a enorme disparidade nas matrículas em creches das crianças cujas famílias possuem renda superior em comparação com as que possuem renda inferior.

Embasando-se nos dados da Pnad-C, o Todos Pela Educação elaborou levantamento que evidencia a desigualdade na taxa de atendimento escolar de acordo com o nível socioeconômico, conforme demonstrado no Gráfico 2:

**Gráfico 2 – Desigualdade na taxa de atendimento escolar – por nível socioeconômico**



Fonte: Todos pela Educação, 2019a, p. 17.

Os dados do Gráfico 2 evidenciam a acentuada discrepância na frequência às creches entre as crianças de 0 a 3 anos menos favorecidas economicamente (29%) e as mais favorecidas (51%). A desigualdade foi menos evidente na faixa etária de 4 a 5 anos, cujo percentual foi de 93% para os mais pobres e 98% para a população mais rica. Consoante o relatório, essa diferença conforme o nível socioeconômico permanece nos resultados dos indicadores de aprendizagem. Os resultados demonstram a necessidade de buscar a redução das desigualdades sociais refletidas nos indicadores e não apenas melhorar os resultados educacionais (BRASIL, 2019c).

O crescimento da taxa de atendimento em creche nos últimos anos ocorreu sem grandes reduções das desigualdades e sem alterar a tendência de exclusão dos mais

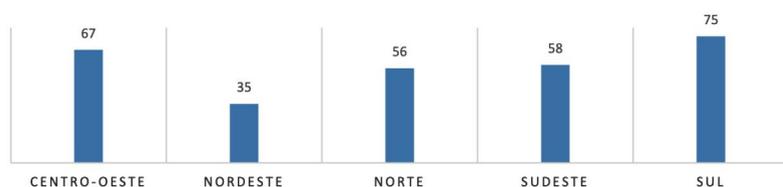
vulneráveis. Por isso, para compreender melhor os desafios do poder público frente à tarefa de expandir o atendimento em creches, é preciso olhar para as características dessa população – em especial, para o contingente que não está sendo atendido.

De acordo com dados da Pnad Contínua, em 2017, entre as famílias cujos filhos não frequentavam creches, 64% declaravam não querer matriculá-las. Mas é importante observar como as respostas variam: 75% das famílias com renda mensal mais alta (superior a R\$ 5.363,19 no momento da pesquisa) que não matriculam seus filhos na creche o fazem por opção; mas esse número cai para 56% entre as famílias abaixo da linha de pobreza. Entre as famílias que residem na zona rural, 62% apontavam a falta de unidades perto de casa como o motivo para não matricularem seus filhos em creches.

Além disso, diversos fatores podem influenciar o interesse das famílias por matricularem ou não as crianças em creches, a exemplo da inserção dos pais no mercado de trabalho e da condição de monoparentalidade. Visto que ainda há grande demanda não atendida, o conhecimento de tais fatores no âmbito do município é relevante para orientar a expansão do atendimento em creche, de forma a priorizar a população com maior necessidade – e mais excluída – do serviço.

Ainda que outros critérios possam ser utilizados, garantida a transparência do processo, a necessidade de se considerar a vulnerabilidade social da família como critério prioritário para a matrícula em creche das crianças de 0 a 3 anos é abordada pelo parâmetro 1.1.4 dos Parâmetros Nacionais de Qualidade da Educação Infantil 2018. Entretanto, de acordo com relatório amostral de avaliação realizado pela CGU (BRASIL, 2019c), foi observado que um percentual significativo das instituições de ensino visitadas pela equipe de auditoria não prioriza a matrícula de crianças pertencentes a famílias em situação vulnerável, conforme Gráfico 3 a seguir:

**Gráfico 3 – Instituições de ensino infantil (visitadas pela equipe de auditoria) sem critério de vulnerabilidade social para a matrícula em 2019 por região (%)**



Fonte: Brasil, 2019c, p. 30.

Pode-se verificar, com base no Gráfico 3, que a região Sul apresentou o menor percentual de utilização de critério de vulnerabilidade para a matrícula nas instituições de educação infantil (25%), ao passo que no Nordeste 65% das escolas fazem essa priorização, evidenciando que a expansão das matrículas tem ocorrido de forma desigual no Brasil.

Entre as instituições de ensino que possuem como critério de matrícula a vulnerabilidade social da família, 76% demonstraram ficha de matrícula, ficha de caracterização da família, exigência do Cartão do Programa Bolsa Família como um dos documentos requeridos para a matrícula. A maior parte verifica a participação no Programa Bolsa Família ou outra política pública social, como Benefício de Prestação Continuada (BPC) ou Programa Criança Feliz. Outros critérios relatados dizem respeito às condições de moradia (casa própria, estrutura do piso); Número de Identificação Social (NIS) e caracterização da família (informações sobre os moradores do domicílio: mãe ou pai único responsável legal pela criança, renda familiar, emprego formal, aposentadoria, auxílio-doença, benefício por invalidez). Em menor grau, outras informações foram demandadas, como a existência de gestante ou deficiente, tipo de área em que reside, presença de exploração sexual de crianças e adolescentes, área com risco de alagamento e presença de altos índices de criminalidade (BRASIL, 2019c).

A associação entre a discrepância no atendimento em creche pelo critério de renda e os achados de auditoria permite inferir que a priorização da matrícula das crianças em situação de vulnerabilidade socioeconômica, determinada pela estratégia 1.2, não tem sido considerada por boa parte das redes de ensino.

No âmbito das políticas federais relativas à redução das desigualdades no acesso à creche, destaca-se o Programa Brasil Carinhoso.

### **Brasil Carinhoso**

O Programa Brasil Carinhoso foi instituído por meio da Lei nº 12.722/2012, como parte integrante do Plano Brasil sem Miséria, uma estratégia de política social com enfoque na superação da extrema pobreza. Uma de suas ações objetivava expandir a quantidade de matrículas de crianças entre zero e 48 meses cujas famílias fossem beneficiárias do Programa Bolsa Família em creches públicas ou conveniadas (Lei nº 12.722/2012, art. 4º).

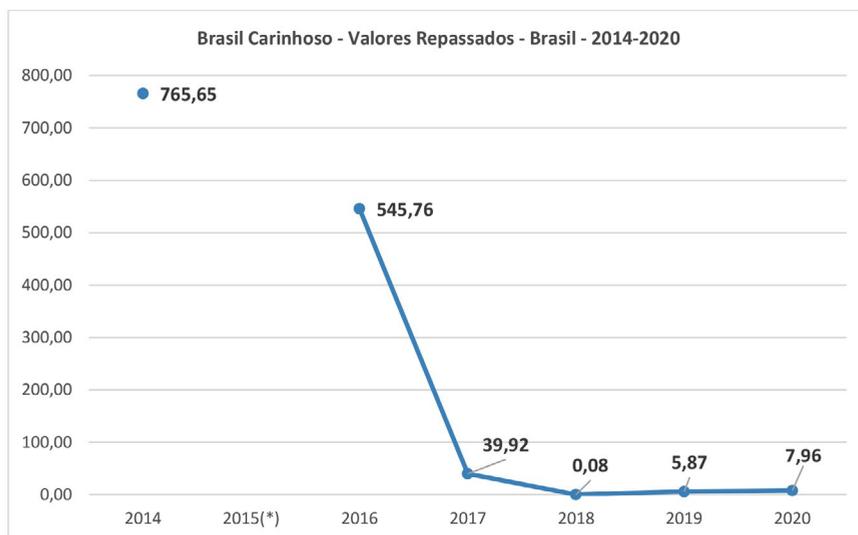
Para isso, era realizada transferência automática de recursos da União aos municípios e ao Distrito Federal, sem necessidade de convênio ou outro instrumento, para custear despesas com manutenção e desenvolvimento da educação infantil, contribuir com as ações de cuidado integral, segurança alimentar e nutricional e garantir o acesso e a permanência da criança na educação infantil. Os recursos transferidos eram, inicialmente, calculados com base em 50% do valor anual mínimo por matrícula em creche pública ou conveniada, em período integral e parcial, definido para o Fundeb (BRASIL, 2015b).

Com a aprovação da Medida Provisória nº 729/2016, o apoio financeiro passou a destinar-se, também, aos alunos de zero a 48 meses matriculados em creches públicas ou conveniadas com o poder público cujas famílias fossem beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada, ou que fossem pessoas com deficiência.

Além de ampliar o rol de beneficiários do Brasil Carinhoso, a lei estabeleceu condicionantes para a efetivação do repasse de recursos. O apoio passou a ser devido apenas aos municípios (e ao Distrito Federal) que comprovassem ter ampliado a cobertura em creches, ou o número de matrículas em creches, de crianças beneficiárias do BPC, de crianças de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família e de crianças com deficiência.

A partir da alteração legal, a definição do valor do repasse passou a ser de responsabilidade de “ato conjunto dos ministros de Estado do Desenvolvimento Social e Agrário e da Educação”. A Portaria Interministerial nº 4, de 4 de dezembro de 2017, última publicada, definiu o valor como o percentual de 2,65% do valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente para educação infantil, aplicada a mesma ponderação do Fundeb. Na prática, houve redução expressiva dos recursos repassados, conforme se observa no Gráfico 4:

**Gráfico 4 – Repasses financeiros para o Brasil Carinhoso – 2016-2019 (em milhões de reais)**



Fonte: Elaboração própria, com dados do Relatório de Gestão FNDE 2020 (BRASIL, 2020g). Acesso em: 3 jun. 2021.

A partir da edição da Medida Provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021, que institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil, essa ação do Programa Brasil Carinhoso foi extinta, por meio da revogação dos arts. 4º a 6º da Lei nº 12.722/2012.

### 3.2.3 Demanda por creches (estratégias 1.3, 1.4 e 1.16)

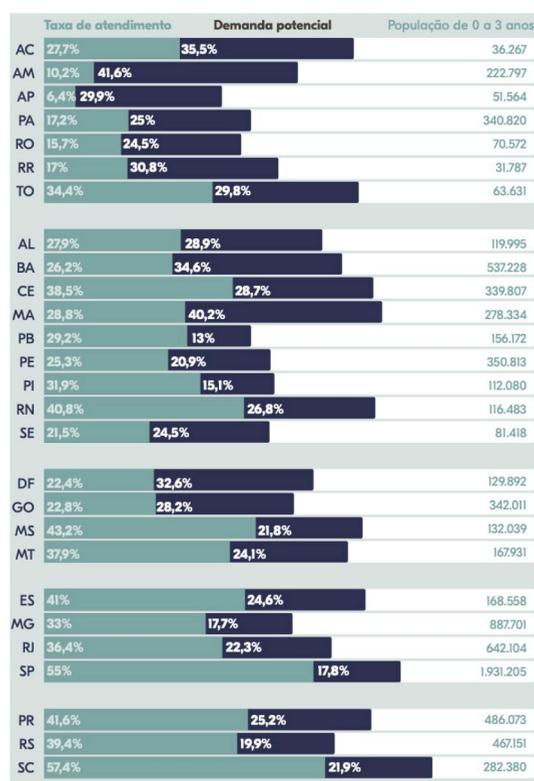
Por se tratar de etapa da educação básica cuja matrícula é facultativa, a demanda por creches precisa ser adequadamente dimensionada. O PNE dispõe sobre estratégias nesse sentido e, para melhor entendimento, importa distinguir a demanda manifesta da demanda potencial. A primeira diz respeito às famílias que efetivamente procuram vaga em creche. Ao seu turno, a demanda potencial é mais ampla porque compreende a soma das famílias que procuram vaga e das que têm interesse em uma vaga, mas, por qualquer motivo, não chegam a tentar efetuar a matrícula.

A estratégia 1.3 prevê o levantamento periódico em regime de colaboração – portanto, com o apoio do governo federal – da demanda manifesta. Esta se relaciona com

a estratégia 1.16, que estatui a publicação anual da demanda manifesta por creches pelo DF e pelos municípios, com a colaboração da União e dos estados. Por sua vez, a estratégia 1.4 dispõe sobre a normatização e definição de prazos e procedimentos para atender a demanda potencial das famílias pela primeira etapa da educação infantil.

Um retrato da situação da demanda pelas famílias por creches pode ser observado no estudo *Desafios do acesso à creche no Brasil: subsídios para o debate* (FUNDAÇÃO..., 2020). Com base nos dados do Censo Escolar e da Pnad-C de 2017, os seguintes resultados foram estimados, conforme o Gráfico 5:

**Gráfico 5 – Taxa de atendimento e demanda potencial em relação à população (0 a 3 anos e 11 meses) em 2017 – por unidade da federação**



Fonte: Fundação..., 2020, p. 29.

Pode-se verificar, com base no Gráfico 5, que a demanda potencial apresenta variações significativas, dependendo da unidade da federação e da região do país. No

Norte, o Amazonas é o estado que apresenta a maior demanda potencial, com 41,6% das crianças de 0 a 3 anos. No Nordeste, a maior demanda está no Maranhão (40,2%). No Centro-Oeste, o Distrito Federal (32,6%) se destaca. No Sudeste, chama atenção o Espírito Santo (24,6%) e, no Sul, o Paraná (25,2%).

A variação da demanda por creches é expressiva inclusive dentro das unidades federativas, entre outros aspectos, porque depende de características de cada família. Como exemplo, no Rio Grande do Sul, Porto Alegre possui demanda de 60%, enquanto o município de Três Forquilhas registra demanda de 2% (TODOS..., 2019b).

A meta estabelecida pelo PNE de atender 50% das crianças de até 3 anos em creches, até o fim de sua vigência, é um importante balizador para acompanhar a evolução do atendimento, mas isso não significa que seja adequada em cada unidade da federação. A expansão da oferta de creches exige que os entes federados, especialmente os municípios, saibam previamente a quantidade de crianças na faixa etária alvo a serem atendidas pela oferta de educação infantil e que seja levantada a demanda local. Entretanto, conforme auditoria do TCU (BRASIL, 2017a), 45% dos municípios pesquisados não realizam tais atividades, segundo informações prestadas pelos próprios gestores locais e, mesmo no caso dos que afirmam realizá-las, há evidências de fragilidades, como a não formalização dos procedimentos e até mesmo a não utilização do levantamento para planejar a expansão da oferta municipal.

Em vista da complexidade de se estimar a demanda manifesta e a potencial por creches, a União deveria coordenar a definição de metas diferenciadas para o conjunto dos municípios do país conforme a necessidade. Entretanto, com a exceção de iniciativas legislativas no Congresso Nacional que serão abordadas no próximo capítulo, o governo federal, ao menos publicamente, não tem se mobilizado para promover em regime de colaboração o levantamento da demanda por creches.

Uma possível explicação pode ser depreendida nas mudanças da estrutura organizacional do Ministério da Educação (MEC). O novo governo federal, por meio dos Decretos nºs 9.665/2019 e 10.195/2019 extinguiu a Secretaria de Articulação dos Sistemas de Ensino (Sase), que tinha como função estimular e ampliar a cooperação entre o MEC e as secretarias estaduais e municipais de educação. Como a grande maioria das matrículas na educação básica está nessas redes, a cooperação e o diálogo do ministério com as demais instâncias são essenciais para as ações e políticas da educação básica e, no presente caso, poderia ser relevante para articular o planejamento da demanda por creches (BRASIL, 2020b).

### 3.2.4 Expansão da rede (estratégia 1.5)

A estratégia 1.5 dispõe sobre a expansão da rede de escolas de educação infantil, por meio de construção ou reforma dos espaços físicos e aquisição de equipamentos. Nesse aspecto, destaca-se o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância). Adicionalmente, como um mecanismo de apoio à educação básica de modo ampliado, o Fundeb possui diretrizes relevantes para estimular o acesso à creche no Brasil.

#### Proinfância

O Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), instituído pela Resolução FNDE nº 6/2007, objetiva apoiar os sistemas públicos de educação infantil por meio da expansão da rede física de atendimento da educação infantil pública, da melhoria da infraestrutura das creches e pré-escolas públicas já existente nas redes municipais e do Distrito Federal e da ampliação do acesso à educação infantil, contribuindo para a melhoria da qualidade da educação. Trata-se de programa de assistência financeira de caráter suplementar, o qual demanda que o município, mediante elaboração de Plano de Ações Articuladas (PAR), possibilite ampliar a oferta de creches.

A concepção do programa prevê a prestação de assistência financeira aos sistemas públicos de educação infantil, inicialmente, mediante seleção e aprovação de proposta e posterior celebração de convênio. Para solicitar apoio do Proinfância, os municípios devem (1) disponibilizar terreno em localização, condições de acesso e características geotécnicas e topográficas adequadas para a implantação das unidades, segundo as exigências dos projetos padronizados oferecidos pelo FNDE; (2) comprometer-se com a gestão, funcionamento e manutenção das unidades e (3) demonstrar *déficit* comprovado de vagas na educação infantil. Destacam-se entre as condições mínimas para a construção de escolas no âmbito do programa a demanda mínima conforme o projeto escolhido; a titularidade do domínio do terreno por parte do município interessado e que o terreno possua viabilidade técnica e legal para implantação de escola de educação infantil.

A execução do Proinfância ocorre em cinco etapas (BRASIL, 2017a, p. 7 e 8), a saber: análise das propostas, liberação dos recursos financeiros, execução, monitoramento das obras e prestação de contas.

Há três mecanismos básicos de construção de creches. No primeiro e menos frequente deles, o próprio conveniente elabora os projetos com base nos manuais do FNDE e providencia a respectiva licitação. No segundo, o município continua licitando por sua conta a contratação das creches, desde que utilize os projetos-padrão elaborados pelo FNDE com eventuais adaptações necessárias à realidade local. O terceiro mecanismo prevê a contratação da obra mediante adesão a uma ata de registro de preços em licitação realizada pelo próprio FNDE (BRASIL, 2014).

De sua criação até 2011, o Proinfância foi executado por meio de convênios. Com a entrada no Plano de Aceleração do Crescimento 2 (PAC 2), os recursos passaram a ser liberados mediante transferências diretas, via aceite de termos de compromisso. Considerando o baixo desempenho na expansão da rede física, na segunda fase do programa, de 2012 a 2015, no âmbito do Regime Diferenciado de Contratação,<sup>16</sup> o FNDE optou por realizar licitações centralizadas para sistemas de registros de preços das obras. Nesse período, as empresas registradas para a construção das unidades deveriam obedecer à tipologia dos projetos-padrão e utilizar metodologias inovadoras de construção, com o objetivo de reduzir o tempo de construção dos empreendimentos. Apesar da mudança de metodologia, os resultados previstos não foram alcançados e em 2015 a antiga sistemática retornou, com a utilização de alvenaria tradicional para a construção das escolas e os procedimentos de licitação tornaram a ser realizados pelos municípios e DF (BRASIL, 2017a).

Auditorias realizadas pelo TCU<sup>17</sup> identificaram problemas na execução do programa, entre os quais foram relatados: inconsistência ou desatualização dos dados no sistema de acompanhamento; falhas na fiscalização por parte do FNDE; baixo ritmo de execução ou paralisação das obras; execução de serviços com qualidade deficiente; creches concluídas sem funcionamento; inconsistências no projeto-padrão desenvolvido pelo fundo; equívocos nos quantitativos das planilhas orçamentárias; soluções de engenharia antieconômicas e desvinculação aos normativos técnicos quanto à área de iluminação e ventilação para localidades mais quentes. Importa notar que o TCU não atribuiu responsabilidade pelos problemas identificados somente ao FNDE,

16 Conforme Decreto nº 7.581, de 11 de outubro de 2011.

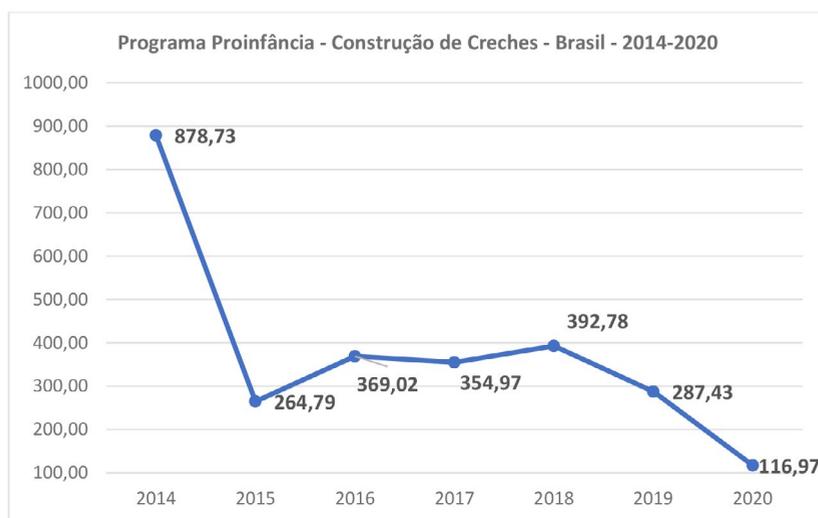
17 Acórdãos TCU Plenário nos 2.580/2014, 608/2015, 2.775/2017, 2.553/2018 e 2.898/2020.

uma vez que compete aos municípios cuidar da execução das obras, mas o tribunal aponta que paralisações, atrasos, falhas em execução e desconformidades ganham relevância na medida em que são recorrentes, razão pela qual o fundo deve agir para controlar as causas das ocorrências.

Destaque-se ainda a auditoria de dezembro de 2017 realizada pela CGU (BRASIL, 2017b) constatando que o Proinfância contribuiu pouco para o atingimento da Meta nº 1 do PNE por conta de sua baixa eficácia: das 8.824 obras previstas, 2.708 foram 100% concluídas e, dessas últimas, 1.478 estavam em funcionamento. No período de dez anos (2007-2017), leis orçamentárias provisionaram mais de R\$ 13,7 bilhões, porém os recursos federais efetivamente transferidos foram da ordem de R\$ 6,4 bilhões.

O Proinfância é uma importante iniciativa governamental e, pelos achados de auditoria relatados e sem desconsiderar a necessária responsabilização pelo cometimento de irregularidades, deve ser aprimorado para que seu objetivo de ampliar a oferta de creches seja alcançado com mais eficácia. Com efeito, o Gráfico 6 evidencia a queda nos repasses financeiros para a construção de creches no período de 2014 a 2020, explicada em parte pela baixa capacidade de execução dos demais entes federados.

**Gráfico 6 – Repasses financeiros para a construção de creches – 2014-2019 (em milhões de reais)**



Fonte: Elaboração própria, com dados do Relatório de Gestão FNDE 2020 (BRASIL, 2020g). Acesso em: 3 jun. 2021.

## Fundeb

A Constituição Federal estabelece um intrincado mecanismo para dividir as receitas tributárias entre União, estados, DF e municípios. Uma parte dessa receita tributária é vinculada para cobrir despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino. Nesse mecanismo de alocação de recursos, o Fundeb é uma expressão poderosa do pacto federativo. O Fundeb é um fundo contábil, composto por 27 fundos (26 estados + DF) que têm a função precípua de redistribuir os recursos destinados à educação básica com base no valor anual por aluno. Quando um fundo estadual tem um valor aluno/ano inferior ao nacional, a União complementa com até 10% do total de recursos do Fundeb para que o valor mínimo seja alcançado. Era esse o único critério adotado até 2020, ano em que nove fundos estaduais<sup>18</sup> receberam recursos da União para complementação do valor anual mínimo.

Promulgada em agosto de 2020, após grande mobilização social e com votação expressiva nas duas Casas do Congresso Nacional, a Emenda Constitucional nº 108/2020, tornou o Fundeb um mecanismo permanente de financiamento que destina parte dos recursos a que se refere o *caput* do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna dos profissionais da educação. O Novo Fundeb utiliza mecanismos semelhantes de redistribuição utilizados no anterior, mas possui inovações relevantes para aprimorar a equidade educacional. Fortalece-se a solidariedade federativa por conta do aumento gradual da complementação da União – que parte dos atuais 10% para 12% em 2021 e alcança 23% em 2026. De forma a não acarretar perdas para os estados mais vulneráveis, que hoje recebem a complementação da União, o novo mecanismo manteve as regras para 10% da complementação (agora denominada complementação-VAAF) e inovou nos 13% adicionais (CHAVES, 2020).

Ao tomar como referência o chamado valor anual total por aluno para outros 10,5% da complementação (complementação-VAAT), a intenção é distribuir recursos com base na efetiva capacidade de financiamento de cada ente federado, de forma a distribuir os recursos, não mais por âmbitos estaduais, mas por redes de ensino, justamente para atingir as redes de maior vulnerabilidade. Essa inovação decorreu da discussão da matéria no Congresso Nacional. Identificou-se que há estados que

18 Em 2020, receberam a complementação da União as redes de Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí.

não recebem a complementação da União cujas redes municipais possuem um valor aluno/ano inferior e necessitariam de complementação por meio de redistribuição aprimorada – isso ocorre no estado de Minas Gerais, por exemplo.

Além do mais, 50% dos recursos globais da complementação-VAAT serão destinados à educação infantil. Em atenção ao que dispõe o art. 28 combinado com o art. 43, III, ambos da Lei nº 14.113/2020, que regulamentou o Novo Fundeb, foi estabelecida pela Portaria MEC/Inep nº 276/2021, uma proposta de indicador de educação infantil (IEI), que determina os percentuais mínimos do VAAT a serem aplicados nessa etapa em cada município, levando em conta o *déficit* de cobertura, considerada a oferta e a demanda anual pelo ensino e a vulnerabilidade socioeconômica da população a ser atendida.

Os adicionais 2,5 pontos percentuais de participação da União (complementação-VAAR) serão distribuídos para as redes públicas que alcançarem evolução de indicadores, a serem definidos, de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades.

Adicionalmente, a União presta apoio financeiro aos municípios e ao DF enquanto as matrículas em creche ainda não tenham sido computadas no cálculo para o recebimento dos recursos do Fundeb, por meio do programa de apoio a novas turmas de educação infantil (art. 2º da Lei nº 12.722/2012) e do programa de apoio a novos estabelecimentos de educação infantil (Lei nº 12.499/2011). Trata-se de programas suplementares, executados por transferência direta aos municípios que pleitearem os recursos.

Em resposta ao Requerimento de Informação nº 1.167/2020,<sup>19</sup> que indaga as razões para a baixa execução orçamentária do programa de apoio a novas turmas, o Ministério da Educação informou que os dois programas estão alocados na mesma ação orçamentária e que, em 2019, os pedidos de apoio para novos estabelecimentos ultrapassaram o valor previsto no orçamento para ambos os programas.

Embora as transferências sejam obrigatórias, o art. 13 da Lei nº 12.722/2012, determina que os recursos financeiros observem os limites de movimentação, de empenho e de pagamento da programação orçamentária e financeira anual – o que, de acordo com o MEC, ampara o fechamento do sistema para novas solicitações dos municípios quando ultrapassado o orçamento, como ocorreu em 2019.

19 RIC nº 1.167/2020, de autoria do deputado Pedro Cunha Lima. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1940910&filename=Tramitacao-RIC+1167/2020](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1940910&filename=Tramitacao-RIC+1167/2020)>. Acesso em: 4 jun. 2021.

### 3.2.5 Programas de orientação, apoio e acompanhamento de famílias (estratégias 1.12 e 1.14)

Com caráter de articulação entre as áreas da saúde, educação e assistência social, as estratégias 1.12 e 1.14 do PNE dizem respeito à implementação de programa orientativo às famílias que possuem crianças na primeira infância. A estratégia 1.14 enfoca as famílias beneficiadas pelos programas de transferência de renda.

O Programa Criança Feliz, instituído pelo Decreto nº 8.869/2016 e consolidado pelo Decreto nº 9.579/2018, contempla as citadas estratégias e tem por finalidade promover o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância em alinhamento com o Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016). Coordenado pelo Ministério da Cidadania, o programa possui caráter intersetorial e consiste essencialmente na realização de visitas domiciliares periódicas e de ações complementares de apoio. O público-alvo são gestantes, crianças de até 6 anos e suas famílias, em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social.

De acordo com o Decreto nº 8.869/2016, são elencados como objetivos do Criança Feliz a promoção do desenvolvimento humano a partir do apoio e do acompanhamento do desenvolvimento infantil integral na primeira infância; o apoio à gestante e à família na preparação para o nascimento e nos cuidados perinatais; a colaboração para o exercício da parentalidade, fortalecendo os vínculos e o papel das famílias para o desempenho da função de cuidado, proteção e educação de crianças na faixa etária de até 6 anos de idade; a mediação do acesso da gestante, das crianças na primeira infância e das suas famílias a políticas e serviços públicos de que necessitem e a integração, ampliação e fortalecimento de ações de políticas públicas voltadas para as gestantes, crianças na primeira infância e suas famílias.

Por meio de informação pública, mediante requerimento de informação<sup>20</sup> demandado pela deputada federal Paula Belmonte, o Ministério da Cidadania informou o total de indivíduos e de famílias visitadas, os municípios atendidos e o valor despendido, conforme Tabela 2 a seguir:

20 Requerimento de Informação (RIC) nº 1.211/2020, de autoria da deputada Paula Belmonte, destinado ao ministro da Cidadania. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2263035>>. Acesso em: 1º jun. 2021.

Tabela 2 – Execução do Programa Criança Feliz – 2017-2020

Ano	Total de indivíduos visitados	Total de famílias visitadas	Municípios atendidos	Valor despendido (R\$)
2017	199.466	186.119	2.547	207.930.106,00
2018	449.560	389.435	2.626	256.666.709,00
2019	670.900	576.104	2.787	353.512.685,00
2020	627.549	561.116	2.929	297.467.527,73

Fonte: RIC nº 1.211/2020.

Haja vista a totalidade de municípios brasileiros, a despeito do aumento da cobertura, o programa ainda precisa ser ampliado para os demais municípios que possuam população elegível. Entretanto, em manifestação no RIC nº 1.211/2020, a Secretaria Nacional de Atenção à Primeira Infância, do Ministério da Cidadania, informou que readequações orçamentárias no programa suspenderam a adesão de novos municípios, o que comprometerá, se não reverterá, a expansão do Criança Feliz.

Mediante auditoria de avaliação do Criança Feliz no estado de Goiás, a CGU (BRASIL, 2019d, p. 50) observou que os municípios estão realizando as visitas e desenvolvendo as atividades previstas com os beneficiários. “Os participantes relataram notável melhora no desenvolvimento das crianças atendidas, a promoção de um convívio familiar mais harmônico e maior segurança e apoio emocional às gestantes”. Algumas oportunidades de melhoria foram identificadas na intersectorialidade, monitoramento da execução e resultados do programa.

Ocorrida em dezembro de 2020, auditoria realizada pela CGU nos Ministérios da Cidadania; Educação; Justiça e Segurança Pública; Mulher, Família e Direitos Humanos; Saúde e Turismo, que coordenam ações destinadas à primeira infância, concluiu que todos os órgãos citados desenvolvem ações de apoio à primeira infância; todavia, não há uma política que integre as ações de modo conjunto. Em sua maioria as ações não possuem elementos de monitoramento e avaliação. O relatório da CGU ressalta ainda que “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 evidencia uma priorização comprometida da primeira infância” (BRASIL, 2020c, p. 53).

Após um breve panorama do acesso à creche, o próximo capítulo se dedica a explorar a agenda legislativa em andamento no Congresso Nacional.

## 4 Agenda legislativa sobre acesso à creche

A creche conta com um marco legal estabelecido que lhe confere o *status* de direito da criança. No entanto, resta o desafio de efetivar os comandos legais, como a expansão determinada pela Meta nº 1 do PNE e a expansão com qualidade, prevista no Marco Legal da Primeira Infância. A agenda legislativa sobre o tema tem se dedicado principalmente à primeira dessas questões, tendo em vista que o acesso à creche ainda é bastante deficitário no país.

Dada a intersetorialidade das questões relacionadas à primeira infância, a educação infantil é debatida em diversos colegiados do Parlamento. Na atual legislatura, foi tema recorrente em audiências públicas, ciclos de debates e seminários promovidos pelas Comissões e Frentes Parlamentares dedicadas à educação e à primeira infância, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal.

Uma das maiores preocupações demonstradas nesses debates diz respeito às obras inacabadas de creches e pré-escolas financiadas com recursos do Proinfância. Os diagnósticos sobre a execução do programa apresentados nessas ocasiões apontam que falta planejamento, transparência e eficácia na execução das obras e que há grande discrepância entre os municípios, em relação à capacidade técnica e operacional para conclusão das obras, sendo necessária uma reformulação da política pública.

Como vimos, o Proinfância relaciona-se diretamente à estratégia 1.5 do PNE: “1.5) manter e ampliar, em regime de colaboração e respeitadas as normas de acessibilidade, programa nacional de construção e reestruturação de escolas, bem como de aquisição de equipamentos, visando à expansão e à melhoria da rede física de escolas públicas de educação infantil”. No entanto, ele não está previsto em lei federal.

O Programa Criança Feliz tampouco foi instituído por lei. Porém, em 2021, foi apresentado o PL nº 876, de autoria da deputada Paula Belmonte e outros, que altera a Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742/1993) para instituir o programa e incluí-lo na Política Nacional de Assistência Social, em moldes semelhantes aos já praticados.

Nos demais projetos de lei em tramitação, alguns temas são recorrentes. Um conjunto de proposições refere-se ao período de atendimento das creches, buscando tornar obrigatório o atendimento contínuo, sem interrupção para férias, ou

instituindo atendimento em horário noturno.<sup>21</sup> A ideia é controversa, conforme se observou em audiências públicas e em pareceres já apresentados à matéria. Costuma ser considerada positiva quando observada do ponto de vista da inserção da mulher no mercado de trabalho ou das famílias de baixa renda que buscam na creche alternativa de cuidado aos filhos durante os períodos de trabalho.

No entanto, a ideia encontra barreiras no âmbito educacional. A creche é, nos termos da LDB, uma etapa da educação infantil que tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade (art. 29). Para representantes da área, o atendimento ininterrupto ou noturno extrapola a dimensão educacional e representa um retrocesso, ao aproximar a creche de um serviço assistencial, que não tem como prioridade a educação. Sob o ponto de vista do desenvolvimento socioafetivo da criança, vê-se como negativa a suspensão das férias, dada a importância do convívio da criança na primeira infância com seus familiares.

Outro conjunto de propostas em tramitação nas comissões diz respeito ao estabelecimento de critérios para organização das listas de espera por vaga em creches.<sup>22</sup> Em suma, os projetos visam a garantir a transparência dos dados, a utilização e divulgação de critérios socioeconômicos e/ou a priorização de determinados grupos, como crianças com deficiência e dependentes de mulheres que sofreram violência doméstica.

Especialistas defendem a definição de prioridades a partir de critérios socioeconômicos como forma de reduzir as desigualdades no acesso à creche, o que coaduna com a estratégia 1.2 do PNE, ainda longe de ser cumprida: “1.2) garantir que, ao final da vigência deste PNE, seja inferior a 10% (dez por cento) a diferença entre as taxas de frequência à educação infantil das crianças de até 3 (três) anos oriundas do quinto de renda familiar *per capita* mais elevado e as do quinto de renda familiar *per capita* mais baixo”. Porém, é preciso atentar para a autonomia das redes de ensino na definição dos critérios com relevância local, cabendo à União a competência privativa para legislar em matéria de diretrizes e bases da educação nacional

21 A exemplo do PL nº 351/2015, do deputado Felipe Bornier, e seus apensados, PL nº 871/2015, da deputada Iracema Portella, e PL nº 1.629/2019, do deputado Cezinha de Madureira; bem como do PL nº 1.568/2015, do deputado Delegado Waldir, e seus apensados, o PL nº 4.770/2016, do deputado Carlos Henrique Gaguim, e os PLs nºs 1.229/2020 e 4.949/2020, do deputado Alexandre Frota.

22 A exemplo do PL nº 2.228/2020, do deputado Pedro Cunha Lima, PL nº 395/2020, da deputada Celina Leão, PL nº 2.914/2019, do deputado Célio Silveira, PL nº 424/2019, do deputado Rubens Bueno, e da PEC nº 36/2019, da deputada Maria Rosas.

(CF/1988, art. 22, XXIV) – limitação observada pela maior parte das proposições em tramitação.

Em relação a esse tema e, ainda, à demanda por creche, cabe destaque ao PL nº 2.228/2020,<sup>23</sup> de autoria do deputado Pedro Cunha Lima. Aprovado pela Câmara dos Deputados em 24 de agosto de 2021, o substitutivo ao projeto determina que o Distrito Federal e os municípios, com o apoio da União, realizem anualmente o levantamento da demanda por vagas no atendimento à educação infantil de crianças de 0 a 3 anos de idade. Prevê ainda que esses entes possam fazer busca ativa de crianças.

Nos termos da proposição, os resultados e métodos do levantamento devem ser amplamente divulgados, bem como devem ser organizadas listas de espera, com divulgação dos critérios de atendimento. Embora os critérios de priorização devam ser definidos por cada ente federado, determina-se que eles deverão considerar as questões situacionais e territoriais locais, inclusive a situação socioeconômica familiar e condição de monoparentalidade das famílias.

A proposta prevê também que os sistemas deverão estabelecer diretrizes para ações intersetoriais de acompanhamento e o monitoramento do acesso e da permanência das crianças na educação infantil, em especial dos beneficiários de programas de transferência de renda. O repasse de recursos federais destinados a financiar a expansão da infraestrutura física e a aquisição de equipamentos para a educação infantil fica condicionado ao levantamento da demanda e ao planejamento da expansão da oferta.

O projeto responde, assim, a diversas estratégias presentes no PNE em relação à educação infantil, a exemplo da estratégia 1.14: “Fortalecer o acompanhamento e o monitoramento do acesso e da permanência das crianças na educação infantil, em especial dos beneficiários de programas de transferência de renda, em colaboração com as famílias e com os órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância”, das estratégias relacionadas à demanda por creches (estratégias 1.3, 1.4 e 1.16) e da estratégia 1.15, que prevê a busca ativa de crianças em idade correspondente à educação infantil, em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância.

23 No momento em que este artigo está sendo elaborado, o PL nº 2.228/2020 aguarda apreciação pelo Senado Federal.

Outro tema recorrente nas proposições relacionadas às creches em tramitação na atual legislatura é a possibilidade de destinação de recursos públicos para a rede privada de ensino,<sup>24</sup> o que pode se concretizar em diferentes modelos.

A legislação atual permite a destinação de recursos do Fundeb para instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público em situações específicas, incluída a oferta de educação infantil oferecida em creches para crianças de até 3 anos. Para fazer jus aos recursos, as instituições, nos termos da Lei nº 14.133, de 25 de dezembro de 2020, que regulamenta o Fundeb, devem:

- I - oferecer igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola e o atendimento educacional gratuito a todos os seus alunos;
- II - comprovar finalidade não lucrativa e aplicar seus excedentes financeiros em educação na etapa ou na modalidade previstas no § 3º deste artigo;
- III - assegurar a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional com atuação na etapa ou na modalidade previstas no § 3º deste artigo ou ao poder público no caso do encerramento de suas atividades;
- IV - atender a padrões mínimos de qualidade definidos pelo órgão normativo do sistema de ensino, inclusive, obrigatoriamente, ter aprovados seus projetos pedagógicos;
- V - ter Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social, na forma de regulamento.

Portanto, as escolas privadas com fins lucrativos estão excluídas dessa possibilidade, e mesmo as instituições sem fins lucrativos precisam obedecer a uma série de condicionantes – inclusive quanto a padrões mínimos de qualidade.

Outro modelo é o que se convencionou chamar de *voucher*, ou vale-educação. A ideia consiste em destinar recursos públicos para pagamento integral ou parcial de mensalidade de escola particular.

Em audiência pública realizada pela Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, em 7 de novembro de 2019, quando ainda se delineava o Novo Fundeb,

24 A exemplo do PL nº 2.426/2019, do senador José Serra, e seu apensado, PL nº 4.875/2019, da deputada Paula Belmonte, do PL nº 1.648/2019, do deputado Domingos Neto, do PL nº 9.707/2018, do deputado Miguel Lombardi, e do PL nº 6.550/2013, do deputado Onyx Lorenzoni.

discutiu-se o tema “Escolas conveniadas e vale-educação com recursos do Fundeb”. Embora a questão esteja superada em relação ao Fundeb,<sup>25</sup> vale dar atenção aos argumentos favoráveis e contrários à ideia do vale-educação, visto que o atual debate legislativo inclui propostas para instituir tal política, ainda que com recursos advindos de outras fontes.

Na referida audiência pública, a Sra. Anamaria Camargo, mestre em educação pela Universidade de Hull, defendeu a necessidade de quebrar o que chamou de monopólio das escolas públicas sobre os recursos do Fundeb, por meio da implementação de *vouchers*. Citando o exemplo do Chile, onde se adota o referido sistema, afirmou que o desempenho dos estudantes daquele país é melhor que o dos brasileiros no Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa). Segundo ela, mesmo com um investimento por aluno pouco maior que o brasileiro, o Chile apresenta resultados muito melhores nas avaliações devido ao “ambiente de quase mercado”, em que as escolas públicas e privadas concorrem por recursos, o que incentivaria a eficiência e a excelência do sistema de ensino.

Em relação à falta de oferta no setor privado para a implantação de tal modelo,<sup>26</sup> afirmou que isso acontece porque não há recursos disponíveis e, portanto, é preciso um período de transição para que as escolas privadas se capacitem para receber possíveis alunos. Em sua visão, o Brasil deveria adotar um sistema em que os *vouchers* são destinados somente a estudantes de até determinado nível socioeconômico. Os estudantes atendidos poderiam, então, escolher migrar para escolas particulares, mesmo que de mensalidades mais baratas. Citando o estudo *School Vouchers, Labor Markets and Vocational Education*, a convidada afirmou que isso aumentaria a perspectiva de mobilidade social dos estudantes e diminuiria os gastos públicos.

O Sr. Naercio Aquino Menezes Filho, professor titular do Insper e membro da Academia Brasileira de Ciências (ABC) e da Ordem Nacional do Mérito Científico, ressaltou que não há consenso sobre os efeitos do *voucher* e que avaliações econômicas das experiências empíricas “apontam que as evidências não são suficientes

25 Na regulamentação do Novo Fundeb, foram mantidas as regras relacionadas aos convênios, e o vale-educação continuou ausente, embora o governo federal tenha demonstrado intenção de instituí-lo especificamente na etapa da creche.

26 Como vimos anteriormente, na etapa da creche, as instituições privadas não conveniadas ofertam 19% das vagas. Nas demais etapas, com exceção do ensino superior, a proporção de vagas em escolas privadas é ainda menor.

para recomendar um sistema de *voucher* em larga escala, mas vários resultados positivos indicam que as tentativas devem continuar”.

Em relação ao modelo chileno, afirmou que os *vouchers* geraram desigualdade no sistema educacional, pois as escolas privadas podiam selecionar os alunos que aceitariam e, além disso, cobravam um valor adicional, o que limitou o acesso ao setor privado a famílias que pudessem pagar esse valor e cujos filhos já tinham melhores notas. Por isso, defendeu que uma política como essa precisa ser muito bem regulada e regulamentada.

O Sr. João Marcelo Borges, diretor de Estratégia Política do movimento Todos pela Educação, afirmou que a principal conclusão da literatura sobre o tema é que modelos de *vouchers* tendem a ser mais efetivos para expandir a oferta do que para garantir qualidade. De acordo com ele, as avaliações de casos mostram que as pressões competitivas levam as escolas a reduzir o investimento em qualidade, para conseguir acessar mais alunos. Portanto, o sucesso da política de *vouchers* dependeria da capacidade de gestão e regulação do poder público. Afirmou, ainda, que a principal evidência em relação ao modelo de *voucher* indica que ele tende a aumentar a segregação, gerando maior desigualdade.

Em conclusão, disse ser “difícil atingir as condições que a evidência empírica demonstra serem necessárias para os casos de sucesso”, de modo que seria preciso testar e avaliar o modelo com cautela antes de implementá-lo em larga escala, especialmente considerando os potenciais efeitos adversos.<sup>27</sup>

Em fevereiro de 2020, em reunião da Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, o então ministro da Educação Abraham Weintraub anunciou que seria lançado um programa-piloto de *vouchers* para creche. A intenção era destinar ao programa anunciado verba originada de multas aplicadas à Petrobras decorrentes da Operação Lava Jato.

Decisão do Supremo Tribunal Federal, no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 568, em 17 de setembro de 2019, definiu a

27 O convidado embasou-se nos seguintes estudos: Epple, Dennis, Richard E. Romano, and Miguel Urquiola. “School vouchers: A survey of the economics literature.” *Journal of Economic Literature*, 2017. J-PAL Policy Bulletin. “What Can We Learn from Charter School Lotteries in the United States?” Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab. 2017. Valenzuela, J., Bellei, C., De Los Rios, D. “Socioeconomic school segregation in a market-oriented educational system.” *J. Educ. Policy*, 2013. Urquiola, Miguel. “Competition among schools: Traditional public and private schools.” Elsevier, 2016. Muralidharan, K.; Sundararaman, V. “The Aggregate Effect of School Choice: Evidence from a Two-Stage Experiment in India.” *Quart. Journ. of Econ*, 2015. Hanushek, E.A., Link, S., Woessmann, L. “Does school autonomy make sense everywhere? Panel estimates from PISA” *J. Dev. Econ*, 2013.

alocação de um total de R\$ 2,6 bilhões para ações de educação e proteção do meio ambiente e determinou que “R\$ 1.001.941.554,97 (um bilhão, um milhão, novecentos e quarenta e um mil e quinhentos e cinquenta e quatro reais e noventa e sete centavos), com as devidas atualizações, serão destinados para o Ministério da Educação para ações relacionadas à educação infantil.” No entanto, o referido programa não foi lançado e os recursos não chegaram a ser empenhados pelo MEC no Orçamento de 2020. Em março de 2020, todo o valor anteriormente destinado ao MEC foi remanejado para o Ministério da Saúde para combate ao novo coronavírus, após solicitação da Procuradoria-Geral da República, com manifestação favorável da Advocacia-Geral da União.

No bojo da criação do Programa Auxílio Brasil, por meio da Medida Provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021, foi instituído o Auxílio Criança Cidadã.<sup>28</sup> Sob gestão do Ministério da Cidadania, o Auxílio deverá ser pago diretamente a creches regulamentadas ou autorizadas. É elegível para recebimento do auxílio o responsável por família, preferencialmente monoparental, que seja beneficiário do Programa Auxílio Brasil e que tenha crianças de 0 até 48 meses incompletos de idade, desde que se verifique a ampliação de renda mediante atividade remunerada ou comprovação de vínculo em emprego formal e inexistência de vaga na rede pública ou privada conveniada que atenda às necessidades da família. O valor definido para o custeio parcial ou integral das mensalidades constará dos termos de adesão assinados pelas creches que decidam aderir ao programa.

## 5 Conclusão

A relevância do acesso à creche – e à creche de qualidade – tem sido crescentemente reconhecida pela sociedade, o que se reflete na atuação do Legislativo. Foram muitos os avanços legais nesse tema desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, especialmente com o estabelecimento da creche como direito pelo ECA, em 1990, e com a inclusão das creches no sistema educacional, efetuada pela LDB, em 1996.

28 No momento da elaboração deste artigo, a MPV nº 1.061/2021, ainda aguardava apreciação pelo Congresso Nacional.

Porém, o ritmo da expansão das creches precisa ser aumentado para que se possa cumprir a Meta nº 1 do Plano Nacional de Educação, qual seja, atender no mínimo 50% das crianças de até 3 anos em creche. Os dados disponíveis indicam a necessidade de priorizar a inclusão das crianças mais vulneráveis, dada a extensão da demanda e a maior exclusão de crianças pobres, negras e residentes em áreas rurais. Para orientar os gestores educacionais na expansão das matrículas, faltam instrumentos para conhecer as demandas locais por creche.

Trata-se de um desafio que diz respeito diretamente aos municípios, visto que são eles os responsáveis legais pela oferta da educação infantil e estão nas creches municipais a maior parte das matrículas dessa etapa. No entanto, é um tema que requer esforço de todos os entes da federação. Dentro da competência da União, as discussões legislativas no Congresso Nacional têm buscado soluções para a efetivação do direito à creche, dedicando-se em especial ao atendimento, demanda e financiamento dessa etapa.

As alterações recentes no Fundeb – destinação obrigatória de 50% dos recursos globais da complementação-VAAT e criação de indicador para a educação infantil – conferem maior prioridade à educação infantil, apontada por especialistas como a etapa mais subfinanciada da educação brasileira, e tendem a trazer impactos positivos nos próximos anos, especialmente na redução das desigualdades de acesso.

Em relação às políticas públicas, os achados de auditoria mencionados alertam que: (i) a falta de uniformidade das respostas apresentadas pelos gestores quanto às ações empreendidas no âmbito da educação infantil, e (ii) o reduzido grau de incorporação das estratégias do PNE nos planos municipais. A despeito das diretrizes do Marco Legal da Primeira Infância, há falhas na estrutura de coordenação e nos mecanismos de articulação transversal das políticas públicas. Esse cenário pode resultar na descontinuidade de políticas, na perda de eficácia dos programas governamentais, na escassez de recursos e na ineficiência dos gastos em educação.

O quadro de falta de sinergia entre atores relevantes para as políticas públicas de educação infantil pode ser superado com a implantação do Sistema Nacional de Educação (SNE) e o efetivo funcionamento das instâncias de negociação e cooperação federativa, previstos, respectivamente, nos arts. 13 e 7º, §§ 5º e 6º, da Lei nº 13.005/2014. Nesse sentido, há dois projetos de lei complementar (PLP) que merecem atenção, quais sejam o PLP nº 25/2019, de autoria da deputada Professora Dorinha Seabra Rezende, e o PLP nº 235/2019, de autoria do senador Flavio Arns, que, transformados em norma jurídica, regulamentarão o parágrafo único do art. 23

da CF/1988, quanto à cooperação entre os entes federados no campo das políticas educacionais, e atenderão ao previsto no art. 214 da Carta Maior.

## Referências

ABUCHAIM, B. Por que avaliar a qualidade da educação infantil. **Movimento pela Base** (portal de internet), 1º dez. 2020. Disponível em: <<https://observatorio.movimentopelabase.org.br/por-que-avaliar-a-qualidade-da-educacao-infantil/>>. Acesso em: 30 maio 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CEB nº 3, de 2019**: reexame do Parecer CNE/CEB nº 8/2010, que estabelece normas para a aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei nº 9.394/1996. Brasília: MEC – CNE, 2019a.

BRASIL. Controladoria-Geral da União – CGU. **Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo nº 80**: implantação de escolas para educação infantil. Brasília: CGU – Secretaria Federal de Controle Interno, 2017b.

BRASIL. Controladoria-Geral da União – CGU. **Relatório de Avaliação do Financiamento Público da Educação Infantil**. Brasília: CGU – Secretaria Federal de Controle Interno, 2019b.

BRASIL. Controladoria-Geral da União – CGU. **Relatório de Avaliação do Ministério da Educação Exercício 2019**. Brasília: CGU – Secretaria Federal de Controle Interno, 2019c.

BRASIL. Controladoria-Geral da União – CGU. **Relatório de Avaliação nº 201902305**: Programa Criança Feliz no Estado de Goiás. Brasília: CGU – Secretaria Federal de Controle Interno, 2019d.

BRASIL. Controladoria-Geral da União – CGU. **Relatório de Avaliação dos Ministérios da Cidadania; Educação; Justiça e Segurança Pública; Mulher, Família e Direitos Humanos; Saúde e Turismo no Exercício 2020**. Brasília: CGU – Secretaria Federal de Controle Interno, 2020c.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Informações sobre o Programa Brasil Carinhoso**. Brasília: 2015b. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/brasil-carinhoso>>. Acesso em: 1º jun. 2021.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Gestão FNDE 2020**. Brasília: 2020g. Disponível em: <<https://sites.google.com/view/relatriodegestao/apresenta%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em: 3 jun. 2021.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Gestão FNDE 2021**. Disponível em: <<https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas>>. Acesso em: 3 jun. 2021.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua)**. Brasília, 2020e. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pnadca/tabelas>>. Acesso em: 3 jun. 2021.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, v. 27. Brasília: Ipea, 2020b.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Censo da Educação Básica 2019: Resumo Técnico**. Brasília, 2020a. Disponível em: <[https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas\\_e\\_indicadores/resumo\\_tecnico\\_censo\\_da\\_educacao\\_basica\\_2019.pdf](https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resumo_tecnico_censo_da_educacao_basica_2019.pdf)>. Acesso em: 31 maio 2021.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação**. Brasília, 2020d. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/documents/186968/6975249/Relat%C3%B3rio+do+3%C2%BA+Ciclo+de+Monitoramento+das+Metas+do+Plano+Nacional+de+Educa%C3%A7%C3%A3o/4259eed4-ce87-46c7-b5bb-a9e09dee5abb?version=1.0>>. Acesso em: 1º jun. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **Parâmetros Básicos de Infraestrutura para Instituições de Educação Infantil**. Brasília: MEC – Secretaria de Educação Básica, 2005c.

BRASIL. Ministério da Educação. **Parâmetros Nacionais de Infraestrutura para Instituições de Educação Infantil**. Brasília: MEC – Secretaria de Educação Básica, 2005b.

BRASIL. Ministério da Educação. **Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil**. Brasília: MEC – Secretaria de Educação Básica, 2006.

BRASIL. Ministério da Educação. **Política Nacional de Educação Infantil**: pelo direito das crianças de 0 até 6 anos à educação. Brasília: MEC – Secretaria de Educação Básica, 2005a.

BRASIL. Ministério da Educação. **Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil**. Brasília: MEC – Secretaria de Educação Básica, 2018b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 568**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgado ocorrido em 17 set. 2019. Brasília: STF, 2019e.

BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. **Acórdão de Plenário nº 2.580**. Brasília: TCU, 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. **Acórdão de Plenário nº 608**. Brasília: TCU, 2015a.

BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. **Acórdão de Plenário nº 2.775**. Brasília: TCU, 2017a.

BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. **Acórdão de Plenário nº 2.553**. Brasília: TCU, 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. **Acórdão de Plenário nº 2.898**. Brasília: TCU, 2020f.

CHAVES, J. R. F. **A oferta de creches e o desafio brasileiro**. Brasília: Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, jun. 2015.

CHAVES, J. R. F. **Desigualdades Educacionais**: considerações sobre o acesso à educação básica. Brasília: Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, set. 2020. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/fiquePorDentro/desigualdades-educacionais-1/texto-da-consultoria-sobre-desigualdades-educacionais>>. Acesso em: 1º jun. 2021.

FUNDAÇÃO MARIA CECÍLIA SOUTO VIDIGAL. **Desafios do acesso à creche no Brasil**: subsídios para o debate. São Paulo, 2020. Disponível em: <<https://www.fmcsv.org.br/pt-BR/biblioteca/desafio-acesso-creche-brasil/#:~:text=Desafios%20do%20acesso%20%C3%A0%20creche%20no%20Brasil%20%2D%20Subs%C3%ADdios%20para%20o%20debate,-Publicado%20em%2025&text=Esse%20cen%C3%A1rio%20%C3%A9%20o%20pano,por%20regi%C3%A3o%2C%20estado%20e%20capital>>. Acesso em: 31 maio 2021.

GOMES, A. V. A. Educação infantil no PNE 2014-2024: acesso, equidade e qualidade. In: GOMES, A. V. A (org.). **Plano Nacional de Educação**: olhares sobre o andamento das metas. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017.

GOMES, A. V. A.; SENA, P. **Plano Nacional de Educação**: atribuições e prazos intermediários da Lei nº 13.005/2014. Nota Técnica. Brasília: Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, 2014. Disponível em: <<https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/18860>>. Acesso em: 21 maio 2021.

LOPES, B. A. **Avanços e desafios do acesso à creche no Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, dez. 2020.

PORTO, J. A.; LERNER, R. **O impacto do desenvolvimento na primeira infância sobre a aprendizagem**: estudo 1. Comitê Científico do Núcleo Ciência pela Infância. 2. ed. São Paulo: Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, 2015.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Educação Já**: política nacional intersetorial para a primeira infância. São Paulo: Todos Pela Educação, 2019b.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Relatório Anual de Acompanhamento do Educação Já:** balanço de 2019 e perspectivas de 2020. São Paulo: 2019a. Disponível em: <[https://www.todospelaeducacao.org.br/\\_uploads/\\_posts/417.pdf](https://www.todospelaeducacao.org.br/_uploads/_posts/417.pdf)>. Acesso em: 30 maio 2021.





# A CRIANÇA E A SAÚDE

**Cláudio Viveiros de Carvalho**

Consultor legislativo da Câmara dos Deputados na área XVI (saúde pública e sanitário). Médico graduado pela Universidade de Brasília (UnB), especialista em medicina do trabalho pela Universidade de São Paulo (USP), especialista e doutor em saúde coletiva pela UnB.

## 1 Introdução

A proteção da criança, especialmente em seus primeiros anos de vida, ocupa posto de destaque na agenda recente da sociedade brasileira, o que se reflete nos debates promovidos no Parlamento. Muitas também são as intervenções do Poder Executivo, englobando temas os mais variados.

Neste artigo trataremos do acesso à saúde na primeira infância. Veremos que a área de saúde perpassa todos os temas relacionados à primeira infância, mesmo que por vezes de forma indireta.

Com efeito, gozar de boas condições de saúde durante a gestação e nos primeiros anos após o nascimento é fator condicionante para o adequado desenvolvimento da criança e traz implicações diretas em sua vida adulta.

O período intrauterino e os primeiros anos de vida da criança são essenciais para seu desenvolvimento físico, emocional, cognitivo e cultural. Avanços na neurociência mostram que durante a gestação e os primeiros anos de vida (especialmente nos primeiros 1.000 dias) ocorre um rápido desenvolvimento do cérebro com cerca de 700 novas conexões neurais sendo formadas a cada segundo. É nessa etapa que os circuitos neurais são formados e fortalecidos por meio da interação e das relações de vínculo. A saúde física e emocional, as habilidades sociais e capacidades cognitivo-linguísticas que emergem nos primeiros anos de vida são o alicerce para o sucesso na escola e, mais tarde, no ambiente de trabalho e comunidade. (BRASIL, 2016, p. 11)

Veremos que, historicamente, a consciência acerca da necessidade de promoção e proteção da saúde da criança foi construída de forma paulatina. Trata-se de conquista relativamente recente tanto no nível internacional quanto no Brasil, onde seu ápice corresponde à promulgação da Constituição Federal de 1988.

De fato, com o advento da nova Carta, o direito à saúde passou a ser garantido de forma indistinta a toda a população brasileira. Todos os grupos etários e, conseqüentemente, também as crianças nas suas várias fases de desenvolvimento, hoje fazem jus à assistência integral em saúde.

Nesse contexto, assume vulto o papel fiscalizador do Poder Legislativo. Se o direito à saúde já está regulamentado em lei, há que se garantir que a lei seja cumprida.

Essa, talvez, seja a principal função do Parlamento no que tange à saúde nos dias de hoje – em geral e também no período da primeira infância.

Veremos ainda que as ações direcionadas à primeira infância são, em sua essência, multidimensionais; envolvem políticas distintas, que podem superpor-se ou complementar-se, a depender da situação. No entanto, ainda é necessário que se amplie a articulação intersetorial de forma mais efetiva e eficiente.

Será também retratado o rico e qualificado processo de debates, que sempre permeou a estruturação do arcabouço legal, desde seu início, e ainda impacta a condução das políticas em vigor. O Parlamento, como não poderia deixar de ser, detém papel de preponderância nesse movimento.

Finalmente, apresentar-se-ão algumas das ações promovidas no âmbito do Poder Executivo e breve análise de suas implicações. Veremos que muito se conquistou nas últimas décadas, mas muito há ainda a ser alcançado.

## 2 Do cenário atual

Segundo o Censo 2010, naquele ano havia 28 milhões de crianças de 0 a 9 anos no Brasil, mais da metade entre 5 e 9 anos. Com base nesses dados, estima-se que a população de 0 a 5 anos<sup>29</sup> no Brasil, hoje, supere 15 milhões de crianças e que se manterá assim ainda por vários anos (BRASIL, 2018).

No período de 2010 a 2019, foram registrados cerca de 3 milhões de nascimentos por ano no país, com total de pouco mais que 29 milhões. As regiões Sudeste e Nordeste lideram a lista, somando juntas quase 20 milhões (BRASIL, 2021h).

Nesse mesmo período vem ocorrendo redução constante do número de óbitos por causas evitáveis<sup>30</sup> em menores de 5 anos. Em nosso meio, a maioria das mortes neonatais evitáveis tem relação com a assistência prestada no período pré-natal, no parto e na atenção ao recém-nato (LIMA et al., 2020). Em 2010, foram registrados 46.877 óbitos, enquanto em 2019 houve 41.115 (BRASIL, 2021i).

29 O Censo Demográfico de 2010 utilizou faixas de 5 anos para suas análises. Ainda que o recorte da primeira infância seja um pouco mais amplo, de 0 a 6 anos de idade, o dado é relevante para dimensionar a população desse período da vida.

30 Óbitos evitáveis são aqueles “que poderiam ter sido evitados, em sua totalidade ou em parte, pela presença de serviços de saúde efetivos” (MALTA et al., 2019). O Ministério da Saúde relaciona os casos que podem ser assim classificados para crianças de até 5 anos de idade (BRASIL, 2021m).

Também a taxa de mortalidade infantil<sup>31</sup> e a taxa de mortalidade materna<sup>32</sup> – outros indicadores privilegiados para avaliar as condições de saúde da população e diretamente relacionados à saúde na primeira infância – vêm caindo significativamente nas últimas décadas. Atribui-se tal fato a alterações positivas em fatores estruturais da sociedade brasileira que levaram à redução da pobreza e à melhoria das condições de vida no país. Destaque-se, quanto a isso, a construção do Sistema Único de Saúde (SUS), cujo desenho revolucionou a assistência em saúde até então oferecida à população (BRASIL, 2012).

No entanto, há ainda um longo percurso a ser trilhado. Mesmo com a inconteste melhora geral, os indicadores de saúde brasileira ainda se encontram fora dos parâmetros almejados. Ademais, há grande disparidade regional e inter-regional. Eis por que uma política de caráter nacional se mostra relevante.

### 3 Do direito à saúde

A Constituição Federal de 1988 classifica a saúde como direito fundamental; está incluída no capítulo dos direitos sociais (art. 6º) e vem retomada, de forma direta ou indireta, em vários outros dispositivos. Afirma também caber ao Estado garantir tal direito, por meio de políticas que visem à redução do risco de adoecer e de outros agravos e assegurem acesso universal e igualitário a ações e serviços de saúde (art. 196).

Ainda, a Carta estatui que as ações e serviços públicos de saúde integram rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, cujas diretrizes relaciona: descentralização, com direção única em cada esfera de governo; atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais; participação da comunidade (art. 198). Cria, portanto, o SUS.

31 Número de óbitos de menores de um ano de idade, por mil nascidos vivos, em determinado espaço geográfico, no ano considerado. 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) (BRASIL, 2021c).

32 Número de óbitos femininos por causas maternas, por 100 mil nascidos vivos, em determinado espaço geográfico, no ano considerado. Morte materna, segundo a 10ª Revisão da Classificação Internacional de Doenças (CID-10), é a "morte de uma mulher durante a gestação ou até 42 dias após o término da gestação, independentemente da duração ou da localização da gravidez, devida a qualquer causa relacionada com ou agravada pela gravidez ou por medidas em relação a ela, porém não devida a causas acidentais ou incidentais" (BRASIL, 2021j).

A Lei Orgânica da Saúde (Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990) tanto reafirma tais princípios quanto acresce outros ao rol, especialmente no que concerne ao funcionamento e à operacionalização do SUS. Além disso, ao longo de sua existência se desenvolveram alguns princípios doutrinários do sistema, dentre os quais enfatizamos a equidade (BRASIL, 1990), consequência direta da igualdade e da justiça (BRASIL, 2021).

Assim, a legislação vigente no Brasil afirma que o SUS deve oferecer assistência em saúde a toda a população, de forma integral, gratuita, igualitária e equitativa, e cabe ao Estado prover as condições para tanto. Tal direito estende-se, portanto, às crianças como um todo e àquelas no período da primeira infância.

Nem sempre tal direito foi reconhecido e assegurado em nosso regramento.

## 4 Do direito da criança à saúde

A noção de direitos da criança é relativamente recente. Bernardo Coelho esclarece que “no Império brasileiro, a questão da proteção à criança passou despercebida, sem que houvesse qualquer tentativa de dar-lhe um maior amparo” (COELHO, 1998, p. 95). No início do Século XX houve alguns programas nacionais direcionados a grupos de risco e mais vulneráveis, inclusas crianças e gestantes, porém de alcance limitado e verticalizado (BRASIL, 2018).

A primeira menção legal em nosso meio aos direitos da criança – inclusive aqueles relacionados à saúde – data de 1927, com a Lei de Assistência e Proteção aos Menores, também denominada Código de Menores. O Decreto nº 17.943-A, de 12 de outubro de 1927, que “Consolida as leis de assistência e proteção a menores”, no entanto, aborda mais as situações de abandono ou maus-tratos do que a garantia de promoção ou recuperação da saúde em si. Alguns dispositivos tratam também das questões atinentes à saúde e ao bem-estar do menor trabalhador.

Saliente-se que a questão do trabalho infantil já vinha sendo alvo de preocupação internacional anos antes disso. A Convenção nº 5 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que trata da idade mínima de admissão nos trabalhos industriais, foi aprovada na 1ª reunião da Conferência Internacional do Trabalho, realizada em Washington, em 1919. A norma entrou em vigor no plano internacional em 1921, mas no Brasil apenas em 1934 (OIT, 2021).

Nesse mesmo ano, a Constituição de 1934 inovou ao, pela primeira vez, incluir em seu texto normas de proteção à criança. Dentre as medidas, destinou 1% da renda dos entes federados para ações que visassem a amparar a maternidade e a infância (COELHO, 1998).

Já a Carta de 1937 veio explicitar a obrigação de defesa e proteção da saúde da criança, cuja normatização surge entre aquelas de competência privativa da União. Durante sua vigência, o Decreto-Lei nº 2.024, de 17 de fevereiro de 1940, criou o Departamento Nacional da Criança, vinculado ao então Ministério da Educação e Saúde e descrito como “supremo órgão de coordenação de todas as atividades nacionais relativas à proteção à maternidade, à infância e à adolescência” (art. 5º). Previu-se também a organização de “instituto científico destinado a promover pesquisas relativamente à higiene e à medicina da criança” (art. 14).

As Constituições de 1946 e 1967-1969 mencionam assistência à infância e à adolescência de forma geral e estipulam idade mínima para o trabalho, mas também não avançam no que respeita à proteção da saúde da criança propriamente dita. A partir do final da década de 1960, contudo, começaram a surgir ações mais sistematizadas, a exemplo do Programa de Saúde Materno-Infantil (PSMI).

Na década seguinte, vieram à tona debates sobre a universalização do cuidado, incentivados pela Organização Mundial da Saúde (OMS) e pela Organização Pan-Americana da Saúde (Opas). Nesse contexto, iniciativas de maior impacto foram criadas, como o Programa Nacional de Imunizações (PNI), o Programa Nacional de Incentivo ao Aleitamento Materno (Pniam) e o Programa de Assistência Integral à Saúde da Criança (Paisc) (BRASIL, 2018).

Já a Constituição atual dedica vários dispositivos à proteção da criança em sentido amplo, inclusive detalhando ações específicas. Estabelece como “dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade”, uma série de direitos, que relaciona, iniciando pelos direitos à vida e à saúde (art. 227).

No plano internacional, todavia, a preocupação com as crianças desponta de forma aguda após o término da segunda grande guerra. Inicialmente, o foco principal era a proteção social para mães e crianças (UNICEF, 2021), mas evoluiu até que, em 1959, a Assembleia das Nações Unidas publica a Declaração dos Direitos da Criança (ONU, 1959), ratificada pelo Brasil em 1961.

Trata-se do primeiro documento sobre o tema, e o aborda segundo vários aspectos. Em seu Princípio nº 4, afirma que toda criança “terá direito a crescer e criar-se

com saúde". Para tanto, prevê cuidados especiais para a criança e a mãe nos períodos pré e pós-natal e que a criança "terá direito a alimentação, recreação e assistência médica adequadas". Também aqui se manifesta a preocupação com o trabalho infantil e seu potencial prejuízo à saúde da criança.

A partir de então, diversos documentos tratam dos direitos e do bem-estar dos menores, mas sem descer especificamente às questões de saúde. Em 1989, contudo, a Assembleia Geral das Nações Unidas adota a Convenção sobre os Direitos da Criança (UNICEF, 1989), que traz vários dispositivos relacionados à promoção e à proteção de sua saúde.

O documento explicita o direito da criança a assistência médica e cuidados de saúde, insta os membros a reduzirem a mortalidade infantil e a combaterem doenças e desnutrição, dentre outros. Confere relevância especial aos cuidados primários, cujo impacto nos indicadores de saúde resta inquestionável.

Ratificada pelo Brasil, foi incorporada ao nosso regramento por meio do Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990, que "Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança". Nesse mesmo ano, o Brasil assinou, juntamente com outros 158 países, a Declaração Mundial acerca da Sobrevivência, Proteção e Desenvolvimento da Criança. E também nesse período entraram em vigor os dispositivos da Carta de 1988, denominada Constituição Cidadã.

Tem-se, portanto, que a compreensão do direito da criança à saúde foi construída ao longo do século passado. Inicialmente focou-se no trabalho infantil, mas paulatinamente o leque de abrangência dos vários documentos foi alargado, culminando com uma consciência bastante mais ampla nos últimos anos da década de 1980, tanto no nível internacional quanto no nacional.

Data também desse período a aprovação da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, conhecida como Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). O documento reitera várias das determinações expressas na Constituição Federal e amplia a abordagem em outros âmbitos. Traz todo um capítulo destinado ao direito à vida e à saúde, em que assegura assistência global desde o período antenatal até a adolescência.

Quanto a isso, pontue-se que tais documentos tendem a se direcionar à criança e ao adolescente de forma indistinta. A preocupação com a primeira infância como período específico do desenvolvimento da pessoa mostra-se bem mais recente, tendo como ápice a aprovação da Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016, conhecida como Marco Legal da Primeira Infância.

Os profícuos debates sobre o tema vêm se acentuando nos últimos anos seja no Parlamento, seja na sociedade como um todo. Refletem-se não apenas nas leis aprovadas, nos projetos de lei e outras proposições em debate, mas também nas ações promovidas pelo Poder Executivo, como veremos a seguir.

## 5 Das leis

Algumas leis tratam o tema saúde da criança de forma abrangente. Criam políticas e/ou concepções que norteiam as ações concretas bem como definem prioridades. Essas leis, em seu conjunto, podem ser consideradas como integrantes da legislação que estrutura o setor da primeira infância, inclusive no que tange à área de saúde.

A **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**, que cria o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), trata da infância e da adolescência de forma ampla. Dedicar todo um capítulo ao direito à vida e à saúde. No que concerne especificamente à saúde na primeira infância, aborda a assistência à gestante no pré-natal e no parto, a triagem neonatal, o acompanhamento pós-natal, a vacinação e a saúde bucal das gestantes e crianças.

Já o **Marco Legal da Primeira Infância** (Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016) é o principal documento legal sobre o assunto. Estabelece princípios e diretrizes para uma “Política Nacional Integrada para a primeira infância [que] será formulada e implementada mediante abordagem e coordenação intersetorial que articule as diversas políticas setoriais a partir de uma visão abrangente de todos os direitos da criança na primeira infância” (art. 6º).

É uma lei extensa, que altera várias outras e dá ao tema tratamento horizontal. Todos os aspectos nela presentes podem ser considerados determinantes da saúde, porém, especificamente com relação a essa matéria, aduz:

- Classifica saúde como área prioritária para políticas públicas para a primeira infância, juntamente com outras áreas afins, a exemplo de alimentação e nutrição, proteção contra violência e acidentes, dentre outros (art. 5º);
- Determina que a União mantenha instrumento individual de registro unificado de dados de crescimento e desenvolvimento da criança,

além de sistema informatizado que inclua as redes pública e privada de saúde (art. 11, § 1º);

- Estabelece que as gestantes e famílias com crianças na primeira infância recebam orientação sobre aleitamento materno e alimentação complementar saudável (art. 14, § 3º);
- Altera o ECA para assegurar, no âmbito do SUS, acesso a ações de saúde da mulher; planejamento reprodutivo; nutrição adequada para a gestante; atenção humanizada à gravidez, ao parto e ao puerpério; atendimento pré, peri e pós-natal integral; apoio ao aleitamento materno; atenção integral à saúde da criança, segundo os princípios do SUS; priorização de atendimento no SUS para a criança com suspeita ou confirmação de violência; ações de saúde bucal; e detalha como algumas dessas ações deverão ser executadas (arts. 19 a 24).

É possível perceber que os dispositivos referentes à área de saúde, acima descritos, pouco inovam e tendem a tratar de questões específicas. De fato, trazem apenas princípios gerais e discorrem sobre ações pontuais, de natureza técnica e administrativa.

Nesse contexto, reconhecendo a relevância do tema, o Parlamento aprovou a **Lei nº 13.960, de 19 de dezembro 2019**, que “Institui o Biênio da Primeira Infância do Brasil no período de 2020-2021”. Pretende que, durante estes dois anos, ocorram atividades – que relaciona – “com o objetivo de informar a sociedade da importância de promover o desenvolvimento infantil nos primeiros anos de vida da criança”. Em geral, as atividades propostas visam a debater questões relacionadas à temática; produzir documentos com diretrizes, orientações e parâmetros de atuação e incentivar e premiar ações concretas. Não há menção expressa à área de saúde, mas é previsto que se estabeleçam parcerias com “entidades médicas”.

Além das leis citadas acima, existe amplo rol de outras que abordam o recorte da primeira infância com maior ou menor abrangência e profundidade, por vezes de forma apenas tangencial. Muitas são anteriores à aprovação do Marco Legal e demonstram que o tópico já está presente, há décadas, na agenda do Congresso Nacional.

Algumas dessas leis envolvem questões de saúde, também com profundidade variada. Reiteramos que a regulamentação da saúde no Brasil é farta; praticamente todos os conteúdos já se encontram de alguma maneira inseridos no ordenamento

legal. Não obstante, há matérias correlatas em áreas afins – como educação ou trabalho – que interferem em questões fulcrais da saúde da criança.

Assim, como veremos a seguir, os documentos, via de regra, tratam de ações específicas, pontuais ou mesmo técnicas; algumas apenas reafirmam direitos já assegurados em outras normas, inclusive no nível infralegal. Em especial, o foco é direcionado para a alimentação do lactente e da criança na primeira infância, para a proteção da maternidade e dos cuidados pós-natais – temas que se correlacionam – e para os exames de triagem neonatal.

## 5.1 Da alimentação

A **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”. Visa, de forma ampla, a proteger e incentivar o aleitamento materno exclusivo nos primeiros 6 meses de vida e sua continuidade até a criança completar 2 anos de idade.

Regula em detalhes a propaganda, a comercialização, a composição e a rotulagem de fórmulas infantis, alimentos de transição, mamadeiras, bicos e chupetas, entre outros. Aborda também a disseminação de informações ao público acerca da alimentação de gestantes, nutrizes, lactentes e crianças na primeira infância.

A **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009**, “Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nº 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências”. Fruto da Medida Provisória nº 455/2008, prevê alimentação saudável e adequada para o escolar, conforme seu estado de saúde.

Já a **Lei nº 12.982, de 28 de maio de 2014**, altera a lei anterior (Lei nº 11.947/2009) para assegurar que sejam oferecidos cardápios especiais baseados em “recomendações médicas e nutricionais” aos alunos que “necessitem de atenção nutricional individualizada em virtude de estado ou de condição de saúde específica”.

A **Lei nº 13.436, de 12 de abril de 2017**, “Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para garantir o direito a acompanhamento e orientação à mãe com relação à amamentação”. Traz apenas um artigo, que obriga “os hospitais e demais estabelecimentos de atenção à saúde de gestantes,

públicos e particulares” a “acompanhar a prática do processo de amamentação, prestando orientações quanto à técnica adequada”.

A **Lei nº 13.872, de 17 de setembro 2019**, “Estabelece o direito de as mães amamentarem seus filhos durante a realização de concursos públicos na administração pública direta e indireta dos Poderes da União”. Estatui que a mãe poderá amamentar o filho de até 6 meses de idade durante a realização de concursos públicos na administração pública direta e indireta da União e que o tempo despendido durante o aleitamento será compensado em igual período.

## 5.2 Da proteção à maternidade e cuidados pós-natais

A **Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008**, que “Cria o Programa Empresa Cidadã, destinado à prorrogação da licença-maternidade mediante concessão de incentivo fiscal, e altera a Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991”, oferece benefícios tributários às empresas que estenderem o período das licenças maternidade e paternidade de seus empregados.

A **Lei nº 11.942, de 28 de maio de 2009**, “Dá nova redação aos arts. 14, 83 e 89 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), para assegurar às mães presas e aos recém-nascidos condições mínimas de assistência”. Assegura acompanhamento médico à mulher privada de liberdade “principalmente no pré-natal e no pós-parto, extensivo ao recém-nascido”. Define também que os “estabelecimentos penais destinados a mulheres serão dotados de berçário, onde as condenadas possam cuidar de seus filhos, inclusive amamentá-los, no mínimo, até 6 (seis) meses de idade”.

Para viabilizar a medida acima, a **Lei Complementar nº 153, de 9 de dezembro de 2015**, “Altera o art. 3º da Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, que cria o Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), e dá outras providências”. Destina recursos do Fundo Penitenciário Nacional para a “implantação e manutenção de berçário, creche e seção destinada à gestante e à parturiente nos estabelecimentos penais”.

A **Lei Complementar nº 146, de 25 de junho de 2014**, “Estende a estabilidade provisória prevista na alínea b do inciso II do art. 10 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias à trabalhadora gestante, nos casos de morte desta, a quem detiver a guarda de seu filho”. Proíbe a dispensa arbitrária ou sem justa causa da pessoa que detiver a guarda do filho de mãe falecida de até 5 meses de idade.

A **Lei nº 13.109, de 25 de março de 2015**, “Dispõe sobre a licença à gestante e à adotante, as medidas de proteção à maternidade para militares grávidas e a licença-paternidade, no âmbito das Forças Armadas”. Assegura ao público militar licença-maternidade, paternidade e ao adotante – cujo período pode ser estendido apenas no caso da mulher; permite mudança de função no caso de necessidade de saúde da gestante e redução da jornada diária para a mãe lactante até 6 meses de idade do filho.

### 5.3 Da triagem neonatal

Diversas leis obrigam à realização de exames de rastreamento no recém-nato. Pretendem assegurar diagnóstico precoce de possíveis malformações, alterações metabólicas ou de função dos órgãos, para permitir abordagem tempestiva e minimizar possíveis sequelas.

O **ECA**, em seu art. 10, relaciona obrigações dos “hospitais e demais estabelecimentos de atenção à saúde de gestantes, públicos e particulares”. Dentre elas, exige que se realizem “exames visando ao diagnóstico e terapêutica de anormalidades no metabolismo do recém-nascido” – o denominado “teste do pezinho”.

A **Lei nº 12.303, de 2 de agosto de 2010**, que “Dispõe sobre a obrigatoriedade de realização do exame denominado Emissões Otoacústicas Evocadas”, é uma lei curta, que determina a realização do exame de emissões otoacústicas evocadas – teste da orelhinha – em “todos os hospitais e maternidades, nas crianças nascidas em suas dependências”.

A **Lei nº 13.002, de 20 de junho de 2014**, que “Obriga a realização do Protocolo de Avaliação do Frênulo da Língua em Bebês”, em muito se assemelha à anterior. O texto é praticamente idêntico, mas trata do “protocolo de avaliação do frênulo da língua em bebês”, conhecido como “teste da linguinha”.

Já a **Lei nº 13.438, de 26 de abril de 2017**, “Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para tornar obrigatória a adoção pelo Sistema Único de Saúde (SUS) de protocolo que estabeleça padrões para a avaliação de riscos para o desenvolvimento psíquico das crianças”. Acrescenta parágrafo ao art. 14 do ECA – que insta o SUS a promover ações para prevenção de enfermidades que afetam a população infantil – para obrigar ao uso de instrumento que facilite a detecção de riscos para o desenvolvimento psíquico em seus primeiros

18 meses de vida. Apesar de alcançar crianças além do período pré-natal, optamos por incluí-la neste grupo, vez que se dirige aos primeiros meses de vida da criança.

A **Lei nº 14.154, de 26 de maio de 2021**, recentemente aprovada, “Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para aperfeiçoar o Programa Nacional de Triagem Neonatal (PNTN), por meio do estabelecimento de rol mínimo de doenças a serem rastreadas pelo teste do pezinho; e dá outras providências”. Altera o ECA para ampliar o rol de testes de rastreamento de doenças do recém-nato. A implantação da medida ocorrerá de forma escalonada; o rol de doenças será revisto periodicamente pelo Poder Executivo, que poderá ampliá-lo; os profissionais de saúde deverão informar a gestante e seus acompanhantes sobre a importância da testagem e eventuais diferenças entre os exames oferecidos no SUS e na rede privada.

#### 5.4 Da vacinação

A **Lei nº 6.259, de 30 de outubro de 1975**, “Dispõe sobre a organização das ações de Vigilância Epidemiológica, sobre o Programa Nacional de Imunizações, estabelece normas relativas à notificação compulsória de doenças, e dá outras providências”. A lei explicita caber ao Ministério da Saúde a elaboração do PNI, bem como definir as vacinas que serão oferecidas, “inclusive as de caráter obrigatório”. Determina ainda que o “cumprimento da obrigatoriedade das vacinações” seja comprovado por meio de atestado de vacinação, cuja apresentação será exigida para que se usufrua do direito ao salário-família.

#### 5.5 Outros temas

A **Lei nº 11.104, de 21 de março de 2005**, “Dispõe sobre a obrigatoriedade de instalação de brinquedotecas nas unidades de saúde que ofereçam atendimento pediátrico em regime de internação”. Prevê a instalação de “espaço provido de brinquedos e jogos educativos, destinado a estimular as crianças e seus acompanhantes a brincar” nos hospitais que ofereçam atendimento pediátrico.

Já a **Lei nº 13.685, de 25 de junho de 2018**, que “Altera a Lei nº 12.732, de 22 de novembro de 2012, para estabelecer a notificação compulsória de agravos e eventos em saúde relacionados às neoplasias, e a Lei nº 12.662, de 5 de junho de 2012, para estabelecer a notificação compulsória de malformações congênitas”, estabelece que

serão notificadas “anomalias ou malformações congênitas observadas” na declaração de nascido vivo.

## 6 Dos debates no Parlamento

O tema da primeira infância vem ocupando cada vez mais a agenda do Parlamento. O debate se tornou mais intenso a partir da tramitação do Projeto de Lei nº 6.998/2013, que gerou o Marco Legal da Primeira Infância. Desde então vêm surgindo diversas outras iniciativas, muitas das quais transformadas nas leis citadas no tópico anterior. Merecem destaques também as criações da Frente Parlamentar Mista pela Primeira Infância e da Comissão Externa de Políticas para a Primeira Infância.

Importa reiterar que a maior parte das leis aprovadas – já descritas – aborda questões pontuais. Considerando que tanto a Carta Magna quanto a Lei Orgânica da Saúde já asseguram universalidade e integralidade da assistência em saúde, aparentemente não inovam. Ainda assim, vêm sendo debatidas e aprovadas no Parlamento em face da relevância que o tema assumiu nos últimos anos.

### 6.1 Das proposituras

Tramitam atualmente na Câmara dos Deputados milhares de proposituras que tratam de variados aspectos em relação à saúde na primeira infância. Em pesquisa no buscador da Câmara dos Deputados, no dia 20 de maio de 2021, adotando-se o termo “saúde” como obrigatório e associado aos termos “Lei nº 13.257/2016”, lactante, primeira infância, infantil, aleitamento, gestação, gestante, parto, triagem neonatal, criança, vacinação infantil, neonatal, certidão de nascimento, adoção, pré-natal, feto”, encontramos 8.130 proposituras,<sup>33</sup> sendo 3.327 das quais ativas.

Na mesma linha das leis aprovadas, grande parte dessas proposições trata de questões técnicas e operacionais; há, porém, aquelas que propõem políticas ou programas amplos de assistência. Abordam temas os mais variados, mas alguns se destacam.

33 Entre proposta de emenda à constituição (PEC), projeto de lei complementar (PLP), projeto de lei (PL) e medida provisória (MPV).

Aspectos relacionados à assistência pré-natal, ao parto e ao puerpério estão entre os temas mais recorrentes. Assegura-se humanização da assistência de forma ampla e geral, mas também se regulam questões administrativas e técnicas.

Apenas como exemplo, podemos citar: o direito à presença de doula ou outro acompanhante no momento do parto; a obrigatoriedade da realização de exames antenatais, como a detecção pré-natal de malformações, trombofilia ou infecção pelo Zika vírus; a identificação do recém-nato. Chama a atenção a Proposta de Emenda à Constituição nº 100/2015, que obriga o SUS a disponibilizar à gestante equipe multiprofissional, cuja composição deverá incluir pediatra, ginecologista, obstetra, enfermeiros e psicólogo.

Outro tema frequente consiste na triagem neonatal. Dezenas de proposições incluem exames específicos para o diagnóstico de anormalidades do metabolismo – o teste do pezinho – e de outras possíveis alterações ao nascer, como paralisia cerebral e perda auditiva, dentre outros. Conforme já mencionado, em 26 de maio de 2021, foi aprovada a Lei nº 14.154, que traz rol estendido de doenças a serem triadas.

Há ainda grupo expressivo de propostas sobre a alimentação do bebê ou da criança no período da primeira infância. A maior parte visa a incentivar e favorecer o aleitamento materno, seja restringindo o comércio de produtos para o recém-nascido, seja criando espaços que propiciem a amamentação. E tantas outras proposições também preveem a distribuição de alimentos especiais para as crianças que deles necessitem, inclusive no escopo da alimentação escolar.

Pontue-se, contudo, que algumas proposições pretendem retirar dos rótulos de produtos alimentícios para bebês informações acerca da importância do aleitamento materno. Esses projetos vão de encontro à política de estímulo ao aleitamento materno, que o país seguiu nas últimas décadas como forma de proteção à saúde da criança.

Também a vacinação é tema recorrente. Questão que gera amplos debates – e já foi objeto de várias proposições – diz respeito à exigência de que se apresente a carteira de vacinação da criança para que ela possa ser matriculada em escolas ou usufruir de outros direitos. O tema é complexo, gera controvérsias e ainda não logrou alcançar consenso no Parlamento. Registre-se, todavia, que essa exigência já existe com relação à percepção do salário-família.

Chama a atenção, ainda, grupo considerável de proposições que abordam questões bioéticas afetas ao início da vida e à gestação, tema eivado de controvérsias. As proposições tratam dos direitos do nascituro, da proteção ao bebê desde a concepção, das técnicas de reprodução assistida, da gestação de substituição, dentre outros.

Destaque-se a Proposta de Emenda à Constituição nº 164/2012, que “Estabelece a inviolabilidade do direito à vida desde a concepção”.

Nesse campo, há aspectos em que efetivamente existe um vácuo legal. Exemplo claro disso consiste nos conteúdos relacionados às técnicas de reprodução assistida. Atualmente há apenas menções esparsas na Lei nº 11.105, de 24 de março de 2005, conhecida como Lei de Biossegurança, cujo objeto claramente não guarda proximidade com a reprodução assistida em humanos. Ainda mais, na lei define-se tão-somente quais possíveis destinações poderão ser dadas aos embriões humanos considerados inviáveis ou excedentários.

## 6.2 Dos outros campos de ação parlamentar

Na atual legislatura foi retomada a Frente Parlamentar da Primeira Infância, cuja primeira formação data de 2011. Em 18 de fevereiro de 2019 a **frente foi recriada**, constituída por longa lista de deputados federais e senadores. A Mesa Diretora é composta pelas deputadas Leandre – presidente –, Paula Belmonte, Professora Dorinha Seabra Resende, Carmen Zanotto, pelo deputado José Medeiros e pelo senador Marcos Rogério. A frente promoveu vários debates sobre o tema, particularmente por meio do Projeto Diálogo com Especialistas.

Também em 2019, no dia 30 de outubro, foi criada, no âmbito da Câmara dos Deputados, a **Comissão Externa de Políticas para a Primeira Infância**, destinada a acompanhar o desenvolvimento dos trabalhos, projetos e programas do governo federal voltados para a primeira infância. Coordenada pela deputada Paula Belmonte, é composta também pelos deputados Adriana Ventura, Idilvan Alencar, Leandre, Pedro Cunha Lima e Professora Dorinha Seabra Rezende.

A comissão externa tem atuado de forma bastante intensa desde seu início. Têm sido realizadas audiências públicas, em que se avaliam e debatem temas os mais variados. Além disso, dezenas de indicações e requerimentos de informação foram enviados ao Poder Executivo.<sup>34</sup>

Como já apontado, cabe reafirmar que a comissão externa – no que concerne à área de saúde – tem por vocação principal fiscalizar a implantação dos direitos assegurados à criança na primeira infância. E sua atuação, de fato, tem seguido esse

34 Maiores informações a esse respeito podem ser encontradas na página da comissão, no endereço: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/externas/56a-legislatura/politicas-para-a-primeira-infancia#documentos-normas>>.

roteiro, evidenciado tanto nos debates promovidos em audiências públicas quanto na coleta exaustiva de dados por meio de visitas e requerimentos de informação.

## 7 Das ações de saúde com foco na primeira infância

Existe amplo leque de ações destinadas à melhoria das condições de saúde das crianças brasileiras, que vão desde políticas gerais até ações específicas. Muitas delas são relacionadas à primeira infância ou trazem questões afetas de forma mais ou menos direta. Neste tópico apresentaremos aquelas que nos parecem mais relevantes, considerando tanto o contexto histórico quanto a amplitude de seus impactos.

Nos primeiros anos da década de 1990 – mesmo após a fundação do SUS e a implantação dos Programas de Saúde da Família (PSF) e de Agentes Comunitários de Saúde (Pacs) – a taxa de mortalidade infantil se manteve alta no Brasil. Em face disso, o Ministério da Saúde lançou, em 1995, o **Projeto de Redução da Mortalidade Infantil (PRMI)**, que pretendeu intensificar e articular diversos programas e ações em todos os níveis – nacional e internacional, governamental e da sociedade civil, federal e dos demais entes – visando a reduzir a taxa de mortalidade infantil (BRASIL, 2018).

Em 1997, sob supervisão da OMS, adotou-se a **Atenção Integrada às Doenças Prevalentes na Infância (Aidpi)**, estratégia de assistência que aborda de forma simultânea e integrada as doenças de maior prevalência na infância. O objetivo principal era reduzir “as taxas de morbimortalidade por desnutrição, diarreias, pneumonias, malária e sarampo, além das dificuldades de acesso ao registro de nascimento” (BRASIL, 2018).

Essas podem ser consideradas as primeiras ações estruturadas e sistematizadas pós-Constituição com foco na melhoria dos níveis de saúde da criança e alcançam de forma privilegiada o período da primeira infância. Mesmo que tenha havido iniciativas esparsas nas décadas anteriores, ainda não existia todo um sistema que pudesse dar sustentação a políticas mais sólidas.

Nos anos seguintes, diversas outras propostas foram lançadas. O **Programa Saúde na Escola (PSE)** foi instituído pelo Decreto Presidencial nº 6.286, de 5 de dezembro de 2007. Trata-se de política conjunta dos ministérios da Saúde e da Educação e pretende “ampliar as ações específicas de saúde aos alunos da rede pública de ensino”. Além de ações de assistência, tem por objetivo promover a saúde e a cultura da paz, bem como ambientes de diálogo e formação integral dos estudantes, extensivo a suas famílias, dentre outros (BRASIL, 2009).

São previstas diversas ações que incluem desde avaliação clínica e diagnóstico precoce até promoção de hábitos saudáveis, além da prevenção de acidentes e do uso ou abuso de substâncias. Pressupõe a escola como “importante espaço para o desenvolvimento de um programa de educação para a saúde entre crianças e adolescentes [e] de grande relevância para promoção da saúde” (BRASIL, 2009, p. 15).

Também em 2007 surge a **Rede Nacional Primeira Infância** (RNPI), que envolve vários atores distintos; atua como “uma articulação nacional de organizações da sociedade civil, do governo, do setor privado, de outras redes e de organizações multilaterais que atuam, direta ou indiretamente, pela promoção e garantia dos direitos da Primeira Infância” (RNPI, 2021). Inicialmente formada por apenas dez organizações, hoje conta com mais de duzentas e atua em diversas áreas, inclusive no campo de saúde.

Em 2010 a RNPI lançou o **Plano Nacional pela Primeira Infância** (PNPI), cuja vigência se estende até 2022 – bicentenário da Independência. Atualizado em 2020, o plano aborda a saúde de forma ampla, com base no “conceito de saúde como um fenômeno construído social e historicamente, resultante de determinantes sociais que geram acesso ou barreiras a uma vida digna e decente” (RNPI, 2020).

Em 2012, o Ministério da Saúde publicou exemplar dos Cadernos de Atenção Básica dedicado à Saúde da Criança: Crescimento e Desenvolvimento (BRASIL, 2012). Há poucas menções relativas especificamente à primeira infância, que surgem principalmente ao se mencionarem programas outros, como a Rede Cegonha e o Brasil Carinhoso.

A Rede de Atenção à Saúde da Mulher e da Criança, denominada **Rede Cegonha**, foi criada pela Portaria nº 1.459, de 24 de junho de 2011, e posteriormente incorporada à Portaria de Consolidação nº 3, de 28 de setembro de 2017, em seu Anexo II. Objetiva “proporcionar às mulheres saúde, qualidade de vida e bem-estar durante a gestação, parto, pós-parto e o desenvolvimento da criança até os dois primeiros anos de vida” (BRASIL, 2017).

A rede busca reduzir a mortalidade materna e infantil por meio da estruturação e organização da atenção materno-infantil no SUS. Vem sendo construída em todo o território nacional a partir de critérios epidemiológicos, como a taxa de mortalidade infantil, a razão de mortalidade materna e a densidade populacional (BRASIL, 2017).

Criado em 2012, o **Programa Brasil Carinhoso** prevê um conjunto de ações de assistência a famílias com crianças de até 6 anos; visa à melhoria da renda, da

educação e da saúde. Foi uma das primeiras iniciativas direcionadas à primeira infância e persiste até os dias atuais.<sup>35</sup>

Ainda que seu foco seja prioritariamente o campo da educação, o programa traz também ações em outras áreas. O pilar saúde enfatiza o tratamento da asma e da anemia – doenças de alta prevalência nessa faixa etária –, por meio da distribuição de medicamentos e suplementação nutricional com sulfato ferroso e vitamina A (BRASIL, 2021a).

Em 2015 – ainda no contexto de debates para a aprovação do Marco Legal da Primeira Infância – foi lançada a **Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Criança** (Pnaisc). Originalmente criada pela Portaria nº 1.130, de 5 de agosto de 2015, que “Institui a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Criança (PNAISC) no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS)”, foi incorporada pela Portaria de Consolidação nº 2, de 28 de setembro de 2017, em seu Anexo X.

## 7.1 Da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Criança

A edição da Pnaisc foi consequência lógica dos debates sobre o tema, que se aprofundavam cada vez mais e evidenciavam amplas lacunas na assistência oferecida às crianças, incluso o período da primeira infância. Sua elaboração “foi fruto de amplo e participativo processo de construção coletiva, com início no ano de 2012” (BRASIL, 2018, p. 8).

A política tem por objetivo a promoção e a proteção da criança e do aleitamento materno e prevê ações que se estendem desde a gestação até os primeiros 9 anos, com atenção especial para a primeira infância (BRASIL, 2021b). Estrutura-se em princípios, diretrizes e eixos estratégicos que reafirmam os princípios basilares do SUS, porém com foco na criança. Busca efetivar “medidas que permitam o nascimento e o pleno desenvolvimento na infância, de forma saudável e harmoniosa, bem como a redução das vulnerabilidades e dos riscos para o adoecimento e outros agravos, a prevenção das doenças crônicas na vida adulta e da morte prematura de crianças” (BRASIL, 2018, p. 37-38).

35 A Medida Provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021, instituiu os programas Auxílio Brasil e Alimenta Brasil. O Programa Auxílio Brasil objetiva, dentre outros, promover o desenvolvimento das crianças na primeira infância, com foco na saúde e nos estímulos às habilidades físicas, cognitivas, linguísticas e socioafetivas. Já o Programa Alimenta Brasil visa prioritariamente favorecer o acesso a alimentos e promover inclusão social. A MP não trouxe alterações diretas sobre as ações de saúde já previstas, mas aborda condicionantes da saúde de alta relevância.

Descreve sete eixos estratégicos, cujo alvo consiste em orientar e qualificar as ações e os serviços de saúde da criança para garantir o direito à vida e à saúde, quais sejam:

- atenção humanizada e qualificada à gestação, ao parto, ao nascimento e ao recém-nascido;
- aleitamento materno e alimentação complementar saudável;
- promoção e acompanhamento do crescimento e do desenvolvimento integral;
- atenção integral a crianças com agravos prevalentes na infância e com doenças crônicas;
- atenção integral à criança em situação de violências, prevenção de acidentes e promoção da cultura de paz;
- atenção à saúde de crianças com deficiência ou em situações específicas e de vulnerabilidade;
- vigilância e prevenção do óbito infantil, fetal e materno.

Vê-se que alguns desses eixos vêm sendo incluídos nos debates que ocorrem no âmbito legislativo e, conseqüentemente, nas leis deles decorrentes. Nem todos foram abordados neste artigo, todavia, em face de se ter optado por um recorte que prioriza ações mais diretamente relacionadas à assistência em saúde, mormente no nível de atenção básica.

De fato, a Pnaisc se organiza na estrutura das redes de atenção à saúde, especialmente a partir da atenção básica. Essa lógica favorece que se ofereça atenção integral e continuada e propicia acompanhamento mais próximo e qualificado por parte da equipe de saúde da família. Existe, portanto, grande sinergia entre a Pnaisc e a **Política Nacional de Atenção Básica (Pnab)**.

## 7.2 Da Política Nacional de Atenção Básica

Atenção básica – ou atenção primária – em saúde é definida como o “conjunto de ações, de caráter individual e coletivo, situadas no primeiro nível de atenção dos sistemas de saúde, voltadas para a promoção da saúde, a prevenção de agravos,

o tratamento e a reabilitação” (BRASIL, 2021d). É considerada a principal porta de entrada do SUS e o centro de comunicação responsável por orientar o fluxo de referência e contrarreferência no sistema (BRASIL, 2021e).

Ocorre no local mais próximo da comunidade, em nível máximo de descentralização e capilaridade. Compreende diversas estratégias, ações e programas organizados dentro da Pnab.

Criada pela Portaria nº 2.488, de 21 de outubro de 2011, foi atualizada pela Portaria nº 2.436, de 21 de setembro de 2017, e, em seguida, incorporada à Portaria de Consolidação nº 2, de 28 de setembro de 2017, em seu Anexo XXII. A política tem na saúde da família (ESF) a principal estratégia para sua expansão de consolidação, mas prevê a incorporação de outras.

A Pnab preconiza avaliação continuada do crescimento e do desenvolvimento da criança nos primeiros anos de vida. Visa tanto a assegurar adesão da família às medidas de promoção de saúde e prevenção de doenças quanto a detectar, o mais precocemente possível, quaisquer eventuais desvios da normalidade no desenvolvimento infantil.

Trata-se de “uma das preocupações mais tradicionais da saúde pública nacional quando se trata da saúde da criança [...], tendo sido uma das principais estratégias do Programa de Assistência Integral à Saúde da Criança (Paisc), nos anos 80” (BRASIL, 2018, p. 59). O processo se inicia já no momento do parto – quando se faz a primeira estratificação de risco – e permanece quando da alta, por meio de consultas ambulatoriais e visitas domiciliares. A depender dos riscos identificados, a criança poderá ser encaminhada para serviços de maior complexidade, porém sempre mantendo também o acompanhamento prestado pela equipe da atenção básica.

Muitas das ações e programas insertos na Pnab – ou que funcionam em articulação com ela – têm por foco a primeira infância. A seguir descreveremos aqueles que consideramos de maior relevância.

### **7.3 Da estratégia de saúde da família**

A saúde da família é considerada “estratégia primordial para a organização e o fortalecimento da atenção básica” (BRASIL, 2021g). Tem por princípio o acompanhamento continuado em saúde. Em seu modelo, a equipe de saúde presta assistência a número definido de famílias que residem em um determinado local. As ações da

saúde da família ocorrem tanto nas unidades básicas de saúde (UBS) quanto na própria residência, por meio de visitas domiciliares.

No âmbito da saúde da família, presta-se acompanhamento próximo à gestante e à criança. Verifica-se a frequência da mãe às consultas pré-natais e a evolução dos parâmetros-chave da gestação, bem como do crescimento e o desenvolvimento da criança; acompanha-se o seguimento do calendário de vacinação, dentre outros.

#### 7.4 Da alimentação e nutrição

Ações destinadas à melhoria das condições de alimentação e nutrição de mães e crianças tendem a trazer benefícios para as crianças, em especial no que concerne ao componente cognitivo. O aleitamento materno está associado a maiores escores de desenvolvimento e inteligência da criança (BRASIL, 2016) e previne a ocorrência de desnutrição e de doenças infecciosas e crônicas (BRASIL, 2021b). Diante disso, diversas iniciativas em vigor visam a promover e proteger o aleitamento materno, segundo variadas abordagens.

Algumas ações oferecem programas de treinamento para empregadores do setor público e privado acerca da necessidade de favorecer a continuidade da amamentação mesmo após o retorno da mulher às suas atividades de trabalho. Pretendem que a conscientização acerca do tema os leve a adotar medidas para facilitar que suas empregadas mantenham a prática pelo maior tempo possível, preferencialmente até a criança completar 2 anos de idade.

Podemos citar como exemplo a **Estratégia Amamenta e Alimenta Brasil** (BRASIL, 2015) e a **Ação de Apoio à Mulher Trabalhadora que Amamenta** (BRASIL, 2019). Defendem a implantação de ambientes para amamentação nas empresas, a adesão à licença-maternidade de 180 dias e a criação de creches próximas aos locais de trabalho da mãe.

Já a **Rede Brasileira de Bancos de Leite Humano (rBLH-BR)** coleta, processa e armazena leite humano para ser oferecido nas unidades de saúde. É a maior rede de leite humano do mundo, promove a distribuição de cerca de 160 mil litros por ano (BRASIL, 2021f). Mesmo beneficiando centenas de milhares de recém-nascidos, logra atender apenas 60% da demanda das unidades de terapia intensiva (UTI) neonatais (BRASIL, 2021b).

Todavia, apesar da enfática defesa do aleitamento materno, há situações que contraindicam a prática, como no caso de algumas infecções maternas ou doenças

do recém-nato. A contraindicação pode ser definitiva ou temporária, a depender da situação específica. Nesses casos de exceção, é indicado o uso de fórmulas infantis ou leite de vaca integral fluido ou em pó, sempre considerando a situação socioeconômica e cultural da família (BRASIL, 2012).

## 7.5 Cadernetas da gestante e da criança

O SUS e a rede privada fornecem cadernetas para a gestante e para a criança. Os documentos contêm orientações relevantes para a promoção e manutenção da saúde, mas também informações acerca dos direitos e responsabilidades que cabem a cada agente.

A caderneta da gestante relaciona direitos trabalhistas, estudantis, sociais e aqueles inseridos no âmbito da prestação dos serviços de saúde. Descreve as fases da gestação e faz orientações em casos especiais, como o da mãe adolescente ou com determinadas infecções – HIV ou HTLV – e na hipótese de entrega em adoção, dentre outros.

Ainda, traz dados relevantes para a saúde e para o acolhimento na unidade de obstetrícia, tipos de parto, além de campos para serem preenchidos ao longo do acompanhamento pré-natal. Inclui exames que devem ser realizados e seus resultados, curva de altura uterina, história pessoal pregressa e antecedentes familiares, informações sobre vacinação, acompanhamento odontológico. Orienta, também, quanto a cuidados ao bebê, no puerpério e na fase de amamentação.

A caderneta da criança segue linha semelhante à da gestante. Mais que apenas organizar os dados relevantes sobre o crescimento e desenvolvimento do bebê, traz uma série de orientações para familiares e cuidadores acerca de temas os mais variados. Relaciona os direitos da criança e dos responsáveis, orienta quanto ao registro civil, traz informações sobre os parâmetros de normalidade no crescimento infantil e o esperado em seu desenvolvimento, medidas de promoção e proteção da saúde. Também trata de casos especiais, como o bebê prematuro e a criança com deficiência ou adoecida. Orienta, ainda, quanto à amamentação e à alimentação saudável após 6 meses de idade da criança.

Pretende acompanhar a criança até o final da infância, com dados sociodemográficos, escolares e de saúde. Contém descrição detalhada das informações de saúde desde o período pré-natal até 10 anos de idade. Inclui exames realizados e seus resultados; vacinas; dados coletados em cada consulta, medidas aferidas e respectivos

gráficos de crescimento do perímetro cefálico, comprimento, peso e índice de massa corporal (IMC); seguimento da saúde bucal; suplementação com vitamina A, ferro e outros micronutrientes.

As cadernetas, como visto, trazem um resumo detalhado das informações mais relevantes para o acompanhamento da gestação ou do crescimento e desenvolvimento da criança. São instrumentos importantes para acompanhar os processos e identificar com tempestividade possíveis desvios do esperado.

## 7.6 Vacinação

O Programa Nacional de Imunizações (PNI) distribui anualmente mais de trezentos milhões de doses de vacinas, soros e imunoglobulinas. Desde seu início, foram eliminadas de nosso meio a varíola e a poliomielite e houve importante redução dos casos e óbitos decorrentes de outras infecções, como sarampo, rubéola, tétano, difteria e coqueluche (BRASIL, 2021k). É considerado internacionalmente como programa exitoso.

## 7.7 Programa Criança Feliz

Cumprе mencionar também o Programa Criança Feliz (PCF), instituído pelo Decreto nº 8.869, de 5 de outubro de 2016, e atualmente regido pelo Decreto nº 9.579, de 22 de novembro de 2018. O PCF está vinculado ao Ministério da Cidadania, mas tem caráter essencialmente intersetorial. Fundamenta-se sobre dois eixos, quais sejam, visitas domiciliares e integração das políticas de atenção à primeira infância no território (BRASIL, 2021n).

No âmbito do PCF, portanto, ocorrem visitas domiciliares periódicas, consideradas inclusive sua principal ação. Tais visitas são realizadas por equipe técnica – composta por meio de processo seletivo e submetida a processo de qualificação – e visam a oferecer apoio à gestante e às famílias, bem como favorecer o desenvolvimento da criança na primeira infância (BRASIL, 2021n).

Parece-nos claro que tais visitas podem implicar superposição de ações e responsabilidades entre o PCF e a estratégia de saúde da família (ESF). Utilizam metodologia semelhante e trazem objetivos comuns. Todavia, pontue-se que a equipe da ESF é obrigatoriamente composta por profissionais de saúde, cuja formação permite

que a abordagem ocorra de forma mais aprofundada e técnica. Ademais, no âmbito da ESF existem outras ações que permitem ampliação das intervenções propostas.

Saliente-se que a superposição ou duplicidade de ações é uma das questões que vêm sendo colocadas como possíveis gargalos das políticas e ações direcionadas à primeira infância, como veremos na sequência.

## 7.8 Avaliação das políticas para a primeira infância

A Controladoria-Geral da União (CGU) publicou recentemente **Relatório de Avaliação** em que verifica o “cumprimento de importantes aspectos trazidos pelo Marco Legal da Primeira Infância na elaboração, execução e priorização de políticas públicas voltadas ao público infantil” (BRASIL, 2021l, p. 3) e descreve pontos críticos. Foram identificadas 117 ações governamentais com foco na primeira infância. Dessas, 36 são coordenadas pelo Ministério da Saúde – a pasta com maior número de ações –, 21 das quais (58,3%) têm foco exclusivo na primeira infância (BRASIL, 2021l).

A CGU constatou haver grupo extenso de ações com características intersetoriais. A saúde está envolvida em várias delas, a exemplo do Programa Saúde na Escola (PSE) e da Estratégia de Fortificação da Alimentação Infantil com Micronutrientes em Pó (NutriSUS), dentre tantos outros.

Detectaram-se duas questões particularmente críticas. Em primeiro lugar, percebeu-se que ainda não existe organização transversal efetiva entre as “diversas políticas setoriais a partir de uma visão abrangente de todos os direitos da criança na primeira infância” (BRASIL, 2021l, p. 18). Essa realidade contrapõe-se à lógica trazida pelo Marco Legal da Primeira Infância, que enfatiza a integração de ações e políticas e indica que as ações ocorrem ainda de forma desvinculada.

Por outro lado, há também duplicidade, superposição ou fragmentação de ações entre políticas distintas. Como apontado anteriormente, muitas se dirigem ao mesmo público ou utilizam metodologias semelhantes. Pontue-se que esta também pode ser considerada uma consequência da desarticulação das políticas.

O relatório cita os seguintes exemplos relativos à área de saúde: 1) Política Nacional de Alimentação e Nutrição e Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, dos ministérios da Saúde e da Cidadania; 2) Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional e Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional, dos ministérios da Saúde e da Justiça e Segurança Pública;

3) Programa Saúde na Escola e Programa Crescer Saudável, ambos do Ministério da Saúde (BRASIL, 2021, p. 35).

Além disso, constatou-se que – em 21% das ações de saúde mapeadas – houve insuficiência na coleta de dados para monitoração e avaliação, enquanto a divulgação de metas e resultados também se mostrou muito precária. Das 36 ações de saúde mapeadas, 35 delas (ou 97%) não tiveram seus resultados divulgados. Tais achados denotam baixa transparência, e o cenário se reproduz também nos demais segmentos além da saúde (BRASIL, 2021).

## 8 Conclusão

O reconhecimento do direito da criança à saúde foi construído ao longo dos últimos cem anos. No Brasil, tal entendimento se consolidou principalmente a partir da Constituição Federal de 1988, que aborda a questão em vários de seus dispositivos e assegura assistência integral a toda a população. A Carta empresta ao tema relevância única em nossa história.

A responsabilidade por concretizar tal direito incide sobre o SUS, em cujas diretrizes é assegurada assistência integral e universal. O sistema vem desenvolvendo já desde sua fundação extenso rol de ações, programas e políticas com esse objetivo; merece destaque a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Criança (Pnaisc). Ressalte-se, porém, que, além das ações descritas neste artigo, há várias outras iniciativas tanto do Poder Executivo quanto da sociedade civil relacionadas à saúde na primeira infância, que não foram aqui descritas.

O arcabouço vigente já abrange o tema de forma bastante ampla, como foi demonstrado ao longo deste artigo. Com efeito, ao menos no âmbito da saúde, substancial parcela das leis aprovadas mais recentemente e também a grande maioria dos projetos de lei em tramitação trazem pouca inovação ao ordenamento jurídico, ou mesmo questões técnicas e administrativas, que estariam mais adequadamente disciplinadas em normas infralegais.

Ademais, vimos que, em geral, as medidas adotadas pelo SUS lograram considerável sucesso. De fato, os indicadores de saúde pública vêm alcançando inegável melhora nas últimas décadas, como bem o demonstram os exemplos citados, que alcançam o recorte da primeira infância.

Não obstante, há ainda muito que se fazer. Por certo, mesmo que a legislação sanitária vigente já assegure o direito de forma ampla, sua efetivação ainda se encontra em processo. O SUS convive desde sua criação com dificuldades estruturais e conjunturais, no mais das vezes decorrentes de subfinanciamento crônico.

Nesse contexto, não se pode minimizar o efeito político advindo tanto do debate no Parlamento quanto da regulamentação em lei dos temas aqui descritos. Isso assume ainda maior relevância em face do papel fiscalizador do Poder Legislativo. Pode-se depreender que seria interessante direcionar esforços para potencializar a fiscalização e garantir prioridade na alocação do orçamento público, mais do que propriamente para criar novas normas legais.

Assim, ações legislativas continuam sendo propostas, usualmente visando a resolver alguns dos problemas públicos que se destacam. Justificam-se, pois, por buscar soluções para demandas reais e prementes.

Gunnar Sjöblom (1984) leciona que um problema é considerado público quando se torna relevante para a sociedade e, conseqüentemente, reclama por uma política pública como resposta. Podemos considerar que a criação de várias das iniciativas descritas – de certa forma consolidadas por meio do Marco Legal da Primeira Infância – cumpre esse papel.

Cabe reiterar, ainda quanto ao papel fiscalizador do Parlamento, a relevância dos trabalhos conduzidos no âmbito da Comissão Externa de Políticas para a Primeira Infância. Tem sido feita extensa coleta de dados e são propostos debates qualificados nas várias audiências públicas.

Finalmente, cabe-nos ponderar que os temas mais recorrentes nos debates e nas leis aprovadas cobrem extenso leque de assuntos. Trata-se de achado já previsto, em face da amplitude das ações de saúde direcionadas à faixa da primeira infância. Pontue-se que o Ministério da Saúde é a pasta com maior variedade de iniciativas.

Restou claro, também, que as políticas podem ser ainda aprimoradas, há questões relevantes que demandam reorientação. Todavia, em geral, as políticas se encontram adequadamente estruturadas e necessitam de ajustes e incentivos de ordem conjuntural.

## Referências

COELHO, B. L. M. A proteção à criança nas constituições brasileiras: 1824 a 1969. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília a. 35 n. 139 jul./set. 1998. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/390/r139-07.pdf?sequence=4>>. Acesso em: 23 abr. 2021.

BRASIL. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Relatório de avaliação**. Brasília: CGU, 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: 28 maio 2021.

BRASIL. FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ (FIOCRUZ). **Equidade**. Disponível em: <<https://pensesus.fiocruz.br/equidade>>. Acesso em: 23 abr. 2021.

BRASIL. FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ (FIOCRUZ). **Saúde da família**. Disponível em: <<https://pensesus.fiocruz.br/saude-da-familia>>. Acesso em: 26 maio 2021g.

BRASIL. FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ (FIOCRUZ). REDE BRASILEIRA DE BANCOS DE LEITE HUMANO. Disponível em: <<https://rblh.fiocruz.br/rblh-brasil>>. Acesso em: 26 maio 2021f.

BRASIL. MINISTÉRIO DA CIDADANIA, SECRETARIA ESPECIAL DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Criança Feliz**. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/crianca-feliz/crianca-feliz/conheca-o-programa>>. Acesso em: 1º jun. 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/brasil-carinhoso>>. Acesso em: 24 maio 2021a.

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Rede Cegonha**. 2017. Disponível em: <<https://www.gov.br/saude/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/rede-cegonha#:~:text=A%20Rede%20Cegonha%20%C3%A9%20uma,dois%20primeiros%20anos%20de%20vida>>. Acesso em: 25 maio 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Saúde da Criança**. Disponível em: <<https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-de-a-a-z-1/s/saude-da-crianca>>. Acesso em: 24 maio 2021b.

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. BIBLIOTECA VIRTUAL EM SAÚDE. **Tesouro Eletrônico**. Disponível em: <<http://bvsm2.saude.gov.br/cgi-bin/multites/mtwdk.exe?k=default&l=60&w=306&n=1&s=5&t=2>>. Acesso em: 25 maio 2021d.

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. DATASUS. **Nascidos vivos - Brasil**. Disponível em: <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?sinasc/cnv/nvuf.def>>. Acesso em: 27 maio 2021h.

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. DATASUS. **Nascidos vivos - Brasil**. Disponível em: <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?sim/cnv/evita10uf.def>>. Acesso em: 27 maio 2021i.

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. DATASUS. **Óbitos por causas evitáveis 0 a 4 anos: Notas Técnicas**. Disponível em: <[http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/sim/Obitos\\_Evitaveis\\_0\\_a\\_4\\_anos.pdf](http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/sim/Obitos_Evitaveis_0_a_4_anos.pdf)>. Acesso em: 31 maio 2021m.

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. PORTAL DE BOAS PRÁTICAS EM SAÚDE DA MULHER, DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. **Mulher Trabalhadora que Amamenta**. 2019. Disponível em: <<https://portaldeboaspraticas.iff.fiocruz.br/atencao-crianca/mulher-trabalhadora-que-amamenta/#:~:text=A%20a%C3%A7%C3%A3o%20Mulher%20Trabalhadora%20que,e%20Apoio%20ao%20Aleitamento%20Materno>>. Acesso em: 26 maio 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. PROGRAMA NACIONAL DE IMUNIZAÇÕES. **O que é?** Disponível em: <<https://portalarquivos.saude.gov.br/campanhas/pni/o-que-e.html>>. Acesso em: 28 maio 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. REDE INTERAGENCIAL DE INFORMAÇÕES PARA A SAÚDE. **Indicadores de mortalidade. C.1 Taxa de Mortalidade Infantil. Ficha de qualificação.** Disponível em: <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/idb2000/fqc01.htm#:~:text=N%C3%BAmero%20de%20%C3%B3bitos%20de%20menores,espa%C3%A7o%20geogr%C3%A1fico%2C%20no%20ano%20considerado>>. Acesso em: 25 maio 2021c.

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. REDE INTERAGENCIAL DE INFORMAÇÕES PARA A SAÚDE. **Indicadores de mortalidade. C.6 Taxa de Mortalidade Materna (coeficiente de mortalidade materna). Ficha de qualificação.** Disponível em: <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/idb2000/fqc06.htm#:~:text=Morte%20materna%2C%20segundo%20a%2010%C2%AA,gravidez%20ou%20por%20medidas%20em>>. Acesso em: 27 maio 2021j.

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. SECRETARIA DE ATENÇÃO À SAÚDE. **Estratégia Nacional para Promoção do Aleitamento Materno e Alimentação Complementar Saudável no Sistema Único de Saúde: manual de implementação.** Brasília: Ministério da Saúde, 2015. 152 p. Disponível em: <[http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/estrategia\\_nacional\\_promocao\\_aleitamento\\_materno.pdf](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/estrategia_nacional_promocao_aleitamento_materno.pdf)>. Acesso em: 26 maio 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. SECRETARIA DE ATENÇÃO À SAÚDE. DEPARTAMENTO DE AÇÕES PROGRAMÁTICAS ESTRATÉGICAS. **Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Criança: orientações para implementação.** Brasília: Ministério da Saúde, 2018. 180 p. Disponível em: <<https://portaldeboaspraticas.iff.fiocruz.br/wp-content/uploads/2018/07/Pol%C3%ADtica-Nacional-de-Aten%C3%A7%C3%A3o-Integral-%C3%A0-Sa%C3%BAde-da-Crian%C3%A7a-PNAISC-Vers%C3%A3o-Eletr%C3%B4nica.pdf>>. Acesso em: 25 maio 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. SECRETARIA DE ATENÇÃO À SAÚDE. DEPARTAMENTO DE ATENÇÃO BÁSICA. **Saúde da criança: crescimento e desenvolvimento.** Brasília: Ministério da Saúde, 2012. 272 p. Disponível em: <[https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/saude\\_crianca\\_crescimento\\_desenvolvimento.pdf](https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/saude_crianca_crescimento_desenvolvimento.pdf)>. Acesso em: 24 maio 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. SECRETARIA DE ATENÇÃO À SAÚDE. DEPARTAMENTO DE ATENÇÃO BÁSICA. **Saúde na escola**. Brasília: Ministério da Saúde, 2009. 96 p. Disponível em: <[https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/cadernos\\_atencao\\_basica\\_24.pdf](https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/cadernos_atencao_basica_24.pdf)>. Acesso em: 28 maio 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. SECRETARIA DE ATENÇÃO PRIMÁRIA À SAÚDE. **O que é Atenção Primária?** Disponível em: <<https://aps.saude.gov.br/smp/smpoquee>>. Acesso em: 25 maio 2021e.

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. SECRETARIA DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INSUMOS ESTRATÉGICOS. DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA. **Síntese de evidências para políticas de saúde: promovendo o desenvolvimento na primeira infância**. Brasília: Ministério da Saúde, 2016. 64 p. Disponível em: <[http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/sintese\\_evidencias\\_politicas\\_primeira\\_infancia.pdf](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/sintese_evidencias_politicas_primeira_infancia.pdf)>. Acesso em: 26 maio 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA À SAÚDE. **ABC do SUS – Doutrinas e Princípios**. Brasília: Ministério da Saúde, 1990. Disponível em: <[http://www.pbh.gov.br/smsa/bibliografia/abc\\_do\\_sus\\_doutrinas\\_e\\_principios.pdf](http://www.pbh.gov.br/smsa/bibliografia/abc_do_sus_doutrinas_e_principios.pdf)>. Acesso em: 23 abr. 2021.

LIMA, S.S; BRAGA, M.C; VANDERLEI, L.C.M. e colaboradores. **Avaliação do impacto de programas de assistência pré-natal, parto e ao recém-nascido nas mortes neonatais evitáveis em Pernambuco, Brasil: estudo de adequação**. Cad. Saúde Pública 36 (2), 2020. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/csp/a/xjBngQW39sVHzVBL4q9Zj3P/?lang=pt>>. Acesso em: 28 maio 2021.

MALTA, D.C.; PRADO, R.R.; SALTARELLI, R.M.F. e colaboradores. **Mortes evitáveis na infância, segundo ações do Sistema Único de Saúde, Brasil**. Rev. bras. epidemiol. 22 01 Abr 2019. Disponível em: <<https://www.scielosp.org/article/rbepid/2019.v22/e190014/>>. Acesso em: 31 maio 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração dos Direitos da Criança – 1959**. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Crian%C3%A7a/declaracao-dos-direitos-da-crianca.html>>. Acesso em: 3 maio 2021.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Convenção nº 5 – Idade mínima de admissão nos trabalhos industriais**. Disponível em: <[https://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS\\_234872/lang--pt/index.htm](https://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_234872/lang--pt/index.htm)>. Acesso em: 28 abr. 2021.

REDE NACIONAL PRIMEIRA INFÂNCIA; ANDI COMUNICAÇÃO E DIREITOS. **Plano Nacional pela Primeira Infância: 2010-2022 e 2020-2030**. 2ª ed. (revista e atualizada). Brasília, DF: RNPI/ANDI, 2020. 260 p. Disponível em: <<http://primeirainfancia.org.br/wp-content/uploads/2020/10/PNPI.pdf>>. Acesso em: 25 maio 2021.

REDE NACIONAL PRIMEIRA INFÂNCIA. **Quem somos**. Disponível em: <<http://primeirainfancia.org.br/quem-somos/>>. Acesso em: 25 maio 2021.

SJÖBLOM, G. **Problemi e soluzioni in politica**. *Rivista Italiana di Scienza Politica*, v. 14, n. 1, p. 41-85, abr. 1984. Disponível em: <<https://www.cambridge.org/core/journals/italian-political-science-review-rivista-italiana-di-scienza-politica/article/abs/problemi-e-soluzioni-in-politica/432F2175BD4A6F12F51DAB9D0466F2AB#access-block>>. Acesso em: 2 jun. 2021.

UNICEF. **História dos direitos da criança**. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/historia-dos-direitos-da-crianca>>. Acesso em: 3 maio 2021.

UNICEF. **Convenção sobre os Direitos da Criança**. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>>. Acesso em: 5 maio 2021.





# A PRIMEIRA INFÂNCIA NO ORÇAMENTO PÚBLICO FEDERAL: UMA ANÁLISE DO PERÍODO ENTRE 2016 E 2020

**Júlia Alves Marinho Rodrigues**

Economista. Consultora de orçamento e fiscalização financeira da Câmara dos Deputados. Doutoranda em Ciência Política no IPOL/UnB.

## 1 Introdução

O Brasil dispõe de um avançado marco legal para proteção de crianças e adolescentes. De acordo com o art. 227 da Constituição Federal de 1988:

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

Ainda na década de 90, aprovou-se o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990), fortalecendo ainda mais nosso arcabouço legal. Na última década, um foco específico passou a ser dado para o período da vida que vai da gestação até os 6 anos de idade, a primeira infância. Pois, de acordo com pesquisas científicas, trata-se de um momento crucial no desenvolvimento cerebral dos seres humanos, no qual se abre uma “janela de oportunidades” para a aquisição de habilidades que serão fundamentais no aprimoramento de competências futuras.

Uma das primeiras iniciativas voltadas exclusivamente para esse tema foi o Plano Nacional da Primeira Infância (PNPI), elaborado por um conjunto de instituições, públicas e privadas, que compunham a Rede Nacional Primeira Infância (RNPI). Em dezembro de 2010, o plano foi aprovado pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e incorporado no Plano Decenal de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes.

Em 2012, por meio da Lei nº 12.722/2012, tem-se o estabelecimento do Programa Brasil Carinhoso no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria, que, do ponto de vista da alocação de recursos orçamentários, foi um marco relevante, pois um volume expressivo de recursos foi direcionado para o custeio de despesas com manutenção e desenvolvimento da educação infantil. O acesso a estabelecimentos de qualidade é uma das principais formas de assegurar que as crianças estejam protegidas e gozem de seus direitos à educação e socialização em ambiente adequado, permitindo à família, especialmente às mães, o direito ao trabalho. Segundo Martins (2017), o Brasil Carinhoso teve seu ápice em 2014, quando o maior volume de

recursos foi empenhado, sendo que, nos anos seguintes, os montantes foram sendo sucessivamente reduzidos.

Todas essas iniciativas tomaram novo fôlego com a publicação do Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016), que coloca as crianças de 0 a 6 anos como prioritárias para programas sociais no governo. Buscava-se, dessa forma, incorporar, nos programas e ações governamentais, os estudos que atestavam a importância da primeira infância para o desenvolvimento integral do indivíduo, com destaque para as habilidades psicomotoras adquiridas pelo simples ato de brincar. Salientava-se, também, a importância do vínculo primordial e inicial entre mãe e filho e buscava-se a promoção da experiência plena de ser criança, contribuindo, assim, para o desenvolvimento humano saudável e para o rompimento do ciclo intergeracional de pobreza. O Brasil foi o primeiro país da América Latina a aprovar um marco legal com tais características.

Há também na lei uma preocupação em garantir transparência dos recursos orçamentários necessários à implementação desse conjunto de políticas públicas, tanto que o parágrafo 2º do art. 11 estabelece:

A União informará à sociedade a soma dos recursos aplicados anualmente no conjunto dos programas e serviços para a primeira infância e o percentual que os valores representam em relação ao respectivo orçamento realizado, bem como colherá informações sobre os valores aplicados pelos demais entes da Federação.

Nesse sentido, o presente capítulo busca acompanhar a evolução dos recursos do orçamento federal que foram investidos nas ações voltadas para a primeira infância. Na primeira seção, discorre-se rapidamente sobre a organização do orçamento público no Brasil, bem como se apresentam os critérios utilizados para selecionar as ações que compuseram o “Orçamento Primeira Infância”; na seção seguinte, apresenta-se a evolução dos recursos alocados entre 2016 e 2020, bem como as principais políticas que nortearam esses investimentos, e, por fim, são discutidas algumas sugestões para o aperfeiçoamento do acompanhamento orçamentário dessas ações.

## 2 Orçamento público no Brasil

De acordo com a Constituição Federal, o sistema orçamentário brasileiro é composto pelo Plano Plurianual (PPA), pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pela Lei Orçamentária Anual (LOA). No PPA, um plano de médio prazo, são estabelecidas as diretrizes, objetivos e metas para um período de quatro anos; na LDO, são apresentadas as metas e prioridades do ano, bem como as metas de resultado primário para um período de três anos, e, finalmente, na LOA, tem-se a materialização desse planejamento, com a estimativa de receitas e a fixação da despesa para um período de doze meses.

Essas leis cumprem uma série de requisitos legais e normativos e, muitas vezes, são elaboradas em uma linguagem hermética, de difícil compreensão para a população. Utilizam-se um conjunto de classificadores orçamentários que apenas fazem sentido para os “iniciados” e se constituem em verdadeira “barreira à entrada” para a população. Dessa forma, um dos grandes desafios é dar transparência às ações governamentais, permitindo que os cidadãos possam enxergar o montante de recursos que são direcionados para cada uma das políticas públicas, evidenciando, assim, as reais prioridades governamentais.

Ao longo das últimas décadas, algumas iniciativas foram realizadas buscando “traduzir” os termos técnicos orçamentárias. Uma dessas iniciativas foi o Orçamento Criança e Adolescente (OCA), cujos primórdios remontam à década de 90. Segundo Espíndola (2008), foi no dia 12 de abril de 1995, na reunião do Grupo Executivo do Pacto pela Infância, realizada em Brasília, que surgiu a ideia de definir um instrumento de análise para monitorar os recursos públicos destinados ao financiamento das políticas dirigidas a este segmento. A intenção do grupo era construir um instrumento metodológico que possibilitasse o acompanhamento nas diferentes instâncias governamentais do orçamento destinado à promoção dos direitos preconizados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, aprimorando o controle social sobre estas políticas em favor da infância e da adolescência, em especial no que diz respeito ao financiamento. Esse grupo, em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE) e com o apoio do Fundo das Nações para a Infância (Unicef), desenvolveu a primeira proposta metodológica que tinha como foco o orçamento federal.

Em 2003, por meio de uma parceria entre o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), o Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) e a Fundação Abrinq,

surgiu o projeto De Olho no Orçamento Criança e a metodologia foi ampliada, de modo a se aplicar, também, aos estados e municípios. De acordo com Sadeck (2004), esse esforço foi importante “para sensibilizar, informar, instrumentalizar e mobilizar a sociedade civil em torno do dimensionamento e do monitoramento dos dispêndios públicos destinados às crianças e aos adolescentes”. Em 2017, procedeu-se à uma nova revisão da metodologia por parte da Fundação Abrinq para correlacionar as ações e despesas do OCA com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, o Plano Nacional da Primeira Infância e o Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes.

Em 2014, a Rede Nacional Primeira Infância (RNPI), em parceria com a organização Contas Abertas, desenvolveu uma metodologia para apuração do Orçamento Primeira Infância. A partir de uma busca no PPA 2012-2015, na LOA 2014 e na Proposta Orçamentária para 2015, buscou-se identificar o volume de recursos investidos pelo governo federal em políticas públicas direta e indiretamente relacionados à primeira infância. No entanto, deparou-se com a opacidade das leis orçamentárias nacionais, que, por contarem com uma formatação genérica e pouco transparente, não permitem uma pronta identificação dos gastos com públicos específicos. A mesma dificuldade foi relatada pela Controladoria-Geral da União (CGU) em sua auditoria sobre a primeira infância, realizada em 2020.

Em relação ao volume de recursos, a conclusão à época foi que:

O Orçamento Primeira Infância é insignificante perante não apenas os grandes números da economia, mas sobretudo frente aos desafios que as políticas públicas relacionadas com as crianças desde o ventre das mães até os seis anos de idade pretendem enfrentar. (RNPI, 2014, p.17)

E a principal recomendação foi no sentido de se desenvolverem marcadores orçamentários que permitissem uma pronta identificação das despesas relacionadas à primeira infância, para que se cumpra, dessa forma, o marco legal e se permita à sociedade brasileira um acompanhamento da evolução da aplicação desses recursos.

Cabe esclarecer que todas essas iniciativas representam apenas uma outra forma de olhar para o orçamento público, portanto, não se trata de um orçamento paralelo. Um de seus principais objetivos é dar transparência e “iluminar” o total de recursos que são alocados em programas e ações destinados, de forma exclusiva ou não

exclusiva, às crianças e adolescentes. Com isso, espera-se que a sociedade civil possa desempenhar seu papel fiscalizador dos gastos públicos e se sinta apta a cobrar o efetivo cumprimento do princípio da prioridade absoluta.

Com o propósito de contribuir para esse debate, na seção seguinte analisa-se a execução das ações orçamentárias destinadas à implementação de políticas públicas para a primeira infância entre 2016 e 2020. Inicialmente, identifica-se como o tema foi abordado nos dois últimos Planos Plurianuais do Governo Federal, PPA 2016-2019 e PPA 2020-2023; na sequência, analisam-se os dados das LOAs de 2016 a 2020. Os dados foram extraídos do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop)<sup>36</sup> e apresentados em valores constantes de 2020, deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Um grande desafio consistiu em definir quais são as políticas públicas para a primeira infância, uma vez que políticas universais, como o Sistema Único de Saúde (SUS), o Sistema Único de Assistência Social (Suas), a educação básica, o saneamento básico, dentre outras, são iniciativas que dialogam diretamente com as necessidades desse público. Tal dificuldade também foi apontada pela Controladoria- Geral da União (CGU), que em auditoria sobre a primeira infância avaliou que esse conceito não está claro. Para este trabalho, partiu-se do levantamento realizado pela RNPI, alterado por alguns ajustes que refletem as mudanças ocorridas nas classificações orçamentárias nesse período, principalmente a ocorrência da fusão de ações orçamentárias.

Entendeu-se que, a partir desse conjunto de ações, seria possível caracterizar a evolução da programação destinada à primeira infância. A análise dos dados baseou-se na metodologia de análise crítica do orçamento proposta por Salvador e Teixeira (2014). Para tanto, iniciou-se com uma análise do PPA e, na sequência, um detalhamento dos atributos qualitativos e quantitativos das ações selecionadas nas LOAs.

36 MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2021. Sistema de Informações em Planejamento e Orçamento (Siop). Disponível em: <<https://siop.planejamento.gov.br/>>. Acesso em: 19 out. 2021. O acesso público pode ser obtido por meio do Painel do Orçamento Federal. Disponível em: <[https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao\\_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqk04&anonymous=true&sheet=SH06](https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqk04&anonymous=true&sheet=SH06)>.

### 3 Orçamento Primeira Infância no período entre 2016 e 2020

O objetivo desta seção é demonstrar de que forma se materializa, no sistema orçamentário brasileiro, a prioridade absoluta para as crianças e adolescentes, em especial o período da primeira infância. Ou seja, evidenciar de que forma o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual trataram desse tema nos últimos cinco anos.

No âmbito federal, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, tendo como referência o Plano Plurianual 2016-2019, apresentou a Agenda Criança e Adolescente – um recorte do plano que listava os programas, objetivos, metas e iniciativas relacionados à infância e à adolescência. De acordo com o Ministério do Planejamento, para o levantamento, consideraram-se as metas do plano que fossem exclusivas ou prioritárias para as crianças e adolescentes. Com esse foco, chegou-se a um total de 17 programas, 30 objetivos e 92 metas. No entanto, como desde a reforma metodológica do PPA 2012-2015 o plano não traz mais as ações orçamentárias, apenas por sua leitura não é possível aferir o montante de recursos destinados para essas políticas públicas.

No PPA 2020-2023, tem-se um avanço com a criação do Programa 5024 – Atenção Integral à Primeira Infância, cujo objetivo é promover a atenção integral a gestantes e crianças na primeira infância, considerando sua família e seu contexto de vida. A meta estabelecida foi acompanhar 3 milhões de crianças, desde a gestação até os 6 anos. Ainda que tenha sido um primeiro passo importante, o programa conta apenas com duas ações orçamentárias (217M – Atenção Integral à Primeira Infância [Programa Criança Feliz] e 20TR – Apoio Financeiro Suplementar à Manutenção da Educação Infantil) para alcance do seu objetivo. Dessa forma, permanece como um desafio aos gestores a formulação e implementação de um programa que seja abrangente quanto às necessidades da primeira infância, tenha foco em resultados de curto e médio prazos, seja regionalizado e tenha os recursos necessários assegurados. Ademais, falta uma definição mais clara do que seria um atendimento de qualidade à primeira infância.

Também na Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019 (PPA 2020-2023), foi dado um claro comando para a LOA 2020, no parágrafo único do art. 10:

Parágrafo único. O conjunto de ações governamentais voltadas ao atendimento da primeira infância possui caráter prioritário para o orçamento de 2020, nos termos do art. 3º da Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019, e possui

antecedência na programação e na execução orçamentária e financeira durante o período de vigência do Plano Plurianual, conforme agenda transversal e multissetorial a ser regulamentada pelo Poder Executivo.

No entanto, uma fragilidade se verifica: mais de um ano após a aprovação do PPA 2020-2023, tal agenda transversal e multissetorial ainda não foi regulamentada. A implementação dessa agenda pode ser um potente instrumento para a coordenação intersetorial, pois, conforme apontado pela CGU em seu Relatório de Auditoria sobre a Primeira Infância (Brasil, 2020), há fragilidade na articulação de ações e riscos de sobreposição, duplicação e fragmentação. Dessa forma, pode-se entender que há, por parte do Poder Executivo federal, um descumprimento do marco legal, o qual obriga a divulgação dos programas e ações voltados para a primeira infância, bem como uma omissão em relação ao previsto no PPA.

Em relação às ações que compõem a Lei Orçamentária Anual, partiu-se do levantamento base realizado pela RNPI, tendo como referência o ano de 2014. De acordo com a publicação Orçamento Primeira Infância (2014), foram identificadas 32 ações. No entanto, para este trabalho, algumas adaptações foram feitas: primeiramente, optou-se por trabalhar apenas com ações finalísticas, isto é, aquelas que resultam na entrega de bens e serviços à sociedade; nesse sentido, as ações relacionadas a benefícios a servidores públicos foram desconsideradas. Um segundo ajuste deu-se em relação à ação do Programa Bolsa Família, que não foi levado em conta na publicação original. No entanto, neste estudo, optou-se por incluí-la, adotando o mesmo critério utilizado para as ações da educação básica, ou seja, um cálculo proporcional dessa despesa, que considera a proporção de crianças de 0 a 6 anos nas famílias beneficiárias do programa. E, por fim, realizou-se a inclusão de novas ações na base, como por exemplo, a ação 217M, responsável pelos investimentos do Programa Criança Feliz.

As ações selecionadas foram agrupadas em 5 blocos. O primeiro consistiu nas programações destinadas à educação básica. Contudo, como tais ações englobam as etapas da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio, procedeu-se a uma ponderação dessas despesas, mesmo recurso utilizado para apuração do Orçamento Criança e Adolescente (Fundação Abrinq, 2005). Dessa forma, buscou-se, nos dados do Censo Escolar 2020, o número total de matrículas registradas no país nas redes pública e privada (47.295.294) e também o somatório das matrículas nas creches (3.651.989) e pré-escolas (5.177.806). Dessa forma, identificou-se que

cerca de 8,8 milhões de matrículas foram realizadas na faixa etária de 0 a 6 anos, o que corresponde a 19% do total de matrículas na educação básica. Logo, os investimentos na educação básica foram considerados apenas até esse limite. A despeito disso, representam o maior volume de gastos com a primeira infância.

O segundo grupo engloba as ações da educação infantil, que foram consideradas em sua totalidade. No terceiro, está listada a ação responsável pelo financiamento do Programa Bolsa Família, para a qual também se realizou uma apropriação proporcional considerando o quantitativo de crianças de 0 a 6 anos nas famílias beneficiárias do programa. De acordo com dados disponibilizados pelo Ministério da Cidadania, do total de 44,17 milhões de pessoas beneficiadas pelo programa, 7,28 milhões são crianças entre 0 e 6 anos. Portanto, calculou-se o fator de ponderação para as despesas do Programa Bolsa Família em 16%.

No quarto bloco estão listadas as ações relacionadas à saúde, para as quais também foram somados os seus valores totais. No caso do Ministério da Saúde, não foram consideradas suas ações universais, como, por exemplo, às relativas ao programa Saúde da Família ou ao Programa Nacional de Imunizações (PNI), assim como os gastos com a atenção médico-hospitalar e vigilância sanitária. Seguindo a metodologia da RPNI, direcionou-se o foco para as ações diretamente relacionadas às gestantes, puérperas e crianças de 0 a 6 anos, com destaque para a Rede Cegonha. A principal consequência dessa escolha metodológica é uma subestimação do orçamento federal para crianças, pois, em muitas das ações universais, as crianças constituem uma expressiva parcela dos beneficiários, mas não de fácil ponderação.

No quinto e último eixo, foram consideradas as ações de cultura, segurança alimentar e também do Programa de Atenção à Primeira Infância (Criança Feliz). Criado em 2016, o Criança Feliz é o principal programa do governo federal para a primeira infância e busca, por meio de visitas domiciliares, estimular o desenvolvimento das crianças e promover o fortalecimento dos vínculos familiares.

Considerando esses critérios, chegou-se a um conjunto de 27 ações orçamentárias implementadas pelos Ministérios da Educação, Saúde, Cidadania e Turismo. Para análise quantitativa desses recursos aplicados, buscou-se avaliar a execução de tais programações. A execução, por sua vez, pode ser analisada considerando três dimensões de valores: autorizados, empenhados e pagos. Os primeiros correspondem ao valor disponível ao longo do ano para a realização das despesas; o segundo, de acordo com a Lei nº 4.320/1964, é o ato da autoridade competente que cria uma obrigação para o Estado, ou seja, quando há comprometimento do recurso inicialmente

autorizado, e, por fim, o pagamento, que corresponde à saída efetiva dos recursos financeiros do caixa do Estado. Salvador e Teixeira (2014) defendem a utilização dos valores efetivamente pagos. Todavia, dada a complexidade para a realização de determinados gastos, bem como a ocorrência frequente do fenômeno dos contingenciados, avaliou-se pertinente considerar os dados empenhados, haja vista que esses sinalizam o compromisso do gestor para com aquela despesa.

A Tabela 1 a seguir apresenta os valores empenhados para essas 27 ações selecionadas no período entre 2016 e 2020:

**Tabela 1 – Valores empenhados de ações selecionadas – 2016-2020**

	2016	2017	2018	2019	2020
I - Educação Básica	13.284.708.817	12.815.760.103	12.760.116.691	13.959.013.039	13.163.801.758
II - Educação Infantil	715.306.062	224.447.930	195.696.140	123.909.267	100.825.450
III - Bolsa-Família	5.200.759.009	5.080.727.413	5.190.948.307	5.523.837.830	3.110.915.182
IV - Saúde	1.127.778.247	1.309.381.936	134.741.471	204.112.228	282.764.514
V - Outras	96.290.252	334.912.995	391.285.671	473.465.565	505.436.959
<b>Total</b>	<b>20.424.842.387</b>	<b>19.765.230.377</b>	<b>18.672.788.280</b>	<b>20.284.337.930</b>	<b>17.163.743.862</b>

Valores corrigidos pelo IPCA, a preços de 2020.

Fonte: Siop. Elaboração da autora.

Grupo I: ações que contemplam todas as etapas da educação básica, ponderadas pelas matrículas da educação infantil.

II: ações específicas para a educação infantil, sem ponderação.

III: ações do Programa Bolsa Família, ponderadas pelo percentual de crianças de 0 a 6 anos nas famílias que recebem o benefício;

IV: ações específicas da saúde para a primeira infância, em especial às relacionadas à saúde materna, sem ponderação;

V: despesas da assistência social, cultura e segurança alimentar, sem ponderação.

O maior volume de recursos destina-se às ações de educação básica, que correspondem a 65% do montante; na sequência, têm-se os valores mobilizados para o Programa Bolsa Família, com 25%. Esses dois conjuntos de políticas respondem por 90% dos recursos para a primeira infância, considerando a subestimação dos recursos alocados na saúde.

No caso da educação básica, expressivo montante de recursos destina-se ao financiamento do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e também à complementação da União ao fundo. Essa política, em conjunto com as demais ações de apoio à educação

básica, como alimentação escolar, livro didático e transporte escolar, tem sido fundamental para que o país avance em direção à universalização desse nível de ensino. Ademais, como são políticas públicas “legisladas”, isto é, que contam com um marco legal estabelecido, inclusive constitucionalmente, seu financiamento sofreu uma menor variação ao longo dos anos, conforme detalhado na Tabela 2:

**Tabela 2 – Valores empenhados de ações selecionadas da educação básica – 2016-2020**

	2016	2017	2018	2019	2020
<b>0C33 - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb</b>	7.991.537.353	7.429.271.379	7.609.318.984	7.910.692.160	8.011.993.745
<b>0E36 - Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb</b>	2.688.974.451	2.881.244.245	2.808.885.293	3.375.023.726	2.886.697.545
<b>0OPI - Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica (Pnae)</b>	745.214.030	809.336.503	808.027.106	766.897.630	809.824.989
<b>20RQ - Produção, Aquisição e Distribuição de Livros e Materiais Didáticos e Pedagógicos para Educação Básica</b>	372.793.772	357.362.166	361.618.296	410.498.986	360.057.160
<b>0515 - Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica</b>	363.928.504	309.550.227	332.641.900	368.974.574	352.553.693
<b>20RP - Apoio à Infraestrutura para a Educação Básica</b>	240.017.307	202.571.572	167.073.179	364.688.800	205.571.489
<b>20RM - Exames e Avaliações da Educação Básica</b>	226.307.340	215.377.470	154.600.938	193.463.223	143.523.600
<b>0969 - Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica</b>	121.086.175	122.856.588	143.596.837	136.014.919	134.420.401
<b>0509 - Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica</b>	117.354.718	202.804.368	127.485.451	146.634.537	129.549.951
<b>0000 - Concessão de Bolsas de Apoio à Educação Básica</b>	281.875.613	197.458.047	132.792.900	154.122.639	61.208.045
<b>0E53 - Aquisição de Veículos para o Transporte Escolar da Educação Básica - Caminho da Escola</b>	57.421.410	19.974.433	64.023.765	95.081.090	32.695.488
<b>20RI - Funcionamento das Instituições Federais de Educação Básica</b>	25.627.847	23.863.802	24.194.240	23.019.564	21.457.410
<b>20RJ - Apoio à Capacitação e Formação Inicial e Continuada para a Educação Básica</b>	50.313.542	42.147.582	24.033.019	12.296.112	13.285.401
<b>4014 - Censo Escolar da Educação Básica</b>	2.256.752	1.941.721	1.824.785	1.605.079	962.841
<b>TOTAL</b>	<b>13.284.708.817</b>	<b>12.815.760.103</b>	<b>12.760.116.691</b>	<b>13.959.013.039</b>	<b>13.163.801.758</b>

Valores corrigidos pelo IPCA, a preços de 2020.

Fonte: Siop. Elaboração da autora.

O segundo eixo traz as ações exclusivas para a educação infantil, que, nesses 5 anos, sofreram uma drástica redução do seu financiamento: 86%, conforme pode ser visto na Tabela 3 a seguir:

**Tabela 3 – Valores empenhados de ações selecionadas da educação infantil – 2016-2020**

	2016	2017	2018	2019	2020
12KU - Implantação de Escolas para Educação Infantil	428.273.825,33	73.503.441,05	105.205.090,47	31.266.001,81	75.000.000,00
00OW - Apoio à Manutenção da Educação Infantil	126.286.201,26	106.548.861,61	83.508.947,95	85.088.163,90	25.825.449,51
20TR - Apoio Financeiro Suplementar à Manutenção da Educação Infantil	160.746.035,50	44.395.627,58	6.982.101,12	7.555.101,42	-
<b>Total</b>	<b>715.306.062</b>	<b>224.447.930</b>	<b>195.696.140</b>	<b>123.909.267</b>	<b>100.825.450</b>

Valores corrigidos pelo IPCA, a preços de 2020.

Fonte: Siop. Elaboração da autora.

Essa expressiva redução aconteceu sem que as metas previstas no Plano Nacional de Educação (PNE) fossem plenamente alcançadas. O plano previa que 50% das crianças de 0 a 3 anos estivessem matriculadas em creches até 2024 e que a pré-escola fosse universalizada até 2016. Dados da Pnad Contínua 2017/Educação indicavam que o atendimento em creches estava, em 2017, em 32,7% e, na pré-escola, em 91,7%. Em 2017, havia 370,4 mil crianças fora da pré-escola. E com as mudanças trazidas pela pandemia mundial do coronavírus em 2020, a situação se agravou ainda mais. Outro ponto relevante é que, de acordo com dados do Censo Educacional de 2020, a infraestrutura de creches e pré-escola é precária em muitas localidades. Ou seja, os recursos federais seriam ainda mais necessários para disponibilizar as condições adequadas de funcionamento dessas instalações.

No terceiro eixo encontram-se as despesas ponderadas do Programa Bolsa Família, instituído pela Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003, convertida na Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. O programa atende às famílias que vivem em situação de pobreza e de extrema pobreza. Foi utilizado um limite de renda para definir esses dois patamares. Assim, podem fazer parte do programa todas as famílias com renda por pessoa de até R\$ 89,00 mensais e famílias com renda por pessoa entre R\$ 89,01 e R\$ 178,00 mensais, desde que tenham crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos.

O valor que a família recebe por mês é a soma de vários tipos de benefícios previstos no Programa Bolsa Família. Os tipos e as quantidades de benefícios que cada família recebe dependem da composição (número de pessoas, idades, presença de gestantes, etc.) e da renda da família beneficiária. Em abril de 2021, foram atendidas 14,6 milhões de famílias e o valor médio do benefício neste mês foi de R\$ 285,37. A Tabela 4 a seguir apresenta a evolução das despesas empenhadas do Programa Bolsa Família:

**Tabela 4 – Valores empenhados de ações selecionadas do Programa Bolsa Família – 2016-2020**

	2016	2017	2018	2019	2020
8442 - Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza (Lei nº 10.836, de 2004)	5.200.759.009	5.080.727.413	5.190.948.307	5.523.837.830	3.110.915.182

Valores corrigidos pelo IPCA, a preços de 2020.

Fonte: Siop. Elaboração da autora.

Cabe esclarecer que a redução dos empenhos realizados em 2020 não significa uma diminuição do número de famílias atendidas, ou mesmo uma tentativa de esvaziamento do programa. Como em 2020 vivenciamos a pandemia mundial do novo coronavírus, o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 13.982/2020, instituindo o auxílio emergencial mensal no valor de R\$ 600,00 para os trabalhadores informais e as populações vulneráveis. Com isso, muitas famílias optaram por receber o auxílio emergencial, dado que os valores pagos eram superiores àqueles do Programa Bolsa Família. Dessa forma, em 2020, as despesas do programa foram cerca de R\$ 2,4 bilhões inferiores às de 2019.

O Programa Bolsa Família é uma das principais iniciativas de apoio às famílias, em especial às mães e, nesse sentido, o acesso a essa política é determinante para a promoção da inclusão social. Em famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, a melhoria do ambiente familiar, a segurança alimentar e a garantia dessa renda têm impacto efetivo sobre o crescimento adequado e desenvolvimento psicossocial das crianças.

No quarto eixo, estão elencadas algumas ações do Ministério da Saúde com impacto na primeira infância. A principal estratégia selecionada foi a Rede Cegonha, criada em 2011 pela Portaria MS nº 1.459/2011, buscando a melhora no acompanhamento da mulher desde a concepção até o pós-parto, bem como da criança até os 2 anos de vida. Às crianças também são garantidos o direito ao nascimento seguro e ao crescimento e desenvolvimento saudável. A rede é organizada por quatro componentes: pré-natal; parto e puerpério; atenção integral à saúde da criança e sistema logístico (transporte sanitário e regulação). A Tabela 5 a seguir demonstra a variação na aplicação dos recursos para a rede nos últimos 5 anos:

Tabela 5 – Valores empenhados de ações selecionadas da saúde – 2016–2020

	2016	2017	2018	2019	2020
8305 - Atenção de Referência e Pesquisa Clínica em Patologias de Alta Complexidade da Mulher, da Criança e do Adolescente e em Doenças Infecciosas	70.802.794	84.029.466	75.955.031	107.012.230	182.059.411
8585 - Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade (Rede Cegonha)	1.027.024.173	1.153.742.734	-	-	-
20R4 - Apoio à Implementação da Rede Cegonha	29.951.280	71.609.736	58.786.440	-	-
20YI - Implementação de Políticas de Atenção à Saúde				39.392.510,13	19.821.226,16
8535 - Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde				57.707.489	80.883.877
<b>Total</b>	<b>1.127.778.247</b>	<b>1.309.381.936</b>	<b>134.741.471</b>	<b>204.112.228</b>	<b>282.764.514</b>

Valores corrigidos pelo IPCA, a preços de 2020.

Fonte: Siop. Elaboração da autora.

Primeiramente, cabe apontar as constantes mudanças de enquadramento das iniciativas da Rede Cegonha. Durante os anos de 2016 a 2018, houve uma ação específica (20R4) e também um Plano Orçamentário na ação 8305 (PO 0004 – Rede Cegonha). A partir de 2019, a ação específica deixa de existir, assim como o PO da ação 8305 e, no lugar, são criados POs nas ações 20YI (PO 000I – Implementação de Políticas para a Rede Cegonha) e 8535 (PO 000C – Estruturação da Rede Cegonha).

Os planos orçamentários são uma categoria na programação das LOAs que realizam um detalhamento não obrigatório das ações que pode ser ajustado em qualquer época do ano, sem necessidade de publicação em ato legal, ou seja, trata-se de atributo de caráter gerencial. Com a flexibilidade trazida pelos POs, tem ocorrido, nos últimos anos, uma progressiva redução do número de ações orçamentárias. Ainda que tal processo possibilite uma execução mais ágil, há uma clara perda de informações, com reflexos negativos para o monitoramento da execução do orçamento público, em especial por entidades da sociedade civil que trabalham com públicos específicos. Segundo o TCU:

Como consequência, além dos desníveis de qualidade das informações contidas nos POs, aumentam-se os riscos de falta de transparência das despesas relacionadas a políticas e programas implementados pelo governo federal que não guardam uma correspondência direta com o orçamento, além daquelas políticas voltadas a temas transversais, ante a maior dificuldade de acompanhamento orçamentário desses dispêndios. (Acordão 2452-36/14, p.17, 2014)

A exclusão, pelo Ministério da Saúde, do Plano Orçamentário da Rede Cegonha na ação 8585 é um exemplo claro dessa perda de transparência e do comprometimento do acompanhamento das políticas públicas. A ação 8585 é uma das principais ações do Ministério da Saúde e concentra um expressivo volume de recursos destinados à implementação da política de média e alta complexidade, dentre elas a estruturação da Rede Cegonha. A redução dos valores observada ao longo dos anos pode ser explicada pelo fim do Plano Orçamentário específico.

Uma política robusta e com financiamento adequado é fundamental para proteção à primeira infância, pois muitas causas de mortalidade infantil podem ser evitadas a partir de ações de atenção adequada às mulheres na gestação, no parto e no puerpério. Há que se pontuar que, embora a taxa de mortalidade infantil tenha caído consistentemente no país nas últimas décadas, em famílias na situação de pobreza e pobreza extrema, esse indicador ainda é alto. Ao mesmo tempo, a evolução dos recursos alocados nessas políticas, nos últimos anos, mostra uma expressiva redução dos investimentos, sem contar a perda de transparência com a extinção da ação orçamentária específica para a Rede Cegonha (ação 20R4). Merece destaque, também, a complexidade do acompanhamento das ações desempenhadas pelo Ministério da Saúde, pois, em busca de uma maior flexibilidade para execução, o órgão se vale de ações genéricas, as quais não permitem um adequado monitoramento. Complementa esse quadro o fato de muitas políticas serem descentralizadas para estados, Distrito Federal e municípios, tornando os gastos ainda mais opacos.

No quinto e último bloco foram agrupadas as demais ações relacionadas à primeira infância, como aquelas destinadas à cultura, segurança alimentar e ao Programa Criança Feliz, as quais foram consideradas por seus valores totais, sem nenhum tipo de ponderação, seguindo a metodologia utilizada pela RNPI.

**Tabela 6 – Outros valores empenhados – 2016-2020**

	2016	2017	2018	2019	2020
217M - Desenvolvimento Integral na Primeira Infância - Criança Feliz	-	234.991.746	300.138.134	370.588.559	394.624.596
20QH - Implementação da Segurança Alimentar e Nutricional na Saúde	33.012.432	44.685.520	53.862.301	63.729.962	68.013.365
14U2 - Implantação, Instalação e Modernização de Espaços e Equipamentos Culturais	57.104.701	52.409.616	35.100.185	35.310.899	38.899.524
20KH - Ações Integradas de Cultura e Educação	6.173.118	2.826.113	2.185.051	3.836.145	3.899.474
<b>Total</b>	<b>96.290.252</b>	<b>334.912.995</b>	<b>391.285.671</b>	<b>473.465.565</b>	<b>505.436.959</b>

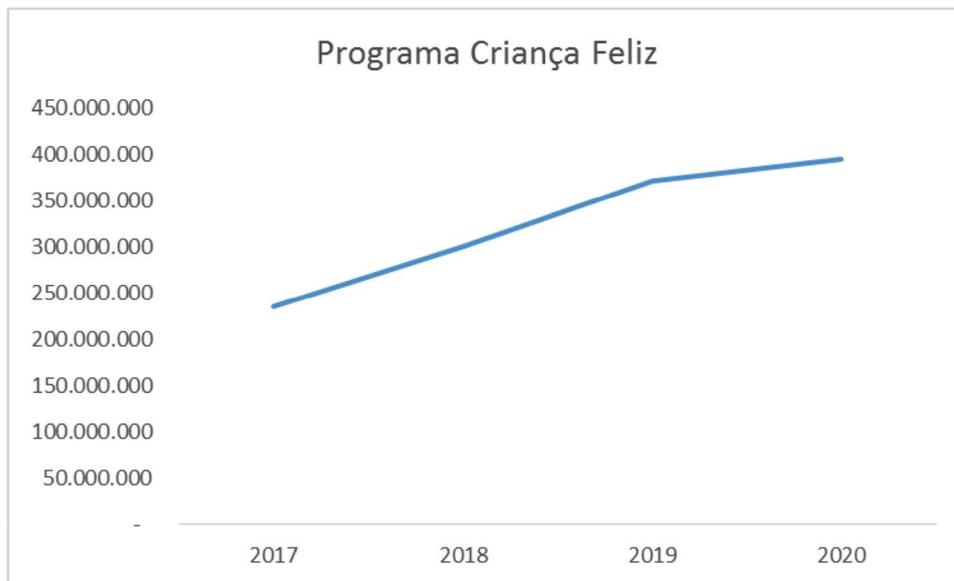
Valores corrigidos pelo IPCA, a preços de 2020.

Fonte: Siop. Elaboração da autora.

Merece destaque a criação do Programa Criança Feliz, por meio do Decreto nº 8.869, de 5 de outubro de 2016, que busca uma atuação intersetorial e multiprofissional para promoção do desenvolvimento humano, a partir da atenção às crianças até os 6 anos de idade, bem como a articulação interfederativa entre União, estados, Distrito Federal e municípios, nas áreas da saúde, assistência social, educação, cultura e direitos humanos.

O programa é uma tentativa de colocar em prática o Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016), na medida em que tem como objetivo fortalecer e promover políticas públicas e ampliar a rede de atenção e de cuidado integral à primeira infância (MDSA, 2017). A atenção prioritária é direcionada às gestantes e às crianças de até 3 anos de idade beneficiárias do Programa Bolsa Família, às crianças de até 6 anos que recebem o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e ainda às crianças abrigadas por medidas protetivas. A ação estruturante do programa é a visita domiciliar, concretizada através de uma atuação intersetorial. Do ponto de vista orçamentário, os investimentos no Programa crescem a cada ano, como pode ser visualizado no Gráfico 1:

Gráfico 1 – Valores empenhados do Programa Criança Feliz – 2016-2020



Valores corrigidos pelo IPCA, a preços de 2020.  
Fonte: Siop. Elaboração da autora.

Outro avanço institucional importante foi a criação da Secretaria Nacional de Atenção à Primeira Infância, no âmbito da Secretaria Especial do Desenvolvimento Social do Ministério da Cidadania. Suas atribuições incluem “planejar, normatizar e coordenar a implementação de políticas, programas e projetos do governo federal que promovam a primeira infância” e “coordenar, supervisionar e acompanhar a implementação do plano nacional da primeira infância e a consolidação das políticas públicas para a primeira infância em todo o território nacional”.

Ainda que seja um avanço, não há, por parte da secretaria, uma efetiva coordenação das ações do Executivo federal. Estudos da Organização Mundial de Saúde indicam que as crianças somente atingirão seu potencial pleno se houver um cuidado que envolva boa saúde, nutrição adequada, cuidado responsivo, segurança, proteção e oportunidades de aprendizado precoce. Ou seja, a implementação de um conjunto de políticas multissetoriais. A CGU, em sua auditoria sobre as programações e ações para a primeira infância, recomendou: i) a criação de uma instância de coordenação intersetorial, responsável pela elaboração e publicação da Política Nacional Integrada para a Primeira Infância; ii) o aperfeiçoamento da governança das ações, com o estabelecimento do seu monitoramento e avaliação e iii) a identificação e divulgação dos resultados e dos recursos aplicados.

## 4 Conclusão

O arcabouço legal estabelece a prioridade absoluta para crianças e adolescentes e, por consequência, para a primeira infância. No entanto, a implementação de políticas públicas integradas e eficientes ainda é um desafio, pois o direito não é garantido só por leis, mas também por políticas públicas consistentes, robustas e permanentes que atendam a todos que delas necessitem.

Do ponto de vista do Plano Plurianual, considera-se que houve um avanço quando se compara o PPA 2016-2019 e o PPA 2020-2023, na medida em que se criou um programa específico para a primeira infância; todavia, ainda se aguarda a regulamentação da Agenda Transversal prevista na Lei nº 13.971/2019.

Os recursos autorizados nas leis orçamentárias para as ações selecionadas destinadas à primeira infância variaram em torno de R\$ 20 bilhões, entre 2016 e 2020. A estabilidade foi assegurada pelos investimentos realizados na educação básica, com destaque para o Fundeb e também para o Programa Bolsa Família. Atualmente

essas são as políticas mais robustas e duradouras de apoio à primeira infância e são fundamentais na medida em que as crianças são as mais afetadas pelo círculo vicioso da pobreza e pelas múltiplas faces das desigualdades.

No ano de 2016, surge uma estratégia específica para esse público com a criação do Programa Criança Feliz, cujos recursos aumentaram ao longo desses anos. No entanto, percebe-se que ainda falta uma instância coordenadora desse processo, com mandato claro para coordenar os programas e ações. Isso faz com que tenhamos um conjunto de ações pontuais, sem que se consiga enxergar um desenho claro e coerente das prioridades para as crianças de 0 a 6 anos de idade.

Como fatores preocupantes, têm-se a redução dos recursos para a educação infantil e a perda de transparência nas ações orçamentárias, particularmente na área da saúde. É fundamental assegurar recursos suficientes para os investimentos na primeira infância, pois é durante os primeiros anos de vida que o cérebro humano estabelece conexões em ritmo não percebido em outras etapas da vida e que dependem, em grande medida, de estímulos do meio em que a criança vive e interage com outras crianças e com seus pais ou responsáveis. Portanto, é imprescindível que sejam garantidas as condições mínimas de financiamento das políticas de saúde, educação, nutrição, socialização e proteção para que as crianças desenvolvam seus potenciais plenamente.

Do ponto de vista da transparência, um primeiro passo é cumprir a determinação do marco legal e apurar o Orçamento Primeira Infância, de modo a qualificar os atores para disputar, no planejamento orçamentário, a alocação de recursos para a infância e a adolescência. Esse processo tem lugar tanto no Poder Executivo quanto no Legislativo.

O Executivo é responsável pela elaboração das leis orçamentárias e, neste momento, cabe articular tanto com os ministérios setoriais (saúde, educação, assistência, direitos humanos, etc.) quanto com os ministérios “econômicos”, de modo a assegurar que os programas e ações sejam contemplados com recursos suficientes. Também é preciso melhorar a descrição dos programas e ações, pois atualmente conta-se com redações genéricas, sem identificação clara dos valores previstos e dos gastos efetuados. Outro desafio é a formulação de indicadores e metas que possam ser apurados com uma periodicidade definida. Nesse sentido, a elaboração, pelos municípios, do Plano Plurianual para o período entre 2022-2025 constitui-se uma oportunidade para que os entes públicos incorporem aos programas um olhar diferenciado para as crianças e os adolescentes.

Quando a proposta orçamentária é encaminhada para o Legislativo, abre-se nova janela de oportunidade, pois a decisão final sobre o processo alocativo compete a este Poder. Neste momento, os parlamentares podem apresentar emendas com vistas a alterar a destinação dos recursos. Após a aprovação das leis orçamentárias, é importante que a sociedade civil continue atenta ao processo de execução do orçamento, verificando se os recursos estão sendo efetivamente aplicados conforme previsto.

Uma sugestão é incorporar, na Lei de Diretrizes Orçamentárias, a obrigatoriedade de apuração e divulgação do Orçamento Criança e Adolescente. Tal medida pode ser adotada para todos os entes da federação (União, estados e municípios), uma vez que a estrutura dessas leis é comum a todos. Dessa forma, a sociedade civil terá maior clareza sobre o montante de recursos alocados para esse público e poderá monitorar e influenciar os orçamentos federal, estaduais e municipais.

Igualmente a participação social pode ser ampliada, contando com as organizações não governamentais e demais organizações da sociedade civil na formulação, execução e avaliação das políticas e dos programas destinados à primeira infância. As experiências subnacionais mais consolidadas conseguiram avançar nesse sentido. Todavia, ainda são iniciativas localizadas, com grande potencial de difusão para os estados, municípios e mesmo para o governo federal. É possível a ampliação dos espaços de participação social desde a elaboração até a avaliação do orçamento público, como por exemplo: na realização de audiências e consultas públicas; em uma maior participação dos Conselhos de Políticas que podem auxiliar na realização de diagnósticos e na priorização dos programas e ações; na criação de novos mecanismos de monitoramento, como salas de situação e observatórios do gasto, e na utilização das novas tecnologias da informação para o controle social. Ou seja, existe espaço para a incorporação de novas estratégias de participação social de modo a garantir que as políticas públicas sejam transparentes, eficientes, equitativas e eficazes e tenham um impacto cada vez maior na vida das crianças e adolescentes.

## Referências

BRASIL [Constituição (1988)]: **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2021]. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/constituicao1988>>. Acesso em: 18 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, [2021]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm)>. Acesso em: 18 ago. 2021.

BRASIL, **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA e dá outras providências, [2021], Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm)>. Acesso em: 18 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016 (Marco Legal da Primeira Infância).** Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância, [2021]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm)>. Acesso em: 18 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019.** Institui o Plano Plurianual do Governo Federal para o período 2020-2023, [2021]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13971.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13971.htm)>. Acesso em: 18 ago. 2021.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E AGRÁRIO. **Programa Criança Feliz:** perguntas e respostas sobre o Programa. Brasília: 2017.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA. **Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI,** 2021. Informações sobre o Programa Bolsa Família. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/data-explorer.php#>>. Acesso em: 17 ago. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2452-36/14. Primeira Câmara. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Processo 022.750/2013-4. Ata 36/2014. Brasília, DF, Sessão 17/9/2014.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Relatório de Avaliação 816185:** Diagnóstico Primeira Infância. Brasília, DF: 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: 18 ago. 2021.

ESPÍNDOLA, Alessandra. **Lugar de criança e adolescente é no orçamento.** Dissertação apresentada junto ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Santa Catarina, 2008. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/90851/273410.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 18 ago. 2021.

MARTINS, P. **Políticas Públicas Educacionais Destinadas À Primeira Infância no Brasil.** Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: <<http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/33459>>. Acesso em: 18 ago. 2021.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2021. Sistema de Informações em Planejamento e Orçamento (Siop). Disponível em: <<https://siop.planejamento.gov.br/>>. Acesso em: 19 out. 2021.

FUNDAÇÃO ABRINQ; INESC; UNICEF. **De Olho no Orçamento Criança** – Atuando para Priorizar a Criança e o Adolescente no Orçamento Público. São Paulo, 2005.

REDE NACIONAL PRIMEIRA INFÂNCIA – RNPI. **Plano Nacional pela Primeira Infância.** Brasília, dezembro, 2010.

REDE NACIONAL PRIMEIRA INFÂNCIA – RNPI. **Orçamento Primeira Infância.** Fortaleza, dezembro, 2014.

SADECK, F. O orçamento público federal e a garantia de prioridade absoluta de crianças e adolescentes nas políticas públicas. Dissertação de Mestrado da Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

SALVADOR, Evilasio; TEIXEIRA, Sandra Oliveira. Orçamento e Políticas Sociais: Metodologia de Análise na Perspectiva Crítica. In: **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 18, n. 1, p. 15-32, jan./jun. 2014. Disponível em <<http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/2681/700>>. Acesso em: 18 ago. 2021.





# ASPECTOS JURÍDICOS DA CONVIVÊNCIA FAMILIAR NA PRIMEIRA INFÂNCIA

**Juliana Sousa Feitoza**

Consultora legislativa da Câmara dos Deputados na área XXII (direito penal).

**Thiago Rosa Soares**

Consultor legislativo da Câmara dos Deputados na área II (direito civil, direito processual civil e direito internacional privado).

## 1 Introdução

A Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016, também conhecida como Marco Legal da Primeira Infância (MLPI), enunciou o dever do Estado de instituir políticas, planos, programas e serviços para a primeira infância, atendendo às especificidades das crianças de até 6 anos de idade, de modo a garantir o seu desenvolvimento integral (art. 1º). Entre as áreas prioritárias para as políticas públicas destinadas a esta faixa etária, a lei faz referência à convivência familiar e comunitária (art. 5º).

A primeira infância ganhou maior reconhecimento político e jurídico no fim do século passado e no limiar do atual (CASTRO et al., 2016), sendo considerada um período crítico para a formação de habilidades e capacidades (HECKMAN apud YOUNG, 2016). O desenvolvimento de habilidades é fortemente influenciado pela convivência familiar nos primeiros anos de vida. A vivência de relacionamentos responsivos e ricos de comunicação ajudam a construir as bases para o posterior sucesso escolar das crianças. Além disso, há evidências de que as experiências nesse período podem ter efeitos substanciais de curto e longo prazos no comportamento e na saúde física e mental. As interações na primeira infância influenciam todos os sistemas biológicos do corpo: as respostas ao estresse ativadas de forma intensa e permanente nessa faixa etária aumentam o risco de doenças como obesidade, diabetes, doenças cardiovasculares, distúrbios respiratórios e imunológicos (NATIONAL SCIENTIFIC COUNCIL ON THE DEVELOPING CHILD, 2020).

Este artigo tem por objetivo analisar os mecanismos jurídicos de promoção da convivência familiar na primeira infância, destacando as possibilidades de construção de relações responsivas que propiciem o amparo emocional para trilhar o caminho de estruturação de sua personalidade.

## 2 Ponto de partida: a situação jurídica da criança

A apresentação das disposições normativas, como o MLPI e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA, Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990), deve levar em consideração a forma pela qual elas interagem entre si e com outras normas, como o Código Civil (CC), a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, o Código de Processo Penal, a Convenção sobre os Direitos da Criança e, mais importante, a Constituição Federal. A passagem do texto legal para a norma concreta se dá pela

interpretação, que não se esgota na leitura de disposições normativas isoladas, mas levando-se em consideração o ordenamento jurídico como um todo (PERLINGIERI, 2008, p. 175). Especial atenção deve ser dispensada à Constituição, que garante a unidade do ordenamento jurídico, enunciando seus valores fundamentais (TEPEDINO, 2009, p. 9), os quais devem guiar o aplicador do direito.

O texto da Constituição não é mera carta de intenções ou proclamação política, é dotado de força normativa, de modo que a interpretação da lei ordinária jamais poderá contrariar ou esvaziar o comando constitucional (SOUZA NETO; SARMENTO, 2014, p. 442-3). Dessa forma, é imprescindível apontar as disposições relevantes inscritas na Constituição Federal (CF), que subordinam todo o universo legislativo em vigor.

Dentre os princípios constitucionais, merece destaque um dos fundamentos da República: a dignidade da pessoa humana (CF, art. 1º, III), que consagra a máxima de que a pessoa é um fim em si mesma, não se admitindo sua instrumentalização. Desse princípio extraem-se a liberdade, a igualdade, a integridade psicofísica e a solidariedade (MORAES, 2010).

A não instrumentalização da pessoa tem importante repercussão no âmbito das relações familiares. A entidade familiar não é considerada uma instituição superior aos seus membros, como outrora se via na figura da família matrimonial (TEPEDINO, 2009, p. 402), sendo inadmissível negar aos indivíduos a dignidade em prol de qualquer concepção metafísica de família. Esse entendimento é cristalizado em disposições constitucionais específicas, como a igualdade entre homens e mulheres (CF, art. 5º), o exercício dos direitos e deveres da sociedade conjugal em igualdade de condições (CF, art. 226, § 5º), o livre planejamento familiar do casal (CF, art. 226, § 7º), o reconhecimento da união estável como entidade familiar (CF, art. 226, § 3º), a prioridade absoluta aos direitos da criança (CF, art. 227, *caput*), a igualdade entre filhos biológicos (havidos ou não no casamento) e adotivos (CF, art. 227, § 6º).

A criança, na Constituição, é tratada como pessoa humana, titular de direitos. Abandona-se o paradigma anterior, presente na legislação brasileira, que cindia a infância em duas categorias: a da criança e a do menor em situação irregular. A primeira era a criança bem nutrida e criada em família de boas condições econômicas, o segundo era excluído, padecia de privações econômicas, considerado uma criança “sobre a qual pesava o estereótipo de ‘coitadinha’, merecedora de caridade, objeto de programas assistencialistas e, pior, ‘risco de se tornar marginal, pivete, problema

social futuro” (DIDONET, 2016). Essa ultrapassada concepção deu lugar à da criança como sujeito de direitos próprios de sua idade, o que foi reafirmado tanto na Constituição, como no âmbito da Convenção dos Direitos da Criança e no ECA.

O pleno e harmonioso desenvolvimento da criança demanda a atenção da família, da sociedade e do Estado, a quem compete a realização prioritária de uma série de deveres, entre os quais se destaca a convivência familiar. Tais deveres têm sede no art. 227 da Constituição:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (BRASIL, 1988)

Como visto, as relações familiares são ainda mais importantes nos primeiros anos, em razão da ampla repercussão em diversos campos da vida da criança. Afigura-se, portanto, de extrema relevância a análise dos instrumentos jurídicos concretos colocados à sua disposição para garantir a convivência familiar.

### 3 Convivência na família natural

O ECA trata de três modalidades de família: a natural, a extensa ou ampliada e a substituta. Entende-se por família natural aquela composta pelos pais e seus filhos ou descendentes (art. 25). É essa a modalidade prioritária da lei, que prima pela conservação dos laços (ROSSATO; LÉPORE; CUNHA, 2021): a retirada da família natural é medida excepcional. A família extensa é aquela formada por parentes próximos, com os quais a criança convive e mantém vínculos de afinidade e afetividade (ECA, art. 25, parágrafo único).

Se, por qualquer razão, a criança não puder permanecer no seio de sua família natural, realiza-se a sua colocação em família substituta, o que se dá mediante os institutos da guarda, da tutela e da adoção (ECA, art. 28). Os membros da família extensa podem funcionar como família substituta da criança (ROSSATO; LÉPORE; CUNHA, 2021). Nesse sentido, estabelece o art. 28 do ECA:

§ 3º Na apreciação do pedido [de colocação em família substituta], levar-se-á em conta o grau de parentesco e a relação de afinidade ou de afetividade, a fim de evitar ou minorar as consequências decorrentes da medida. (BRASIL, 1990)

Convém iniciar a apresentação dos instrumentos jurídicos pela situação da criança no seio de sua família natural. A lei estabelece mecanismos de garantia da convivência familiar já a partir do nascimento, sobretudo para se prover o aleitamento materno, constituindo dever do Estado e da sociedade (em especial, os empregadores) propiciar condições adequadas para sua realização (ECA, art. 9º).

O MLPI alterou o ECA para determinar que, já durante a gestação, a mulher deve ser orientada sobre a importância do aleitamento materno (ECA, art. 8º, § 7º) e que os estabelecimentos de atendimento à saúde devem propiciar em unidades neonatais (e também nas unidades de terapia intensiva e de cuidados intermediários) condições para a permanência em tempo integral de um dos pais ou responsável no caso de internação da criança (ECA, art. 12).

Igualmente relevante para que a criança possa gozar do direito à convivência familiar é o estabelecimento da paternidade. Se o filho nasce na constância do casamento, a lei estabelece a presunção de paternidade em relação ao marido da parturiente (CC, art. 1.597). Nessa situação, a própria mãe pode comparecer ao registro civil e, de posse da certidão de casamento, registrar o filho com o nome do pai.<sup>37</sup>

Porém, sendo os pais solteiros, ainda que mantenham união estável, não incide a referida presunção, de modo que a paternidade precisa ser reconhecida pelo pai ou judicialmente declarada. A questão é controvertida: apesar do silêncio da lei nesse sentido, há autores que defendem a extensão da presunção constante do art. 1.597 para a união estável (DIAS, 2017, p. 414; LÔBO, 2018, p. 227). A Terceira Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ) já admitiu a presunção de paternidade dos filhos concebidos na constância da união estável no julgamento do REsp nº 1.194.059/SP, Rel. Min. Massami Uyeda, julgado em 2012 (BRASIL, 2012b).

Nessa direção, as Corregedorias de Justiça de alguns estados da federação, como São Paulo e Santa Catarina, editaram provimentos em que se autoriza à mãe

37 Costuma-se falar na necessidade de apresentação de certidão atualizada, para a prova de que não houve a dissolução do casamento em momento no qual não incida a presunção (CAMARGO NETO; OLIVEIRA, 2020). Nesse sentido, o art. 9º, § 3º, do Provimento nº 28/2013, da Corregedoria do Conselho Nacional de Justiça dispõe que “[a] paternidade ou maternidade também será lançada no registro de nascimento por força da presunção estabelecida no art. 1.597 do Código Civil, mediante apresentação de certidão de casamento com data de expedição posterior ao nascimento” (BRASIL, 2013).

proceder ao registro da paternidade mediante a apresentação de escritura pública de união estável ou sentença em que foi reconhecida a união (CAMARGO NETO; OLIVEIRA, 2020). Os que se posicionam contrariamente à tese da presunção da paternidade na união estável, além de contarem com o argumento da ausência de previsão legal expressa, afirmam a diferença estrutural entre as entidades familiares: sendo a união estável uma situação de fato, seria sempre necessário produzir a prova de sua existência no momento da concepção, o que importaria em pequena utilidade para os fins de presunção de filiação (TEPEDINO; TEIXEIRA, 2020, p. 215). Essa dificuldade probatória se torna ainda mais clara para os fins de inscrição da paternidade perante o registro civil de pessoas naturais: a se adotar a tese da atualidade da escritura pública ou da sentença de reconhecimento da união, a presunção se aplicaria a número bastante reduzido de casos.

O reconhecimento de paternidade pode ocorrer quando do registro de nascimento, momento em que o declarante, voluntariamente, afirma perante o oficial do registro ser o pai da criança nascida.<sup>38</sup> Em casos nos quais há recusa em se reconhecer a paternidade, não resta alternativa senão a ação de investigação de paternidade. Com o objetivo de evitar que crianças cresçam sem conhecer seus pais, a Lei nº 8.560, de 29 de dezembro de 1992, determina que, nos registros de nascimento apenas com a maternidade estabelecida, o oficial de registro deve remeter a certidão de nascimento ao juiz, com informações sobre o suposto pai, a fim de que seja averiguada oficiosamente a paternidade.

A averiguação oficiosa de paternidade consiste na intimação do suposto pai para confirmar a paternidade. Se ele assim o faz, a informação é averbada no registro de nascimento. Se não se manifestar ou se negar o parentesco, o juiz envia os autos ao Ministério Público para que intente a ação de investigação de paternidade. Esse procedimento não impede que a própria mãe ajuíze a referida ação.

Em 2010, verificando que o número de averiguações oficiosas de paternidade era insignificante, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) promoveu o Programa Pai Presente, por meio do qual as Corregedorias de Justiça estaduais deveriam encaminhar ao juiz competente informações sobre crianças registradas sem a identificação

38 Como se trata de ato personalíssimo, não é necessária a anuência da mãe. Não obstante, algumas normas locais exigem o comparecimento do pai com a Declaração de Nascido Vivo (DNV) ou declaração médica que confirme a maternidade (Corregedoria de Justiça de São Paulo); outros impõem a participação da mãe (Corregedoria de Justiça de Santa Catarina) (CAMARGO NETO; OLIVEIRA, 2020). Não havendo exigência específica, nada impede o reconhecimento pelo pai, que deverá ser informado de que o reconhecimento do filho de outra pessoa constitui crime (Código Penal, art. 242),

do pai, para que notificasse a mãe para indicar informações sobre o suposto pai e assim deflagrar o procedimento. O programa converteu-se em ação permanente, sendo deflagrada a averiguação sempre que a mãe compareça ao cartório de pessoas naturais para oferecer ao registrador as informações necessárias (BRASIL, 2012a).

O MLPI alterou o ECA (art. 102, §§ 5º e 6º) para isentar do recolhimento de emolumentos e multas os registros e certidões relativos à inclusão do pai no assento de nascimento, inclusive a averbação de paternidade.

O estabelecimento da parentalidade na forma legal tem como consequência a atribuição do poder familiar aos pais da criança, que consiste na direção de sua criação e educação, no exercício da guarda, na representação para os atos da vida civil, entre outros (CC, art. 1.634). Tão importante é a responsabilidade dos pais, sobretudo a de promover a convivência familiar, que pode a sua falta gerar a obrigação de indenizar o filho por omissão de cuidado. Doutrinariamente, a questão é colocada nos seguintes termos:

[é] consabido que, além do básico para sua manutenção (alimento, abrigo e saúde), o ser humano precisa de outros elementos imateriais, igualmente necessários para sua formação adequada (educação, lazer, regras de conduta etc.). O cuidado, vislumbrado em suas diversas manifestações psicológicas, é um fato indispensável à criação e à formação de um adulto que tenha integridade física e psicológica, capaz de conviver em sociedade, respeitando seus limites, buscando seus direitos, exercendo plenamente sua cidadania. [...] Vale dizer, a omissão de cuidado é um ato ilícito que não apenas viola a norma infraconstitucional acima exposta, mas ofende diretamente o direito fundamental à convivência familiar [...]. (FARIAS; BRAGA NETTO; ROSENVALD, 2018, p. 1106-1108)

O poder familiar, ao contrário do que possa sugerir essa denominação, é entendido como um “poder-dever”, que deve ser exercido no interesse da criança, e não arbitrariamente (PERLINGIERI, 2008, p. 129). Por esta razão, a convivência é balizada pela dignidade do filho, sendo proibidas condutas que vulneram sua integridade psicofísica, como o emprego de castigo físico ou de tratamento cruel ou degradante (ECA, art. 18-A) ou a privação da vacinação apropriada à faixa etária (ECA, art. 14,

§ 5º).<sup>39</sup> Não se admite que os pais exerçam a sua autoridade de forma incompatível com os deveres de proteção e promoção da dignidade da criança: o abuso da autoridade parental, com falta dos deveres inerentes, importa a suspensão do poder familiar (CC, art. 1.637); de outra parte, o castigo imoderado, o abandono do filho ou a prática de outros atos incompatíveis com o dever de cuidado motiva a perda do poder familiar (CC, art. 1.638).

A mera carência de recursos materiais dos pais não autoriza a perda ou suspensão do poder familiar (ECA, art. 23). A preservação da convivência familiar é dever do Estado (CF, arts. 227 e 229), de modo que, diante de dificuldades financeiras da família, devem ser promovidas políticas de auxílio, proteção e apoio. Na mesma esteira, a condenação criminal do pai ou da mãe, em regra, não implica a destituição do poder familiar, exceto no caso de condenação por crime doloso sujeito à pena de reclusão contra o filho, outro descendente ou o outro titular do poder familiar, consoante previsão da Lei nº 13.715/2018, que alterou o ECA (art. 23), o CC (art. 1.638) e o Código Penal (art. 92). A lei modificadora é produto da aprovação do Projeto de Lei nº 7.874/2017, de autoria da deputada Laura Carneiro.

A separação dos pais levanta questões relativas à guarda da criança. O termo, que sugere um ato de vigilância, é herança de tradição jurídica que o via como direito subjetivo de um dos genitores na separação (TEPEDINO; TEIXEIRA, 2020, p. 310). De acordo com essa visão, a guarda nada mais seria do que ter em sua companhia o filho, restando ao outro genitor apenas o direito de visita, de companhia e fiscalização.

Com o fim de evitar que esse entendimento acerca da guarda representasse prejuízo à convivência da criança com o outro genitor e à responsabilidade deste, a Lei nº 11.698/2008 modificou o Código Civil, a fim de tornar preferencial o modelo da guarda compartilhada. Esse ponto foi reforçado pela Lei nº 13.058/2014, que relegou a guarda unilateral a um papel residual (TEPEDINO; TEIXEIRA, 2020, p. 311). O Código Civil incorpora, portanto, disposições que reforçam a tese de que a guarda

39 O Supremo Tribunal Federal, ao julgar recurso em que os pais pretendiam deixar de vacinar seu filho, sob a alegação de estarem exercendo seu livre direito de consciência e de convicção filosófica, firmou a seguinte tese de repercussão geral (Tema nº 1103): “É constitucional a obrigatoriedade de imunização por meio de vacina que, registrada no órgão de vigilância sanitária, (i) tenha sido incluída no Programa Nacional de Imunizações ou (ii) tenha sua aplicação obrigatória determinada em lei ou (iii) seja objeto de determinação da União, estado, Distrito Federal ou município, com base em consenso científico. Em tais casos, não se caracteriza violação à liberdade de consciência e de convicção filosófica dos pais ou responsáveis, nem tampouco do poder familiar” (BRASIL, 2021c).

não retira a responsabilidade dos pais sobre o cuidado e a educação dos filhos, sobretudo no que concerne à convivência familiar.

A guarda compartilhada não dispensa os pais de partilharem os deveres inerentes ao poder familiar, organizando o cotidiano do filho, de modo a evitar prejuízos a seu desenvolvimento. Nesse sentido, a divisão de tempo deve ser feita de forma equitativa (CC, art. 1.584, § 2º), o que não quer dizer divisão igualitária, matematicamente aferida, mas aquela que atenda melhor ao interesse da criança (TEPEDINO; TEIXEIRA, 2020, p. 315).

Por fim, as modificações do Código Civil na década de 2010 têm grande mérito social. Nas palavras de Gustavo Tepedino e Ana Carolina Brochado Teixeira:

[d]iante dessas questões, verifica-se que o maior mérito da Lei 13.058/2014 – e, antes dela, da Lei 11.698/2008, que disciplinam no Brasil a guarda compartilhada – é chamar a atenção da sociedade para uma evidência: a enorme, intransferível e conjunta responsabilidade dos pais, sejam eles separados, divorciados ou solteiros, para com a convivência e formação da personalidade dos filhos. Trata-se de mudança valorativa profunda, que importa a reconstrução do tratamento teórico reservado à disciplina jurídica da filiação, na medida em que, a fim de dar efetividade ao Princípio do Melhor Interesse, busca-se ressignificar o conteúdo das relações parentais. (TEPEDINO; TEIXEIRA, 2020, p. 317)

Considerando o que até aqui se expôs, é natural concluir que o direito à convivência dos pais com os filhos não está condicionado senão ao melhor interesse da criança. Não se pode, por exemplo, condicionar a visita ao pagamento de alimentos ou a outros tipos de obrigação, sob pena de penalizar-se a criança.

A convivência há de ser benéfica para a criança, propiciando-lhe um ambiente que garanta seu desenvolvimento integral (ECA, art. 19). A verificação da ocorrência de maus-tratos, opressão ou abuso sexual por parte dos pais ou responsáveis importa o afastamento cautelar do agressor da moradia comum (ECA, art. 130).

## 4 Convivência na família extensa

O direito à convivência familiar não se restringe à família natural, abrangendo também a família extensa. Exemplo paradigmático disso consta da Lei

nº 12.398/2011, que alterou o Código Civil para deixar expressa a previsão do direito de visitas dos avós. O parágrafo único do art. 1.589 dispõe que “o direito de visita estende-se a qualquer dos avós, a critério do juiz, observados os interesses da criança ou do adolescente”.

Mas essa não é a única manifestação legislativa que denota a importância ora atribuída à convivência com a família extensa. A Lei nº 12.010/2009, denominada Lei Nacional de Adoção, poderia ser chamada de lei da convivência familiar (ROSSATO; LÉPORE; CUNHA, 2021), uma vez que atribui grande importância à manutenção da criança em sua família natural ou extensa, concebendo a adoção e o acolhimento como medidas excepcionais. Nesse sentido, a Lei nº 12.010/2009, além de conceituar a família extensa, alterou o art. 39 do ECA para estabelecer que só se deve recorrer à adoção “quando esgotados os recursos de manutenção da criança ou do adolescente na família natural ou extensa” (BRASIL, 1990).<sup>40</sup>

## 5 Adoção

A adoção é abordada no ECA como uma modalidade de colocação em família substituta, sempre que não seja possível a manutenção ou reintegração da criança na família natural ou na família extensa.<sup>41</sup> Um dos requisitos da adoção é a prévia inscrição em cadastro, por meio de procedimento específico, a habilitação. A adoção cadastral é a regra, admitindo-se excepcionalmente a denominada adoção personalíssima ou *intuitu personae* (ROSSATO; LÉPORE; CUNHA, 2021). O cadastro,<sup>42</sup> portanto, é o coração do sistema de adoção vigente, permitindo identificar quantas e quais são as crianças e adolescentes disponíveis para a adoção, de um lado, e os indivíduos aptos a adotar, de outro.

Além do cadastro de adoção local, existente na comarca, a Lei nº 12.010/2009 previu a criação dos cadastros estaduais e nacional, para tornar possível o cruza-

40 A preferência pela família natural é reiterada em diversas passagens do ECA: art. 19, § 3º, art. 50, § 13, art. 92, I e II, art. 100, parágrafo único, X, art. 101, §§ 1º, 4º, 7º e 9º.

41 No entanto, é possível a adoção por membro da família extensa, como dispõe o próprio ECA (art. 50, § 13, II e III).

42 Em 2019, o Conselho Nacional de Justiça (2019) aprovou a Resolução nº 289, que implantou o Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento (SNA), consolidandoos dados fornecidos pelos Tribunais de Justiça a respeito da adoção e das outras modalidades de colocação em família substituta.

mento de dados de candidatos e crianças e adolescentes em condições de serem adotados, ampliando, assim, a probabilidade de se encontrar um lar para os menores (ECA, art. 50, § 5º). De um lado, para serem incluídos no cadastro, os postulantes à adoção devem se submeter a um processo de habilitação. De outro, as crianças ou adolescentes são considerados aptos a serem adotados quando forem órfãos ou desconhecidos os seus pais ou ainda quando estes tiverem sido destituídos do poder familiar (ECA, art. 45).

Somente após o deferimento da habilitação, o postulante é inscrito nos cadastros. A inscrição no cadastro de adoção, em regra, observa a ordem cronológica das habilitações. Havendo interesse dos postulantes e criança ou adolescente disponível para adoção, inicia-se o estágio de convivência (art. 46). Transcorrido o prazo do estágio, é possível propor a ação de adoção.

Na outra ponta, a inclusão de criança ou adolescente depende do falecimento dos pais, da destituição do poder familiar ou de seu consentimento à colocação em família substituta (ECA, art. 45), o que pode ocorrer mediante a entrega voluntária do recém-nascido (ECA, art. 8º, § 5º, e art. 13, § 1º). Contudo, a adoção, como medida excepcional que é, torna-se viável apenas quando esgotados todos os recursos de manutenção da criança ou do adolescente na família natural ou extensa (ECA, art. 39, § 1º).

Verificando-se a correspondência entre os perfis de pretendentes à adoção e crianças ou adolescentes em condições de serem adotados, realiza-se o estágio de convivência pelo prazo máximo de 90 dias (art. 46), ou de 30 a 45 dias, prorrogáveis, nos casos de adoção internacional (art. 46, § 3º). O estágio pode ser dispensado se o adotado já estiver sob tutela ou guarda por tempo suficiente para formação de vínculo (ECA, art. 46, § 1º). O estágio de convivência é acompanhado por equipe interprofissional, que deverá apresentar relatório minucioso acerca da conveniência do deferimento da medida (ECA, art. 46, § 4º, e art. 167).

A adoção por meio do cadastro tem sido exitosa para crianças na primeira infância. De acordo com o Diagnóstico sobre o Sistema Nacional de Adoção, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), a maioria dos pretendentes à adoção deseja crianças abaixo de 7 anos de idade (BRASIL, 2020a, p. 55):

[...] A existência do elevado número de crianças/adolescentes disponíveis para adoção e ainda não vinculadas a algum pretendente, mesmo havendo cerca de 21 pretendentes aptos à adoção para cada criança disponível, dá-se,

principalmente, ao fato de somente 0,3% desses pretendentes desejarem adotar adolescentes, apesar destes representarem 77% do total de crianças e adolescentes disponíveis e não vinculados no SNA.

Essa preferência por crianças de pouca idade também é observada entre os adotados, uma vez que o número de crianças e adolescentes adotados diminui na medida em que a idade aumenta. Do total de adoções realizadas, 51% foram de crianças com até 3 anos completos, 26% de crianças de 4 até 7 anos completos, 16% de crianças de 8 a 11 anos e 7% de adolescentes.

Um dos problemas observados consiste na busca por integrantes da família extensa previamente à inclusão da criança no cadastro de adoção, em observância ao disposto no art. 39 do ECA. A prática é controversa, sobretudo em razão do conceito de família extensa, que abrange apenas os parentes com quem a criança convive e possui vínculos de afinidade e afetividade, sendo comum o histórico de busca a parentes distantes (DIAS, 2017, p. 509). Com a finalidade de reduzir o tempo de espera da criança para o início da convivência com a família substituta, a Lei nº 13.509/2017 alterou o ECA para estabelecer que a gestante ou a parturiente que decidir entregar seu filho à adoção não será submetida a constrangimento (parto anônimo), limitando-se a noventa dias a busca pela família extensa. A Lei nº 13.509/2017 é resultado da aprovação do Projeto de Lei nº 13.509/2017, de autoria do deputado Augusto Coutinho.

Contudo, nem toda adoção se processa pela via cadastral. O ECA prevê as exceções admissíveis (art. 50, § 13). Uma das possibilidades é a chamada adoção unilateral, que ocorre quando o cônjuge ou companheiro de um dos genitores da criança pretende adotá-la. Nesse caso, ocorre a exclusão do outro genitor, formando-se novo vínculo de filiação. Cuida-se da consolidação de laços familiares já formados (DIAS, 2017, p. 517).

Igualmente possível é a adoção por membro da família extensa, assim como por quem detenha a guarda de criança maior de 3 anos, desde que o tempo de convivência comprove laços de afinidade e afetividade. Da mesma forma que a adoção unilateral, parte-se de uma situação fática já configurada (a convivência com parentes próximos ou a guarda de outras pessoas) para o estabelecimento formal do vínculo familiar.

Em atenção ao princípio do melhor interesse da criança e com o objetivo de evitar a brusca modificação da convivência familiar da criança, o STJ admite, em

algumas ocasiões, a adoção sem cadastro para além das exceções previstas no § 13 do art. 50 do ECA. Nesse sentido, a Corte já decidiu pela manutenção da criança que havia sido entregue pelos pais a um casal não cadastrado no segundo dia de vida: o casal permanecera com a criança por 2 meses quando, por ordem judicial, foi afastada por 24 dias e, após nova convivência de 42 dias com o casal, o tribunal de apelação pretendia pôr a criança em acolhimento a fim de que fosse adotada de acordo com o procedimento cadastral. O relator do Recurso Especial nº 837.324/RS, Ministro Humberto Gomes de Barros, asseverou:

Diante de tais diretrizes [art. 227 da CF e arts. 3º a 6º do ECA], é necessário observar prioritariamente o interesse de João Pedro. Como pessoa em desenvolvimento, ele tem direito a um convívio familiar em um ambiente que lhe proporcione atenção, carinho, afeto, cuidado, alimentação, lazer. Só assim, terá dignidade e condições de crescer física, mental e socialmente.

Não é lícito, justo nem razoável provocar rupturas em seu relacionamento familiar e afetivo. Tanto mais, em sua faixa etária, porque o ser humano forma personalidade nos primeiros três anos de vida. Os vínculos afetivos desenvolvidos nessa fase representam a base sobre a qual a personalidade de João Pedro será alicerçada.

João Pedro já sofreu quatro rupturas afetivas.

Agora, existe a possibilidade de uma quinta ruptura, em menos de dois anos, na vida de João Pedro. Tanta rotatividade, por certo, já causa dano irreparável. Nova mudança só aumentará o prejuízo. (BRASIL, 2007)

O julgado demonstra que o legislador, ao enunciar princípios e orientações interpretativas, permite ao juiz evitar a aplicação da lei que desrespeite o seu próprio fundamento. No caso, o cadastro de adoção, formulado como um mecanismo destinado a auxiliar a inserção em família e a promoção da convivência familiar, mitigando os riscos de violação aos interesses da criança, poderia funcionar para prejudicá-la, negando-lhe justamente a convivência que deveria garantir.

## 6 Acolhimento familiar e institucional

O acolhimento é uma medida de proteção à criança ou ao adolescente (ECA, art. 101, VII e VIII) aplicada quando ocorre o seu afastamento do convívio familiar ou abandono. O acolhimento tem caráter temporário, enquanto durar a situação de risco para a criança. O objetivo da lei é a reintegração familiar ou, quando isso não for possível, a colocação em família substituta.

O acolhimento pode ser institucional ou familiar. No programa de acolhimento institucional, a criança ou o adolescente permanece junto a entidade de atendimento governamental ou não; no acolhimento familiar, a criança ou adolescente fica sob os cuidados da família acolhedora, previamente cadastrada no programa (ROSSATO; LÉPORE; CUNHA, 2021). Em qualquer das modalidades, cuida-se de um serviço de proteção social especial de alta complexidade, de acordo com a classificação adotada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).<sup>43</sup>

De acordo com orientações emitidas conjuntamente pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e do CNAS:

[o] impacto do abandono ou do afastamento do convívio familiar pode ser minimizado se as condições de atendimento no serviço de acolhimento propiciarem experiências reparadoras à criança e ao adolescente e a retomada do convívio familiar. Dessa forma, tais serviços não devem ser vistos como nocivos ou prejudiciais ao desenvolvimento da criança e do adolescente, devendo-se reconhecer a importância dos mesmos, de forma a evitar, inclusive, a construção ou reforço de uma autoimagem negativa ou de piedade da criança e adolescente atendidos, por estarem sob medidas protetivas. (BRASIL, 2009b)

A Lei nº 12.010/2009 conferiu preferência à modalidade familiar (ECA, art. 34, § 1º). A lei instituidora do MLPI também modificou o ECA (§§ 3º e 4º do art. 34) para impor à União o dever de apoiar a implementação do acolhimento familiar, em residência de pessoas selecionadas, capacitadas, acompanhadas e que não integrem o cadastro de adoção, admitindo-se expressamente a utilização de recursos federais, estaduais e municipais diretamente às famílias acolhedoras.

43 O CNAS aprovou a Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, que aprova a tipificação nacional dos serviços socioassistenciais.

De acordo com o Plano Nacional da Primeira Infância, elaborado pela Rede Nacional da Primeira Infância, estudos demonstram que o acolhimento na modalidade familiar tem sido a melhor resposta para bebês e crianças pequenas, pois propiciam “ambiente estável e afetivo, capaz de assegurar as condições necessárias para promover o desenvolvimento integral nesta etapa tão preciosa da vida de cada sujeito” (REDE NACIONAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA, 2020).

Quando estiver em acolhimento institucional, a mãe adolescente tem a garantia de convivência integral com seu filho (ECA, art. 19, § 5º), medida de grande relevância para as crianças de tenra idade, introduzida na legislação pelo MLPI. Apesar de a mãe adolescente, em tese, não ter idade para o exercício do poder familiar, não se pode ignorar o princípio da prevalência da família (ECA, art. 100, parágrafo único, X), em benefício tanto da mãe quanto da criança (ROSSATO; LÉPORE; CUNHA, 2021).

Quando possível e necessário, a família de origem será incluída em programa de promoção social, devendo ser facilitado e estimulado seu contato com a criança acolhida (ECA, art. 101, § 7º).

## 7 Privação de liberdade dos pais ou responsáveis

A privação de liberdade da mãe, pai ou do responsável pela criança a coloca em situação de extrema vulnerabilidade e provoca danos psíquicos, físicos, cognitivos e sociais que certamente trarão impactos negativos não só durante a primeira infância, mas também nas outras fases da sua vida.

Tem-se, assim, uma população invisível que também está atrás das grades, as filhas e filhos cujas mães, pais ou responsáveis estão presos. A sobrevivência com dignidade de uma criança depende de alimentação, cuidados, assistência material e afetiva, urgindo refletir sobre medidas eficazes que tratem da permanência do bebê com a mãe e que privilegiem o desencarceramento, a fim de que se dê suporte à garantia dos direitos dessas mulheres e crianças (BRAGA; ANGOTTI, 2015).

Falou-se “mulheres” porque, como é sabido, a persistente desigualdade dos papéis sociais desempenhados pelos homens e pelas mulheres altera por completo o que ocorre quando um homem ou uma mulher são encarcerados: sendo eles, as mulheres são as responsáveis pela rede de afeto e cuidado do lar e dos filhos; quando elas são presas, outras mulheres prestam o suporte e o apoio: são as mães, irmãs e tias

(GUIMARÃES; FERREIRA, 2020, p. 227).<sup>44</sup> Como pontua Carla Adriana da Silva em estudo sobre mulheres presas no Conjunto Penal Feminino de Salvador:

Muitas internas alegavam ter filho com seus companheiros, mas as crianças ficavam com suas irmãs, sogras, mães ou cunhadas. Essa atitude depunha contra elas por serem interpretadas como “caô”, ou seja, falácia, mas também denota a irresponsabilidade paterna que delegavam a criação dos filhos àquelas na ausência da mãe. [...] Notei, enquanto permaneci na “base”, que as ligações no orelhão para as famílias, na maioria das vezes, tinham o propósito de saber se o filho ou filha estavam indo à escola, se tinham passado de ano, se estava bem de saúde, quais eram as companhias que constituíam seus grupos de amigos, se permaneciam mais em casa, se estavam com alguma ocupação lícita. Percebi no tom e na expressão daquelas mulheres a preocupação de que seus filhos não fizessem parte do diagnóstico do Estado, em suas estatísticas. Constatei a presença de três gerações de mulheres de uma mesma família encarceradas por terem na atividade ilícita associada ao tráfico a principal atividade econômica. [...] O encarceramento de mulheres tem repercussões na qualidade de vida de outras mulheres, pois na tutela das crianças geralmente os pais não assumem esta responsabilidade, nem os companheiros, nem amantes. É para a mãe, irmã e avó compromisso de arcar com a formação dos descendentes deixados para trás. (SILVA, 2014, p. 123, 126, 127 e 158)

A fim de traçar um breve panorama cronológico sobre o tratamento da prisão domiciliar como expressão da primazia absoluta do direito da criança, cabe mencionar, *ab initio*, que em 2009 a Lei de Execuções Penais (LEP) foi alterada para garantir que as penitenciárias destinadas às mulheres fossem dotadas de seção para gestante e parturiente, e de creche para abrigar crianças maiores de 6 meses e menores de 7 anos (LEP, art. 89).<sup>45</sup> Entretanto:

44 Por óbvio, conquanto representem a minoria de casos, existem situações em que o pai ou outra pessoa que não a mãe é o único responsável pela criança (vide HC 165.704/DF, concedido pelo STF, que será abordado neste artigo).

45 No ECA, como mais um corolário da necessidade de convivência entre mãe e filho, está previsto no art. 19, § 4º, que será garantida tal convivência no cárcere por meio de visitas periódicas promovidas pelo responsável, independentemente de autorização judicial.

[...] existem apenas cerca de sessenta berçários e creches em todo o sistema carcerário feminino brasileiro. Quando não há vagas nesses locais, o procedimento é enviar as lactantes para berçários improvisados nas penitenciárias, onde elas podem ficar com o filho e amamentá-lo, mas não têm acesso a cuidados médicos específicos. O benefício não é estendido a todas as mulheres, sobretudo não às que cumprem pena em locais impróprios e precisam sujeitar os recém-nascidos às mesmas condições subumanas em que vivem. (QUEIROZ, 2015)

Assim, o que vem ocorrendo, na prática, é uma violação sistemática dos direitos das mães encarceradas e de seus filhos. O art. 5º, inciso I, da CF determina que às presidiárias serão asseguradas condições para que possam permanecer com seus filhos durante o período de amamentação, seis meses.

Trata-se de uma garantia fundamental que dificilmente é respeitada, ocorrendo a chamada hiper/hipo maternidade, ou seja: passa-se, de forma abrupta, de uma próxima e intensa convivência a uma rápida e cruel separação (BRAGA; ANGOTTI, 2015). Ocorre, assim, completa desconsideração da saúde emocional da lactante, conjugada com a fragilização da nutrição e imunização da criança (SILVA et al., 2020, p. 26).

Sendo um marco no tratamento do tema, o MLPI alterou o Código de Processo Penal (CPP) para possibilitar a substituição da prisão preventiva por prisão domiciliar para gestantes, mães de crianças de 12 anos de idade incompletos, ou homens com filhos de 12 anos de idade incompletos, quando forem os únicos responsáveis por essas crianças.<sup>46</sup>

Contudo, segundo explicitado na inicial do HC nº 143.641/SP, datada de maio de 2017, sendo o Poder Judiciário instado a decidir sobre tal substituição, cerca de metade dos pedidos vinha sendo negado, sob os argumentos da gravidade do delito e da falta de prova sobre a inadequação do ambiente carcerário.

À época da impetração do paradigmático HC 143.641/SP, o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (Infopen), de junho de 2017, divulgou que aproximadamente 64% das mulheres presas estavam privadas da liberdade em razão de terem supostamente praticado tráfico de entorpecentes. Ademais, a maciça maioria

46 “Art. 318. Poderá o juiz substituir a prisão preventiva pela domiciliar quando o agente for: [...] V - gestante, VI - mulher com filho de até 12 (doze) anos de idade incompletos, VI - homem, caso seja o único responsável pelos cuidados do filho de até 12 (doze) anos de idade incompletos.” (BRASIL, 1941)

dessas mulheres estava presa provisoriamente, sendo jovem, negra e de baixa renda (BRASIL, 2019c).

Necessário salientar que havia sido declarado, a partir do julgamento da ADPF nº 347 MC/DF, o estado de coisas inconstitucional do sistema prisional brasileiro, o que dispensaria a prova sobre inadequação do ambiente carcerário, referida acima. Além disso, a gravidade do delito, *de per si*, nunca pode funcionar como argumento para a privação da liberdade. Soma-se a isso o fato de muitas mulheres presas cautelarmente, ao serem condenadas, cumprem penas restritivas de direitos, mas, nessa fase derradeira, o dano emocional e físico na vida da criança já terá ocorrido.

O Supremo Tribunal Federal (STF) concedeu a ordem no HC nº 143.641/SP, para determinar que é dever do magistrado substituir a prisão preventiva por prisão domiciliar para todas as mulheres presas gestantes, puérperas ou mães de crianças de até 12 anos incompletos ou com deficiência, excetuados os casos de crimes praticados por elas mediante violência ou grave ameaça contra seus descendentes ou, ainda, em situações excepcionalíssimas, as quais devem ser devidamente fundamentadas pelos juízes que denegarem o benefício.

Tal decisão mudou os parâmetros de tratamento da prisão domiciliar da mãe de filhos menores ou com deficiência, uma vez que ajustou o foco dos operadores do direito na busca de uma solução que compatibilize a proteção absoluta da criança com a efetiva necessidade da prisão preventiva.

Depois do acolhimento do HC nº 143.641/SP, um passo legislativo importantíssimo nesta temática foi dado em dezembro de 2018: a Lei nº 13.769 inseriu os arts. 318-A e 318-B no diploma processual penal para determinar que a prisão preventiva da gestante, mãe ou responsável por crianças ou pessoas com deficiência será substituída por prisão domiciliar, desde que não haja cometido crime com violência ou grave ameaça à pessoa, ou contra seu filho ou dependente, sendo que tal substituição poderá ser efetuada sem prejuízo da aplicação concomitante das outras medidas cautelares alternativas à prisão constantes do art. 319 do CPP.

Saliente-se que a prisão domiciliar, por óbvio, é muito mais gravosa que outras medidas cautelares diversas da prisão, nas quais a mulher pode exercer suas atividades corriqueiras da vida, como trabalhar (FERREIRA; GUIMARÃES, 2020, p. 234).

A alteração legislativa consubstancia o dever de fazer cumprir o ditame constitucional da primazia do interesse da criança, sua proteção integral e priorização absoluta quando houver outros bens jurídicos em jogo, como na situação em análise.

Não se trata propriamente de um conflito entre o direito de punir e a proteção da criança. No caso de uma mulher que é mãe e está presa preventivamente, o Estado já está exercendo seu direito de persecução criminal em sua fase inicial, investigativa e apuratória da materialidade e autoria da conduta.

Nessa situação, e considerando os demais requisitos legais, deve-se buscar a solução menos gravosa para a criança, o que seria, *in casu*, a prisão domiciliar da mãe ou da pessoa responsável por ela ou, sendo possível no caso concreto, a imposição de medidas cautelares diversas da prisão.<sup>47</sup> Note-se que o direito à liberdade da mãe deve ser analisado a partir do direito da criança de ser cuidada e amparada.

Depreende-se desse aparente conflito a confirmação de que vivemos numa verdadeira cultura do encarceramento, na qual a suposta melhor solução para grupos socialmente vulneráveis é a sua segregação, em regra, o que reforça o efeito marginalizador e atomizante da prisão (BARATTA, 2002, p. 167). Esquece-se, na situação em exame, que “do outro lado da balança” está um ser em desenvolvimento.

Priorizar o interesse da criança na situação em análise é o que preleciona o amplo regramento internacional acerca da matéria e, principalmente, as Regras das Nações Unidas para o Tratamento de Mulheres Presas e Medidas não Privativas de Liberdade para Mulheres Infratoras, as chamadas Regras de Bangkok. O item 2 da Regra 2 da Carta já traz a necessidade de obediência ao princípio do melhor interesse da criança. Veja-se:

## 2. Ingresso

Regra 2 [...] 2. Antes ou no momento de seu ingresso, deverá ser permitido às mulheres responsáveis pela guarda de crianças, tomar as providências necessárias em relação a elas, incluindo a possibilidade de suspender por um período razoável a detenção, levando em consideração o melhor interesse das crianças. (BRASIL, 2016a, p. 21)

Nessa esteira, as regras destacadas abaixo também demonstram a preocupação da ordem jurídico internacional com medidas alternativas à prisão que considerem a peculiar necessidade de as mães conviverem e cuidarem de seus filhos:

47 Importante ressaltar que, considerando a absurda realidade do sistema prisional do país, a pandemia do coronavírus e o parco número de unidades prisionais equipadas com creches e berçários adequados, não estamos lidando com a hipótese da criança institucionalizada, mas refletindo sobre duas situações: mãe no sistema prisional ou mãe em prisão domiciliar.

Regra 57.

As provisões das Regras de Tóquio deverão orientar o desenvolvimento e a implementação de respostas adequadas às mulheres infratoras. Deverão ser desenvolvidas, dentro do sistema jurídico do Estado membro, opções específicas para mulheres de medidas despenalizadoras e alternativas à prisão e à prisão cautelar, considerando o histórico de vitimização de diversas mulheres infratoras e suas responsabilidades de cuidado.

Regra 58.

Considerando as provisões da regra 2.3 das Regras de Tóquio, mulheres infratoras não deverão ser separadas de suas famílias e comunidades sem que se considere devidamente a sua história e laços familiares. Formas alternativas de lidar com mulheres infratoras, tais como medidas despenalizadoras e alternativas à prisão, inclusive à prisão cautelar, deverão ser empregadas sempre que apropriado e possível.

Regra 59.

Em geral, serão utilizadas medidas protetivas não privativas de liberdade, como albergues administrados por órgãos independentes, organizações não governamentais ou outros serviços comunitários, para assegurar proteção às mulheres que necessitem. Serão aplicadas medidas temporárias de privação da liberdade para proteger uma mulher unicamente quando seja necessário e expressamente solicitado pela mulher interessada, sempre sob controle judicial ou de outras autoridades competentes. Tais medidas de proteção não deverão persistir contra a vontade da mulher interessada. (BRASIL, 2016a, p. 36)

Assim, a privação da liberdade de uma mãe ou pessoa responsável pela criança não deve ocorrer quando existirem requisitos suficientes para não afetar o poder persecutório estatal com medidas cautelares alternativas à prisão ou prisão domiciliar.

Manter a privação da liberdade da mãe ou do responsável pela criança quando outros instrumentos cautelares são possíveis afeta o corolário da dignidade da pessoa humana e o princípio da primazia dos direitos da criança, plasmado no art. 227 da Constituição.

Refletindo sobre a aplicação dos arts. 318-A e 318-B do CPP e do decidido pelo STF no HC 143.641/STF, uma pesquisa analisou a jurisprudência sobre prisão domiciliar do Tribunal de Justiça do Distrito Federal (TJDFT) entre fevereiro de 2018 (momento em que o HC coletivo foi julgado procedente no STF) e fevereiro de 2019.

No âmbito de prisões provisórias, dados colhidos a partir de julgamentos de *habeas corpus* revelaram que mais da metade dos *habeas corpus* impetrados perante o TJDFRJ com a pretensão de converter a prisão preventiva de mulheres mães em prisão domiciliar foram denegados. Dos 55 julgados analisados, 28 (50,9%) ordens foram denegadas, 25 (45%) foram concedidas e 2 (3,65%) foram parcialmente concedidas.

A motivação da denegação das ordens de *habeas corpus*, segundo os pesquisadores, ultrapassa a lógica do precedente do STF e cria barreiras inexistentes para seletivamente violar os direitos das mulheres mães presas e de seus filhos (FERREIRA; GUIMARÃES, 2020, p. 237 e 242).

Como se vê, ainda há um longo caminho a percorrer no sentido de deslegitimar a prisão como alternativa primeira quando uma mãe ou responsável pela criança supostamente comete crime e reúne requisitos para cumprir prisão domiciliar e continuar a cuidar de seu(s) filho(s).

Em abril de 2020, o Departamento Penitenciário Nacional – Divisão de Atenção às Mulheres e Grupos Específicos – divulgou dados em relação às mulheres presas, solicitados aos estados em março de 2020. De janeiro a junho de 2020, 37 mil mulheres estavam encarceradas no Brasil. Dos dados levantados nas 27 unidades federativas, interessam aqui que, do total da população feminina presa: a) 208 estavam grávidas; b) 44 estavam puérperas; c) 12.821 eram ou são mães de crianças até 12 anos de idade.

Continuam a ocorrer, dessa forma, duas situações igualmente preocupantes: bebês gerados no cárcere e crianças fora da prisão que dependem física e psicologicamente de quem está encarcerado. Em ambas as situações, tem-se uma sucessão de construções sociais muitíssimo vulneráveis, que vão desde uma gravidez de risco – já que podemos afirmar que toda gravidez em um sistema prisional degradante é de risco (BRAGA; ANGOTTI, 2012) – até o abandono material e afetivo da criança.

Outro espelho atualizado do encarceramento de mães e consequente violação do interesse da criança na denegação do pedido de prisão domiciliar é um relatório publicado pela Defensoria Pública do Rio de Janeiro em 14 de outubro de 2020 que analisou as decisões tomadas na audiência de custódia de mulheres presas no estado do Rio de Janeiro de 2019 a 2020.

Dentre as 1.345 mulheres atendidas nas audiências de custódia pela instituição, 603 estavam grávidas, eram lactantes ou tinham filhos menores de 12 anos no momento da entrevista anterior à realização da audiência de custódia (44,8%). Os crimes imputados a essas 603 mulheres foram, em sua maioria, furto e tráfico/associação de drogas (DPRJ, 2020, p. 2, 14 e 21).

No período apontado, em razão de ter filho menor de 12 anos, 19 conseguiram liberdade provisória e 37 obtiveram prisão domiciliar (DPRJ, 2020, p. 35).

O relatório apresenta algumas conclusões importantes:

Em decisões judiciais que aplicaram prisão preventiva para mulheres que atendiam os critérios objetivos para prisão domiciliar, aproximadamente 65,5% contêm alguma referência à prisão domiciliar. Ou seja, essa questão foi de alguma forma introduzida no curso da audiência de custódia e, mesmo assim, essas custodiadas continuaram presas. **Nota-se, ainda, que a maior parte dos documentos produzidos em audiência de custódia e que citam a prisão domiciliar resultam em prisão preventiva. O relatório demonstra, portanto, que a medida da prisão domiciliar é mais comumente citada para ser afastada.** Essa tendência se confirma ao observar que aproximadamente 17,8%, apenas, das decisões que concedem liberdade provisória para mulheres que atendiam os requisitos legais do art. 318-B fazem referência à prisão domiciliar. [...] Assim, ainda que lei estabeleça requisitos objetivos para concessão da prisão domiciliar, há decisões que buscam se valer de outros critérios, como a indispensabilidade ou não da mãe no cuidado dos filhos. Há menções, inclusive, que indicam a necessidade de que tal indispensabilidade deva estar comprovado no processo. **Ou seja, a indispensabilidade da mãe nos cuidados dos filhos, que parece ser um dos fundamentos da lei e das decisões que favorecem à prisão domiciliar, não é presumida. Ao contrário, algumas decisões acabam por presumir a dispensabilidade, ao sugerir que esse elemento deva ser comprovado.** Nesses casos, a prática de crime coloca em questão a qualidade de mãe, enquanto ente de afeto, ou a reduz a mera provedora de recursos úteis à sobrevivência, como o alimento. [...] Em algumas situações, como a que o juiz indica que os “filhos das custodiadas não estão desamparados pelo seu afastamento”, nota-se que motivos como esse estão direcionados pela noção de que outra pessoa pode ou deve cuidar dos filhos da custodiada no caso de seu afastamento, em razão de segregação cautelar. Contudo, na maior parte dessas ocorrências, não é possível identificar se o terceiro que cuida de tais filhos já dividia essa tarefa com a custodiada anteriormente ou se passou a fazê-lo em razão da prisão em flagrante. **Desse modo, não fica evidenciado se há, para todos os casos, provas ou fortes indicativos de que há alguém que possa prover cuidado aos filhos enquanto a custodiada está presa ou se a breve assistência prestada por**

**terceiros é tomada como possibilidade permanente pelo juízo.** Finalmente, como consequência direta da presunção de cuidados prestados por terceiros aos filhos da custodiada segregada, identifica-se que mais da metade desses terceiros é formada por mulheres. Ou seja, caso essas mulheres não compartilhassem tais cuidados anteriormente, a mão de obra não remunerada das mulheres é amplamente empregada no cuidado dos filhos das custodiadas cuja indispensabilidade não convenceu ou restou comprovada de acordo com as expectativas do juízo. (RIO DE JANEIRO, 2020, p. 46-47, grifo nosso)

As conclusões destacadas acima reforçam o quadro violador da dignidade da criança, uma vez que ainda é muito reduzido o número de prisões domiciliares concedidas. Além disso, a necessidade de comprovação da indispensabilidade da figura materna é mais uma prova do etiquetamento social (*labelling approach*)<sup>48</sup> de quem comete crime, ocorrendo uma dupla penalização, da mãe e da criança. A prisão de uma mãe na primeira infância de seu filho já ultrapassa automaticamente a mulher encarcerada, atingindo a criança.

Nessa esteira, emerge a ofensa ao art. 5º, inciso XLV, da Constituição Federal,<sup>49</sup> uma vez que as crianças também suportam as nefastas consequências do encarceramento de suas mães, pais ou responsáveis, ceifando-se o seu desenvolvimento saudável. Segundo Granato e Miranda:

Infelizmente, os efeitos do encarceramento se estendem para além do indivíduo preso, uma vez que seus familiares também sofrem as dores da prisão, ainda que não tenham cometido crime algum (CODD, 2008). O estigma social sofrido por toda a família, especialmente pelos filhos, acarreta muitas vezes sentimentos de vergonha e negação do vínculo familiar com o prisioneiro, como ressalta Oliveira (2010). Segundo Goffman (1982), o indivíduo que se relaciona socialmente com um estigmatizado, tende a ser considerado como sua extensão, compartilhando de seu descrédito. (MIRANDA; GRANATO, 2016)

48 A partir da perspectiva criminológica da teoria do *labelling approach*: “a criminalidade se revela, principalmente, como um *status* atribuído a determinados indivíduos mediante um duplo processo: a ‘definição’ legal de crime, que atribui à conduta o caráter criminal e a ‘seleção’ que etiqueta e estigmatiza um autor como criminoso entre todos aqueles que praticam tal conduta” (ANDRADE, 1996, p. 280).

49 “[...] nenhuma pena passará da pessoa do condenado, podendo a obrigação de reparar o dano e a decretação do perdimento de bens ser, nos termos da lei, estendidas aos sucessores e contra eles executadas, até o limite do valor do patrimônio transferido”.

Seguindo essa linha, a manutenção da prisão preventiva de mães, pais ou responsáveis por indivíduos de até 12 anos, com a situação autorizativa de prisão domiciliar ofende os princípios constitucionais da intranscendência da pena e primazia dos direitos da criança.

Avançando no tratamento jurisprudencial acerca da matéria, em 20 de outubro de 2020, no julgamento do HC coletivo 165.704/DF, impetrado pela Defensoria Pública da União, a Segunda Turma do STF, acertadamente, concedeu a ordem para determinar a substituição da prisão cautelar pela domiciliar dos pais e responsáveis por crianças menores de 12 anos e pessoas com deficiência, desde que observadas as condicionantes impostas, ampliando-se o alcance da decisão do HC 143.641/SP.

Tal medida foi isonômica e atenta à proteção integral e melhor interesse da criança, uma vez que ficaram de fora do alcance da decisão anterior as crianças que tinham não a genitora, mas outros responsáveis como referência de proteção familiar. O ministro Gilmar Mendes, relator do caso, também salientou as convenções internacionais sobre o tema nas quais o Brasil é signatário e a situação de risco e urgência reforçada pela pandemia do coronavírus, excetuando-se casos excepcionais onde as situações de riscos sociais ou do processo exijam a fixação de outras cautelas, inclusive a manutenção da prisão preventiva.

Em 19 de janeiro de 2021, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) editou a Resolução nº 369, estabelecendo procedimentos e diretrizes para a substituição da privação de liberdade de gestantes, mães, pais e responsáveis por crianças e pessoas com deficiência, nos termos dos arts. 318 e 318-A do Código de Processo Penal e em cumprimento às ordens coletivas de *habeas corpus* concedidas pelo STF nos HCs 143.641/SP e 165.704/DF, fato que representa mais um passo importante no fortalecimento da proteção integral da criança nas situações em que sua mãe, pai ou responsável estão encarcerados.

Isso porque a prisão domiciliar evita os efeitos deletérios que a privação de liberdade causa à criança e ao núcleo familiar como um todo. A não segregação da mãe, pai ou responsável pela criança, quando for possível fazê-lo no caso concreto, concretiza o princípio da prioridade absoluta aos direitos da criança, no âmbito de sua proteção integral, e deve ser a regra, já que o que está em jogo não é só a liberdade ou prisão domiciliar da mãe, pai ou responsável, mas a construção de um indivíduo minimamente saudável na primeira fase de sua vida.

## 8 Projetos de lei em tramitação

Como se observa ao longo deste artigo, a convivência familiar é objeto de contínua atenção do Congresso Nacional. Tramitam na Câmara dos Deputados proposições que visam ao aperfeiçoamento das leis que versam sobre o tema. Destacamos, entre elas, alguns projetos em fase mais avançada de tramitação.

O PL nº 8.219/2014, do Senado Federal,<sup>50</sup> altera o art. 39, § 1º, do ECA, para estabelecer que a adoção é medida excepcional a que se deve recorrer quando esgotadas as tentativas de reinserção da criança ou do adolescente na família natural ou extensa. O texto ora em vigor se refere apenas ao esgotamento dos recursos de manutenção na família de origem. A ideia do projeto de lei não se afasta da política geral adotada em outros dispositivos do ECA: a preferência pela família biológica, natural ou extensa. O autor da proposta, senador Antonio Carlos Valadares, defende o acréscimo ao texto, argumentando que “a manutenção não abrange, a rigor, casos nos quais o adotando já esteja em família substituta, sob guarda ou tutela, ou tenha sido abandonado” (BRASIL, 2014a, p. 3), com o objetivo de reforçar a preservação dos laços familiares.

Na Câmara dos Deputados, sob a relatoria do deputado Diego Garcia, a Comissão de Seguridade Social e Família proferiu parecer em que se defendeu a proposta, reforçando a importância de se manterem os laços familiares, que são rompidos no caso da adoção (BRASIL, 2017a).

No entanto, a proposição foi integralmente vetada pelo presidente da República, que assim fundamentou a sua decisão:

[...] em que pese o mérito da proposta, a medida contraria o interesse público por distanciar-se dos princípios da proteção integral e da prioridade absoluta devidos às crianças e aos adolescentes, haja vista aumentar, potencialmente, o prazo para adoção, dado que as tentativas de reinserção familiar da criança ou do adolescente podem se tornar intermináveis, revitimizando o adotando a cada tentativa de retorno à família de origem, a qual pode comprometer as chances de serem adotados em definitivo. Além disso, poderá prejudicar a construção efetiva de vínculos entre a família adotante e a criança.

50 No Senado Federal, o projeto foi inicialmente autuado como PL nº 319/2012.

Ademais, tal alteração é prejudicial à garantia do superior interesse da criança e do adolescente, podendo existir situações em que as diversas tentativas de reinserção a todo custo pudessem macular sua integridade física e psíquica, em conflito com o disposto pelo art. 227 da Constituição da República, tendo em vista que estes devem ser colocados a salvo de toda forma de negligência. Do mesmo modo, as diversas tentativas podem afetar o trabalho dos profissionais que atuam junto ao acompanhamento da situação e a tomada de decisão quanto à reintegração familiar ou encaminhamento para adoção, afetando, ainda o juízo de convencimento do juiz do caso, tendo em vista não restar claro a quantidade de tentativas a serem suficientes antes de tal decisão de remessa para adoção. (BRASIL, 2021b)

No momento em que este artigo é concluído, o veto presidencial aguarda a deliberação do Congresso Nacional acerca de sua manutenção ou rejeição.

Também originário do Senado Federal, o PL nº 9.963/2018<sup>51</sup> tem por finalidade realizar modificação pontual no ECA, para determinar que a guarda provisória no procedimento de adoção terá eficácia até a prolação da sentença, salvo se revogada ou se implementado o termo final motivadamente fixado pelo juiz. Embora não trate de questões atinentes à convivência familiar em si, a essa proposição foram apensados 41 outros projetos de lei que modificam, em maior ou menor extensão, a disciplina da adoção. A matéria aguarda a designação de comissão especial, que sobre ela elaborará parecer (BRASIL, 2018a).

O PL nº 3.644/2019 altera o MLPI para dispor sobre os direitos das crianças cujos pais estejam submetidos à medida privativa de liberdade. Oriundo do Senado Federal, o projeto, entre outras coisas, inclui expressamente a lactante nos arts. 318 e 318-A do CPP, determinando, portanto, sua prisão domiciliar. Além disso, a proposição modifica o ECA com o objetivo de adotar política pública que estimule as mães privadas de liberdade a amamentar seus filhos. Após a apreciação favorável na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, na forma do substitutivo apresentado, o projeto aguarda análise da Comissão de Seguridade Social e Família (BRASIL, 2019a).

Igualmente sujeito à revisão pela Câmara dos Deputados, o PL nº 3.212/2015 altera o ECA para caracterizar o abandono afetivo como ilícito civil. Entre outras

51 No Senado Federal, o projeto de lei foi autuado como PL nº 371/2016.

medidas, a proposição estabelece a obrigação dos pais de prestar assistência afetiva aos filhos, estabelecendo as condutas que a integram e impondo o dever de reparação de danos no caso de descumprimento (BRASIL, 2015a).

## 9 Conclusão

O reconhecimento da criança como sujeito de direitos em razão da sua peculiar situação de pessoa em desenvolvimento e destinatária da atenção prioritária do Estado, da família e da sociedade requer a formulação e a concretização de políticas públicas que atendam a seus interesses e realizem seus direitos fundamentais.

A promoção do direito à convivência familiar, como visto, é fundamental para o desenvolvimento integral da criança, com importantes repercussões de médio e longo prazos sobre sua vida. Assim, superada a visão da família como ente superior e subordinante de seus membros e em atenção às necessidades da criança, o ordenamento jurídico dispõe de regras e princípios que fornecem ao aplicador da lei instrumentos aptos a atender o superior interesse da criança.

A ênfase à convivência no seio da família natural incorporada ao ECA pela Lei Nacional de Adoção foi reforçada pelo MLPI, que facilitou o reconhecimento de paternidade e o registro tardio, garantiu às gestantes ou parturientes o direito ao atendimento sem constrangimento no caso de interesse em entregar o filho à adoção – o que evita o abandono da criança –, estabeleceu a preferência do programa de acolhimento familiar sobre o institucional e possibilitou a conversão da prisão preventiva em domiciliar da gestante e da mulher com filho de até 12 anos de idade incompletos. Sempre que possível, esta última medida deve ser a regra adotada pelos operadores do direito, a fim de priorizar o interesse da criança e garantir sua convivência com a genitora.

As medidas consagradas pelo MLPI foram complementadas pela legislação superveniente, indicada ao longo deste artigo. Diante da legislação produzida desde sua entrada em vigor, em 2016, e das propostas em tramitação, observa-se que os diversos aspectos relativos à convivência familiar são objeto de constante atenção do Congresso Nacional e dependem da atuação do conjunto de políticas públicas, aplicadas por autoridades dos demais poderes em todas as esferas da federação para a sua efetivação na realidade.

## Referências

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. Do paradigma etiológico ao paradigma da reação social: mudança e permanência de paradigmas criminológicos na ciência e no senso comum. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 4, n. 14, p. 276-287, 1996.

BARATTA, Alessandro. **Criminologia Crítica e crítica do direito penal**: introdução à sociologia do direito. Tradução de Juarez Cirino dos Santos. 3. ed. Rio de Janeiro: Instituto Carioca de Criminologia/Revan, 2002.

BRAGA, Ana Gabriela Mendes; ANGOTTI, Bruna. **Conectas**. “Penitenciárias são feitas por homens para homens”. Disponível em: <[http://carceraria.org.br/wp-content/uploads/2012/09/relatorio-mulherese-presas\\_-versaofinal1.pdf](http://carceraria.org.br/wp-content/uploads/2012/09/relatorio-mulherese-presas_-versaofinal1.pdf)>. Acesso em: 20 maio 2021.

BRAGA, Ana Gabriela Mendes; ANGOTTI, Bruna. Da hipermaternidade à hipomaternidade no cárcere feminino brasileiro. **Revista Direito GV**, v. 12 n. 22, 2015.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer ao Projeto de Lei nº 8.219, de 2014, na Comissão de Seguridade Social e Família**. Brasília: Diário da Câmara dos Deputados, 2017a. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020170927001680000.PDF#page=705>>. Acesso em: 20 maio 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 3.212, de 2015**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015a. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1999535>>. Acesso em: 20 maio 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 3.644, de 2019**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2019a. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2208697>>. Acesso em: 22 maio 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 7.874, de 2017**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017b. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2141477>>. Acesso em: 20 maio 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 8.219, de 2014**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2014a. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1846181&filename=Avulso+-PL+8219/2014](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1846181&filename=Avulso+-PL+8219/2014)>. Acesso em: 15 maio 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 9.963, de 2018**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2018a. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2170969>>. Acesso em: 22 maio 2021.

BRASIL. **Código Civil (Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002)**. Brasília: Presidência da República, 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm)>. Acesso em: 10 maio 2021.

BRASIL. **Código de Processo Penal (Decreto-Lei nº 3.669, de 3 de outubro de 1941)**. Brasília: Presidência da República, 1941. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3689compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689compilado.htm)>. Acesso em: 10 maio 2021.

BRASIL. **Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940)**. Brasília: Presidência da República, 1940. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-lei/Del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-lei/Del2848compilado.htm)>. Acesso em: 10 maio 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 146, nº 225, 25 nov. 2009a.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Corregedoria. **Provimento nº 16, de 17 de fevereiro de 2012**. Dispõe sobre a recepção, pelos Oficiais de Registro Civil das Pessoas Naturais, de indicações de supostos pais de pessoas que já se acharem registradas sem paternidade estabelecida, bem como sobre o reconhecimento espontâneo de filhos perante os referidos registradores. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2012a. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/1299>>. Acesso em: 13 maio 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Corregedoria. **Provimento nº 28, de 5 de fevereiro de 2013**. Dispõe sobre o registro tardio de nascimento, por Oficial de Registro Civil das Pessoas Naturais, nas hipóteses que disciplina. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2013. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/1730>>. Acesso em: 13 maio 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Diagnóstico sobre o sistema nacional de adoção e acolhimento**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2020a. Disponível em: <[https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/05/relat\\_diagnosticoSNA.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/05/relat_diagnosticoSNA.pdf)>. Acesso em: 13 maio 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Regras de Bangkok. Regras das Nações Unidas para o tratamento de mulheres presas e medidas não privativas de liberdade para mulheres infratoras**. Série e Tratados Internacionais de direitos humanos. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2016a. 80 p.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 289, de 14 de agosto de 2019**. Dispõe sobre a implantação e funcionamento do Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento – SNA e dá outras providências. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2019b. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2976>>. Acesso em: 13 maio 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 369, de 19 de janeiro de 2021**. Estabelece procedimentos e diretrizes para a substituição da privação de liberdade de gestantes, mães, pais e responsáveis por crianças e pessoas com deficiência, nos termos dos arts. 318 e 318-A do Código de Processo Penal, e em cumprimento às ordens coletivas de habeas corpus concedidas pela 2ª Turma do Supremo Tribunal Federal nos HCs nº 143.641/SP e nº 165.704/DF. Brasília, Conselho Nacional de Justiça, 2021a.

BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente; Conselho Nacional de Assistência Social. **Orientações técnicas: serviços de acolhimento para crianças e adolescentes**. Brasília: Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, 2009b.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 10 maio 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8069.htm)>. Acesso em: 10 maio 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.560, de 29 de dezembro de 1992**. Regula a investigação de paternidade dos filhos havidos fora do casamento e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1992. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8560.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8560.htm)>. Acesso em: 10 maio 2021.

BRASIL. **Lei nº 11.698, de 13 de junho de 2008**. Altera os arts. 1.583 e 1.584 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil, para instituir e disciplinar a guarda compartilhada. Brasília: Presidência da República, 2008. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Lei/L11698.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11698.htm)>. Acesso em: 10 maio 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.010, de 3 de agosto de 2009**. Dispõe sobre adoção; altera as Leis nºs 8.069, de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente, 8.560, de 29 de dezembro de 1992; revoga dispositivos da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil, e da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2009c. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l12010.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12010.htm)>. Acesso em: 12 maio 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.398, de 28 de março de 2011**. Acrescenta parágrafo único ao art. 1.589 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil, e dá nova redação ao inciso VII do art. 888 da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil, para estender aos avós o direito de visita aos netos. Brasília: Presidência da República, 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12398.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12398.htm)>. Acesso em: 12 maio 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.010, de 26 de julho de 2014.** Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para estabelecer o direito da criança e do adolescente de serem educados e cuidados sem o uso de castigos físicos ou de tratamento cruel ou degradante, e altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Brasília: Presidência da República, 2014b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13010.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13010.htm)>. Acesso em: 10 maio 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.058, de 22 de dezembro de 2014.** Altera os arts. 1.583, 1.584, 1.585 e 1.634 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), para estabelecer o significado da expressão “guarda compartilhada” e dispor sobre sua aplicação. Brasília: Presidência da República, 2014c. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13058.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13058.htm)>. Acesso em: 10 maio 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.257, de 8 de março de 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. Brasília: Presidência da República, 2016b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Lei/L13257.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13257.htm)>. Acesso em: 10 maio 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.509, de 22 de novembro de 2017.** Dispõe sobre adoção e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil). Brasília: Presidência da República, 2017c. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13509.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13509.htm)>. Acesso em: 13 maio 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.715, de 24 de setembro de 2018.** Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), e a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), para dispor sobre hipóteses de perda do poder familiar pelo autor de determinados crimes contra outrem igualmente titular do mesmo poder familiar ou contra filho, filha ou outro descendente. Brasília: Presidência da República, 2018b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Lei/L13715.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13715.htm)>. Acesso em: 10 maio 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.769, de 19 de dezembro de 2018.** Altera o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), as Leis nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), e 8.072, de 25 de julho de 1990 (Lei dos Crimes Hediondos), para estabelecer a substituição da prisão preventiva por prisão domiciliar da mulher gestante ou que for mãe ou responsável por crianças ou pessoas com deficiência e para disciplinar o regime de cumprimento de pena privativa de liberdade de condenadas na mesma situação. Brasília: Presidência da República, 2018c. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Lei/L13769.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13769.htm)>. Acesso em: 10 maio 2021.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (INFOPEN).** Brasília: Ministério da Segurança Pública, 2019c.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. Divisão de Atenção às Mulheres e Grupos Específicos. **Informação nº 63/2020/DIAMGE/CGCAP/DIRPP/DEPEN.** Brasília, Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2020b. 4p.

BRASIL. Presidência da República. **Mensagem nº 153.** Brasília: Senado Federal, 2021b. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8953416&ts=1621870780266&disposition=inline>>. Acesso em: 21 maio 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3. Turma). **Recurso Especial 837.324/RS**. Relator: Min. Humberto Gomes de Barros, 18 out. 2007. Disponível em: <[https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=200600732283&dt\\_publicacao=31/10/2007](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200600732283&dt_publicacao=31/10/2007)>. Acesso em: 14 maio 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3. Turma). **Recurso Especial 1.194.059/SP**. Relator: Min. Massami Uyeda, em 6 nov. 2012b. Disponível em: <[https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201000858082&dt\\_publicacao=14/11/2012](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201000858082&dt_publicacao=14/11/2012)>. Acesso em: 10 maio 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental 347 MC/DF**. Relator: Min. Marco Aurélio, 9 set. 2015b. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>>. Acesso em: 10 maio 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Informativo STF nº 1003**. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2021c. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/informativoSTF/anexo/Informativo\\_PDF/Informativo\\_stf\\_1003.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/informativoSTF/anexo/Informativo_PDF/Informativo_stf_1003.pdf)>. Acesso em: 3 maio 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **Habeas Corpus 143.641/SP**. Relator: Ricardo Lewandowski, 20 fev. 2018d. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748401053>>. Acesso em: 10 maio 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **Habeas Corpus 165.704/DF**. Relator: Min. Gilmar Mendes, 20 out. 2020c. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755132401>>. Acesso em: 10 maio 2021.

CAMARGO NETO, Mario de Carvalho; OLIVEIRA, Marcelo Salaroli de. **Registro civil de pessoas naturais**. 2. ed. Indaiatuba: Foco, 2020.

CASTRO, Ieda Maria Nobre de Castro; MELO, Ana Angélica Campelo de Albuquerque E; PEREIRA, Juliana Maria Fernandes; CARMO, Liliane Neves Do. O direito à convivência familiar e comunitária: apontamentos sobre a trajetória brasileira de reflexões sobre as especificidades da primeira infância. In: GHESTI-GALVÃO, Ivânia (org.). **Avanços no marco legal da primeira infância**. Brasília: Centro de Estudos e Debates Estratégicos (Cedes), 2016.

DIAS, Maria Berenice. **Manual de direito das famílias**. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

DIDONET, Vital. Trajetória dos direitos da criança no Brasil – de menor e desvalido a criança cidadã, sujeito de direitos. In: GHESTI-GALVÃO, Ivânia (org.). **Avanços do marco legal da primeira infância**. Brasília: Centro de Estudos e Debates Estratégicos (Cedes), 2016. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/altosestudios/pdf/obra-avancos-do-marco-legal-da-primeira-infancia>>. Acesso em: 25 abr. 2021.

FARIAS, Cristiano Chaves De; BRAGA NETTO, Felipe Peixoto; ROSENVALD, Nelson. **Novo tratado de responsabilidade civil**. 3. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

FERREIRA, João Victor Barbosa; GUIMARÃES, Graziely Rodrigues. Maternidade enclausurada: a prisão domiciliar como alternativa na jurisprudência do TJDF. **Revista dos Estudantes de Direito da Universidade de Brasília**, n. 17, p. 221-245, 2020. Disponível em: <<https://periodicos.unb.br/index.php/redunb/article/view/30807x>>. Acesso em: 13 maio 2021.

LÔBO, Paulo. **Direito civil**. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. v. 5.

MIRANDA, Márcia Lepiani Angelini; GRANATO, Tania Mara Marques. Pais encarcerados: narrativas de presos sobre a experiência da paternidade na prisão. **Psico (Porto Alegre)**, Porto Alegre, v. 47, n. 4, p. 309-318, 2016. Disponível em <[http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-53712016000400007&lng=pt&nrm=iso](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-53712016000400007&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 21 maio 2021.

MORAES, Maria Celina Bodin De. O princípio da dignidade humana. In: **Na medida da pessoa humana**: estudos de direito civil. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

NATIONAL SCIENTIFIC COUNCIL ON THE DEVELOPING CHILD. **Conectando o cérebro ao restante do corpo**: o desenvolvimento na primeira infância e a saúde ao longo da vida estão profundamente interligados: working paper 15. **Tradução: André Ribeiro e Melissa Harkin**. [s.l.: s.n.]. Disponível em: <[https://ncpi.org.br/wp-content/uploads/2021/04/wp15\\_health\\_PORT.pdf](https://ncpi.org.br/wp-content/uploads/2021/04/wp15_health_PORT.pdf)>. Acesso em: 29 abr. 2021.

PERLINGIERI, Pietro. **O direito civil na legalidade constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

QUEIROZ, Nana. **Presos que menstruam**: Histórias de mulheres que são tratadas como homens nas prisões paulistas. 2015. Disponível em: <<http://presosquemenstruam.blogspot.com/2011/09/seios-de-fora.html>>. Acesso em: 20 abr. 2021.

REDE NACIONAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA. **Plano Nacional Primeira Infância: 2010-2022 | 2020-2030**. 2. ed. Brasília: RNPI/ANDI, 2020.

RIO DE JANEIRO. Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro. Diretoria de Estudos e Pesquisas de Acesso à Justiça. **Mulheres nas audiências de custódia no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 2020. 47 p.

ROSSATO, Luciano Alves; LÉPORE, Paulo Eduardo; CUNHA, Rogério Sanches. **Estatuto da criança e do adolescente**: Lei n. 8.069/90 – comentado artigo por artigo. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

SILVA, Carla Adriana Santos da. **Ó Pa Í, Prezada! Racismo e Sexismo Institucionais tomando bonde no Conjunto Penal Feminino de Salvador** – Salvador, 2014. 200 f. Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Cecília Maria Bacellar Sardenberg Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, 2014.

SILVA, Júlio César Bernardino da Silva; MEDEIROS, Angelita Nogueira; GUERRA, Marília Cruz Gouveia Câmara; FERREIRA, Bruna Mariane Vasconcelos; COSTA, Luana Vanessa Ferreira de Azevedo; ALBUQUERQUE, Nayale Lucinda Andrade. Aleitamento Materno no Sistema Penitenciário. **Revista Ciência Plural**, 2020; 6(1):18-31.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira De; SARMENTO, Daniel. **Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

TEPEDINO, Gustavo. **Temas de direito civil - tomo III**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

TEPEDINO, Gustavo; TEIXEIRA, Carolina Brochado. **Direito de família**. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

YOUNG, Mary. Por que investir na primeira infância. In: GHESTI-GALVÃO, Ivânia (org.). **Avanços do marco legal da primeira infância**. Brasília: Centro de Estudos e Debates Estratégicos (Cedes), 2016. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/acamara/estruturaadm/altosestudos/pdf/obra-avancos-do-marco-legal-da-primeira-infancia>>. Acesso em: 25 abr. 2021.





# A CRIANÇA NO CONCEITO CIDADES INTELIGENTES, HUMANAS E SUSTENTÁVEIS: UMA AVALIAÇÃO DO MARCO LEGAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA

**Lívia de Souza Viana**

Consultora legislativa da Câmara dos Deputados na área XI (meio ambiente e direito ambiental, organização territorial, desenvolvimento urbano e regional). Engenheira civil.

**Ludimila Penna Lamounier**

Consultora legislativa da Câmara dos Deputados na área XIII (desenvolvimento urbano, trânsito e transportes). Arquiteta e urbanista.

## 1 Introdução

As cidades tornaram-se o principal *locus* de desenvolvimento da humanidade. Mais da metade da população mundial (55%) reside no ambiente urbano, o qual tende a ganhar importância crescente à medida que se intensifica a migração do campo para as cidades. A expectativa é que a proporção mundial aumente para 70% até 2050 (ONU, 2021).

O Brasil está à frente da proporção mundial e já é essencialmente urbano, com quase 85% de sua população nas cidades (IBGE, 2016), as quais abrigam diversidades e desafios profundos. Desigualdades sociais, violência, poluição, carência de serviços públicos e infraestrutura são alguns dos problemas que fazem parte do cotidiano de muitas cidades brasileiras, o que deteriora a qualidade de vida das pessoas e impede o desenvolvimento socioeconômico.

Em um contexto mundial em que as transformações sociais acontecem cada vez mais rápido, especialmente em virtude de inovações tecnológicas, cidades que não conseguem vencer problemas básicos e adotarem modelos de gestão capazes de absorver as mudanças e contribuir para a inovação condenarão seus habitantes ao atraso. Esse é um fato que tem ganhado importância entre pesquisadores e gestores governamentais do mundo inteiro, que reconhecem a necessidade mandatória de refletir acerca das cidades a fim de garantir desenvolvimento em bases sustentáveis e qualidade de vida para população.

É nesse contexto que nasce e ganha importância o conceito de “cidades inteligentes”, que, apesar de não ter definição única, propõe olhar as cidades sob a ótica de integração entre seus principais eixos estruturadores (ou dimensões), tendo como objetivo focal o alcance da qualidade de vida das pessoas. No biênio 2019-2020, o Centro de Estudos e Debates Estratégicos da Câmara dos Deputados (Cedes) debruçou-se sobre o tema, com o objetivo de entendê-lo e dele extrair lições para as cidades brasileiras.

O estudo gerou a publicação **Cidades Inteligentes: uma abordagem humana e sustentável**, a qual adotou como conceito de cidade inteligente aquela que investe em capital humano e social, desenvolvimento econômico sustentável, inovação e empreendedorismo e no uso de tecnologias disponíveis para aprimorar e interconectar os serviços e a infraestrutura das cidades, tudo isso de modo equânime e criativo, sempre com foco na cidadania, na qualidade de vida e no bem-estar dos cidadãos.

No conceito adotado, a cidade inteligente está atrelada a cinco principais eixos estruturadores, denominados dimensões, que constituem os setores alvo de gestão, investimento e governança para o desenvolvimento. A Figura 1 mostra os eixos adotados na publicação.

Figura 1 – Dimensões formadoras do conceito de cidades inteligentes adotado pelo Cedes



Fonte: Cedes, 2021.

Conforme mencionado, o conceito de cidade inteligente propõe integrar seus principais eixos estruturantes com o objetivo principal de garantir qualidade de vida para as pessoas. Esta, no entanto, deve ser assegurada desde os primeiros dias

de vida de cada cidadão. Em verdade, pesquisas têm revelado que o período intrauterino e os primeiros anos de vida são essenciais para o desenvolvimento físico, emocional e cognitivo. Nas palavras de Venâncio (2020):

A saúde física e emocional, as habilidades sociais e as capacidades cognitivo-linguísticas que emergem nos primeiros anos de vida são pré-requisitos importantes para o sucesso na escola e, mais tarde, no ambiente de trabalho e na comunidade.

Evidências apontam que o investimento feito em programas de qualidade para a primeira infância tem alta taxa de retorno para a sociedade. Além disso, o investimento na primeira infância é a melhor maneira de reduzir as desigualdades, enfrentar a pobreza e construir uma sociedade com condições sociais e ambientais sustentáveis. (VENÂNCIO, 2020, p. 1)

No mesmo sentido, argumenta a National Scientific Council on the Developing Child (2004):

A promoção de cuidados especiais nesse período da vida é um excelente investimento social, pois é nessa fase em que a criança estabelece a arquitetura cerebral que lhe permitirá aprender, sentir, relacionar-se, comportar-se e desenvolver-se ao longo da vida. (NATIONAL SCIENTIFIC COUNCIL ON THE DEVELOPING CHILD, 2004, tradução nossa)

Dessa forma, se qualidade de vida é o objetivo último da cidade inteligente e se a primeira infância tem influência significativa nela, entende-se que o conceito de cidade inteligente deve abranger a primeira infância em todas as suas dimensões ou eixos estruturantes.

Com base nessa premissa, o objetivo deste artigo é comparar o Marco Legal da Primeira Infância, Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016, e o conceito de cidades inteligentes, humanas e sustentáveis, tomando como base as dimensões adotadas pelo estudo do Cedes, quais sejam, sociedade, economia, tecnologia, sustentabilidade e governança. Assim, procuramos identificar, nessa lei, cada uma dessas dimensões, abordando sua importância para garantir a inserção da primeira infância na construção de cidades inteligentes.

## 2 A primeira infância na dimensão “sociedade inovadora e altamente qualificada”

Um dos componentes estruturantes mais importantes para desenvolver cidades inteligentes e, conseqüentemente, proporcionar qualidade de vida para seus habitantes é o capital humano qualificado e criativo, o qual carrega competências, habilidades e criatividade para inovar e indicar soluções para as demandas urbanas.

Nesse passo, a qualificação da sociedade necessita ser abordada desde o processo educacional, que deve privilegiar o preparo dos alunos para um futuro cada vez mais dinâmico e inovador, até o processo de preparação e formação de profissionais da educação, os quais devem estar munidos de novas capacidades, linguagens e instrumentos para fornecer qualificação inovadora.

No conceito de cidade inteligente, o ponto focal é a qualificação social para proporcionar emprego e crescimento econômico. Entendemos que profissionais criativos e qualificados estão aptos a decifrar cooperativamente respostas engenhosas para as questões urbanas, com base em um sistema de conhecimento e evidências científicas. Entretanto, contemplar essa questão ultrapassa o sistema educacional, pois as desigualdades econômicas e sociais exigem a capacidade vinda de gestores, professores e alunos, além dos esforços de toda a classe de governantes e empresariado.

Nesse contexto, o olhar da cidade inteligente sobre a qualificação ainda tem como objetivo primordial a melhoria da qualidade da educação e dos baixos níveis de aprendizagem. Constatamos que, para a formação do capital humano qualificado e criativo, é necessária uma política nacional de inovação e tecnologia na educação que seja abrangente, prioritária e com recursos permanentes, e que se empenhe nas seguintes ações: i) expansão de infraestrutura tecnológica; ii) aperfeiçoamento de conteúdos e recursos tecnológicos; iii) formação de docentes e gestores com competências digitais para o uso pedagógico e iv) construção de visão do plano de inovação e tecnologia na escola. Com a observação de que a formação inicial dos docentes da educação básica ainda não incorporou a tecnologia na educação e metodologias de ensino inovadoras.

Nesta sessão, no entanto, trazemos uma abordagem específica para a dimensão, qual seja, a qualificação de profissionais que lidam com a primeira infância, por entendermos que reside aí o maior número de oportunidades de alinhamento entre o conceito de cidades inteligentes e as políticas para a primeira infância. Em outras

palavras, parece haver, tanto no Marco Legal da Primeira Infância quanto no conceito de cidades inteligentes, lacunas acerca da capacitação continuada para esses profissionais.

Ressaltamos que essa qualificação tem especial relevância diante das capacidades e dos conhecimentos diferenciados que devem ser aplicados pelo profissional para o maior aproveitamento do desenvolvimento neurobiológico e de aprendizado na primeira infância, reconhecidamente fundamental para o desenvolvimento humano. Sobre isso, vale citar Crespi (CRESPI, 2020):

Portanto, há de se atentar para a qualidade da estimulação ofertada à criança no ambiente em que ela se encontra, já que nos seis primeiros anos de vida existem períodos críticos, ou sensíveis, nos quais ocorre a formação das bases neurobiológicas ligadas às funções cognitivas, executivas e motoras que servirão de substrato para aprendizagens mais especializadas durante etapas subseqüentes do desenvolvimento.

[...] os seis primeiros anos de vida do ser humano são essenciais para o desenvolvimento pleno da criança, envolvendo as esferas física, motora, psicológica e cognitiva, dado que durante este período da vida ocorre o estabelecimento da arquitetura cerebral básica que fundamentará a aprendizagem e a consolidação de habilidades que serão refinadas durante os próximos anos da infância e da adolescência. (CRESPI, 2020)

A mesma autora avaliou a formação docente continuada ofertada a educadores que atuam na etapa de pré-escola. Foram avaliados 34 educadores atuantes na pré-escola e 74 na etapa creche do município de Farroupilha, no Rio Grande do Sul. A autora concluiu que:

A análise dos resultados coletados indica a existência de uma considerável lacuna de conhecimento entre os educadores sobre a importância da Primeira Infância para o desenvolvimento humano, em especial sobre os aspectos relacionados ao neurodesenvolvimento e a aprendizagem entre o nascimento e os seis anos de idade. (CRESPI, 2020)

Acerca da importância da educação continuada, a autora registrou que:

No decorrer deste capítulo, verificou-se que os saberes apresentados pelos docentes antes da formação continuada eram marcados por concepções errôneas sobre o funcionamento e sobre o desenvolvimento do cérebro, enquanto após a formação, observou-se a promoção de esclarecimentos sobre as relações entre funcionamento, desenvolvimento cerebral, meio, estímulos, emoções, memórias e aprendizagem das crianças durante a Primeira Infância (CRESPI, 2020).

Se partirmos da premissa de que a construção de cidades inteligentes deve necessariamente envolver investimentos em políticas voltadas à primeira infância, a qualificação profissional continuada tende a ser um dos aspectos mais necessários. A primeira infância tem especificidades próprias e complexas, que precisam ser conhecidas para proporcionar desenvolvimento às crianças. Os docentes necessitam conhecer e se atualizar acerca da influência que condições ambientais, estímulos, experiências diversificadas, estado nutricional e de saúde, vínculos afetivos, características genéticas, entre tantos outros fatores, exercem no desenvolvimento da criança.

Com isso em vista, enxergamos oportunidades de melhorias na Lei nº 13.257/2016, de forma a priorizar a qualificação continuada dos profissionais da primeira infância, conforme detalhadamente exposto nas conclusões deste trabalho.

### **3 A primeira infância na dimensão “economia baseada em conhecimento”**

Cabe explicar primeiramente as diferenças entre a economia “tradicional” e aquela baseada em conhecimento. Na primeira, os principais insumos da cadeia produtiva são componentes tangíveis ou físicos. Ainda que sejam serviços, a atividade econômica gira essencialmente em torno de recursos concretos. Na segunda, o conhecimento tem papel central como fator de produção primário. Nessa “nova” economia, os insumos são ideias, informação e conhecimento. Os produtos passam a ser novas informações, patentes e propriedades intelectuais, inovação tecnológica e serviços. Sua principal característica é a disseminação da aquisição, integração e criação de conhecimento entre todas as atividades econômicas.

O Banco Mundial (CHEN; DAHLMAN, 2005) define quatro pilares que conduzem e sustentam a “nova” economia: infraestrutura de tecnologia da informação e comunicação; força de trabalho qualificada; sistema de inovação eficiente e regime

econômico e institucional favorável. Tal categorização sintetiza, em relação ao eixo econômico, o que deveria ser objeto de concentração dos gestores de projetos de cidades inteligentes.

Assim, no contexto da cidade inteligente, a economia local avança naturalmente no sentido de se tornar uma economia baseada em conhecimento. Sendo a cidade inteligente extremamente conectada, sua construção e a mudança da economia se confundem como causa e consequência uma da outra. Nesse sentido, o uso do conhecimento acumulado proporciona a otimização dos processos produtivos, e a geração de novas ideias leva a cidade a modificar seu modo de operação e a identificar novos paradigmas e políticas. Por sua vez, isso gera um ambiente propício ao desenvolvimento e à utilização das novas habilidades na economia.

Portanto, em uma cidade inteligente, a economia baseada em conhecimento depende da devida exploração do potencial dos arranjos produtivos locais pela comunidade empresarial, o que deve ser compreendido pelo município. Dessa maneira, o empreendedorismo inovador, segundo a OCDE (2016), pode dar novo rumo à comunidade local empresarial, intensificar a concorrência, trazer novos produtos, serviços e modelos de negócios, conceber novos mercados, disponibilizar soluções inovadoras para problemas emergentes; contribuir, afinal, para a expansão da atividade econômica local. É o empreendedor o principal responsável por introduzir inovação na economia.

Outro aspecto relevante é o empreendedorismo de impacto social, já que a cidade inteligente tem como foco o bem-estar do homem. Apesar de poder ser atividade lucrativa, o principal alvo é modificar algum aspecto da realidade de sua zona de impacto. Há que se ter em mente que, nesse tipo de economia, existe a necessidade de grande volume de conhecimento adquirido, o que pode ser excludente e agravar questões sociais. Dessa maneira, é fundamental que o empreendedorismo seja fomentado como um todo em uma cidade inteligente, dando oportunidades para que a totalidade dos seus moradores possam usufruir de seus benefícios.

Resta destacarmos que o Estado pode ser o catalisador do processo de inovação, apesar desta ter suas fontes primárias na curiosidade, criatividade, cultura e demandas do ser humano. As políticas de incentivo à inovação adotadas pelos governos têm o poder de criar condições e remover obstáculos, podendo acelerar o processo ou fazer surgir inovação em uma localidade. Em suma, quando se trata de decisões e investimentos de longo prazo, a estabilidade econômica, a jurídica e a política são relevantes para um ambiente de inovação.

Ao verificarmos o Marco Legal da Primeira Infância, constatamos haver lacuna no que diz respeito a esse novo tipo de economia. Portanto, sugerimos que sejam a ele incorporados dispositivos que abordem políticas de incentivo à inovação, à formação de profissionais com acesso a novos caminhos concernentes à economia baseada em conhecimento e ao empreendedorismo inovador e de impacto social, com foco na primeira infância, conforme detalhado nas conclusões deste trabalho.

#### **4 A primeira infância na dimensão “tecnologias inteligentes e sensitivas”**

A inovação tecnológica tem dado o tom do desenvolvimento econômico e das transformações sociais de forma cada vez mais robusta. Atualmente, têm contribuído para o rompimento de paradigmas as Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), a inteligência artificial e o *big data*, os quais permitem conectar coisas em sistemas de nuvens, coletar e armazenar volumes extremos de dados e automatizar serviços e atividades antes realizados apenas pelo homem.

Essas novas tecnologias impactam enormemente a forma de vida das pessoas, a forma de aprendizagem e absorção do mundo e a forma de resolução de problemas. A integração da tecnologia é uma realidade irreversível e deve ser explorada, à medida que traz grandes oportunidades para elevar a qualidade de vida. No entanto, a tecnologia oferece também impactos negativos, os quais, se não reconhecidos e tratados, podem suplantam os benefícios (CEDES, 2021). Entre os problemas da inserção tecnológica, há aprofundamento da exclusão social, em virtude das desigualdades existentes no acesso a recursos e equipamentos; violação da privacidade e intimidade das pessoas, por causa do uso indiscriminado e irresponsável de dados; aumento de poder de detentores de dados sobre a vida das pessoas e exposição excessiva a aparatos tecnológicos e informações, o que pode levar ao desenvolvimento de transtornos psicossociais.

No caso específico das crianças, a tecnologia resulta em aplicações importantíssimas na prevenção de doenças e no controle do desenvolvimento delas, desde a gestação. Além disso, promove meios eficazes para implementar ações e políticas públicas para a primeira infância, como a recém-criada Plataforma do Índice Município Amigo da Primeira Infância (Imapi). A plataforma gera resultados de levantamentos sobre a qualidade de serviços e políticas públicas para a primeira infância

nos 5.570 municípios brasileiros. Para composição do índice, são avaliados cinco domínios, quais sejam, saúde, nutrição, cuidado responsivo, aprendizado precoce e segurança e proteção. Com a divulgação desses dados, cada município tem a chance de identificar pontos em que precisa intensificar investimentos e implementar políticas públicas. Machado (2017) mostrou o potencial do uso da tecnologia na divulgação de informações a mães e cuidadores sobre os cuidados para o desenvolvimento das crianças. O autor revelou que resultados positivos foram alcançados por meio de políticas públicas que utilizavam o envio de mensagens de celular para levar informações às famílias:

Dentre os assuntos mais abordados, a cobertura dos índices de vacinação evidenciou melhorias nos resultados de imunização de crianças pequenas, especialmente, quando as mensagens possuíam conteúdo educacional que esclareciam a necessidade da vacina que estava sendo lembrada. Resultados positivos também foram observados para outros indicadores de saúde como mortalidade perinatal, prevenção de transmissão vertical de HIV e aumento de consultas clínicas. Além disso, a viabilidade financeira do uso de mensagens se mostrou positiva quando comparada com meios tradicionais de intervenções usando papel e com outros custos de mão de obra. (MACHADO, 2017)

Em estágios mais avançados da infância, a tecnologia pode facilitar e melhorar a aprendizagem ao longo do processo educativo. Por outro lado, pode privar o convívio e a capacidade de imaginação, alterando a capacidade criativa da criança (SANCHES et al., 2020). Alguns estudos apontam até para elevação de agressividade em crianças excessivamente expostas a recursos tecnológicos (PAIVA e COSTA, 2015). Portanto, acreditamos que as crianças na primeira infância deveriam ser expostas aos recursos tecnológicos de forma bastante controlada.

Por tudo isso, a dimensão tecnológica deve ser foco de gestão no locus de convivência humana, hoje majoritariamente as cidades, motivo pelo qual foi inserido como eixo estruturante das cidades inteligentes: essa dimensão precisa ser, também, alvo de atenção em políticas voltadas para a primeira infância.

A Lei nº 13.257/2016 não dispõe especificamente sobre o uso de tecnologia na construção de políticas ou programas e não faz menção à necessidade de se considerar a importância da tecnologia no processo educativo e tratar os riscos que ela apresenta para o desenvolvimento. Não obstante, identificaram-se iniciativas que

abarcam o tema, a exemplo da Caderneta da Criança – Passaporte da Cidadania –, a qual passou a conter informações sobre uso de eletrônicos e consumo infantil. Ainda, o Plano Nacional para a Primeira Infância (PNPI) aborda a questão entre suas metas:

Promover rodas de conversa sobre o papel do adulto diante da criança e da cultura lúdica na era digital, reconhecendo que, para além de, simplesmente, autorizar ou negar o uso do celular, do *tablet*, do computador para jogar ou, ainda, limitar o tempo de acesso aos jogos eletrônicos, por exemplo, cabe-lhe ser parceiro das descobertas infantis nesse ambiente virtual, ajudando a criança a elaborar seus novos conhecimentos e experiências.

Oferecer às crianças maiores oportunidades, com limitação de tempo e controle da qualidade dos jogos, de interagir com outras crianças em ambientes virtuais ou jogando coletivamente também é fundamental: elas, assim, partilham e constroem cultura, mas também se regulam mutuamente em relação às tecnologias digitais.

Ademais, o plano inclui, entre suas ações finalísticas, a necessidade de evitar a exposição precoce das crianças aos meios de comunicação e ao uso de telas digitais.

Com vistas a fortalecer o tema e impulsionar sua inserção em políticas públicas para primeira infância, entende-se que a Lei nº 13.257/2016 deve também incorporá-lo. A prevenção à exposição excessiva a tecnologias digitais deve compor as áreas prioritárias para políticas públicas do rol do art. 5º. Igualmente, entre os temas de qualificação, especialização e atualização listados no art. 10, deveria constar o uso controlado de recursos tecnológicos nos processos pedagógicos e informativos para a criança e para a família. O art. 14 poderia prever a articulação, também, com a área de tecnologia, a fim de desenvolver programas e políticas governamentais de apoio às famílias.

Por último, mas sem a pretensão de esgotar as possibilidades, vislumbra-se que o § 3º do art. 14, ao tratar das orientações e formação sobre maternidade e paternidade responsável, deveria incluir, entre os temas relevantes, a prevenção à exposição excessiva a tecnologias digitais.

## 5 A primeira infância na dimensão “sustentabilidade integral”

Em uma cidade inteligente, a sustentabilidade deve ser interpretada de maneira integral, abrangendo conceitos relacionados a meio ambiente, economia, política, inclusão, acessibilidade, mobilidade, entre outros.

Assim, em nossa visão, a sustentabilidade é dividida em várias dimensões, além das clássicas (ambiental, social e econômica), tais como: espacial, cultural, jurídico-política, ética, psicológica e tecnológica (NASCIMENTO, 2012).

Dentre elas, destacamos a dimensão espacial (ou territorial), a qual busca melhor “distribuição de áreas ocupadas pelos seres humanos, assim como a organização desses espaços, com o escopo de criar regras para melhor conservação e recuperação do meio ambiente em cada espaço, principalmente, nos mais degradados” (IAQUINTO, 2018).

A dimensão espacial é a dimensão urbana, ou seja, a sustentabilidade urbana, ponto-chave para a cidade ser considerada inteligente. A sustentabilidade urbana pode ser compreendida como um equilíbrio entre o desenvolvimento das áreas urbanas e a proteção do meio ambiente, sempre visando à equidade de renda, emprego, habitação, serviços básicos de infraestrutura e transporte nas áreas urbanas (AHVENNIEMI et al., 2016).

Viver em uma cidade inteligente, então, é ter a oportunidade de usufruir o ambiente urbano da melhor forma, com mais inclusão, integração e qualidade de vida. Planejamento urbano, de mobilidade e transporte, recursos hídricos, saneamento, remoção e gestão de resíduos, geração e transmissão de energia, infraestrutura residencial e industrial, redução no risco de desastres, segurança, acesso à informação e à educação, comunicação: todos esses são temas relevantes em uma cidade que quer ser sustentável e inteligente.

Os habitantes necessitam de ambientes que os abriguem da maneira adequada. Entre eles, temos grupos específicos, como as crianças da primeira infância. Entendemos que uma cidade mais amiga delas é aquela que proporciona bem-estar, segurança, mobilidade, urbanidade, sustentabilidade e prosperidade. E, claro, uma cidade assim é mais amiga de qualquer morador, de qualquer idade.

É nas cidades, portanto, que as relações e expressões dessas crianças se concretizam em busca de objetivos diferentes, sejam eles relacionados ao lazer, moradia, educação, entre outros. Para isso, a cidade deve ser pensada de modo que as

moradias, os espaços públicos e os espaços privados permitam e incentivem o convívio e as relações interpessoais. O uso sustentável do ambiente urbano depende de um sentimento de pertencimento do homem em relação a seu espaço; logo, o espaço urbano precisa ser pensado para as pessoas, na escala humana.

Acreditamos que a diversificação do uso dos espaços, ou seja, da ocupação dos espaços, dentro de uma mesma zona da cidade, está intimamente ligada à sustentabilidade. Isso porque, se as funções principais do espaço urbano, como moradia, serviços, educação, trabalho e lazer estiverem concentradas em algumas zonas, haverá mais qualidade de vida. Assim, tanto a mobilidade urbana quanto a acessibilidade são mais eficientes e efetivas e a cidade tende a ser mais segura, uma vez que ela é verdadeiramente ocupada pelos seus moradores, o que leva a um maior cuidado dela pela própria população que a habita.

Em relação a isso, mencionamos os ensinamentos de Jane Jacobs (1993): a efetividade e a qualidade da concretização das funções essenciais do espaço urbano se relacionam intimamente com a variedade.

Cidades planejadas, bem desenhadas e equipadas, com um bom ordenamento, acessíveis e com oferta de diversidade, de espaços verdes, de espaços agradáveis e limpos destinados ao pedestre, convidam seus habitantes a ocuparem os espaços públicos, pois proporcionam integração social e movimento contínuo de pessoas. É preciso haver apropriação do espaço pelas pessoas e a diminuição da necessidade de deslocamentos.

Dessa maneira, é necessário que o planejamento vise à construção e conservação de ruas e calçadas atrativas, mais amigáveis e dinâmicas, planejadas de acordo com a dimensão humana, para que as pessoas, entre elas as crianças e seus acompanhantes, sintam-se convidadas a usá-las para caminharem, brincarem e se reunirem.

Salientamos que as cidades são feitas de pessoas com necessidades diferentes, que precisam ser aproximadas umas das outras, para se comunicarem face a face. As estratégias para uma cidade ser sustentável devem ser pensadas desde o nível micro, como calçamento, até o macro, como disposições para o transporte urbano.

Quando pensamos na primeira infância, devemos levar em consideração que as crianças estão sempre acompanhadas, seja por familiares ou cuidadores. Portanto, a cidade precisa ser imaginada em função disso, em função da família. Famílias podem gerar oportunidades para planejadores repensarem as cidades para melhor, afinal o planejamento urbano desenhado para funcionar para elas funciona para todos. A cidade que é amiga da criança é amiga da família, é amiga de todos os seus habitantes.

Muito se discute a respeito da sustentabilidade urbana no que diz respeito à mobilidade a pé, ao bairro caminhável, sem a necessidade de grandes deslocamentos e uso de transporte motorizado para as atividades do cotidiano. Isso é particularmente interessante para a criança e seu acompanhante, pois promove bem-estar para ambos, já que a primeira vivencia o mundo em uma escala menor e precisa de ajuda contínua para se deslocar. Nesse bairro caminhável, o ideal é ter, a uma distância razoável, com rotas acessíveis, agradáveis e seguras, escolas, creches, bibliotecas, *playgrounds*, praças, parques, mercados, clínicas e demais equipamentos urbanos e serviços necessários ao desenvolvimento desse grupo de moradores. Além disso, a caminhabilidade proporciona maior interação social para a criança e a família, além de combater os males do sedentarismo.

Outro ponto fundamental se refere ao meio ambiente, à integração da criança com a natureza. É de conhecimento geral que o contato com a natureza tende a gerar crianças mais felizes e saudáveis. Por isso, é importante que esses destinos mencionados sejam entremeados pela natureza e arborizados. Mais uma vantagem é a criação de áreas sombreadas em *playgrounds*, praças e calçadas, fator benéfico para seus usuários.

Boa Vista, capital de Roraima, possui bom exemplo sobre políticas para a primeira infância. Lá, o Programa Família Que Acolhe (FQA) propõe intervenções urbanas, como *playgrounds* nas escolas e espaços públicos, brinquedos com acessibilidade e fontes interativas nas praças. Além disso, várias localidades por toda a cidade oferecem espaços lúdicos, educativos e seguros para as crianças e suas famílias, tais como o Caminho da 1ª Infância e as praças conhecidas como Selvinhas Amazônicas. Outra iniciativa foi a criação da primeira praça da primeira infância do Brasil, que obedece a todas as regras de um espaço público voltado à criança, em um bairro onde a maioria dos moradores é de baixa renda.

Mais uma iniciativa encontramos em Recife: o Centro Comunitário da Paz (Compaz), equipamento presente em dois bairros periféricos que contribui para a construção da cultura de paz, com base na prevenção à violência e oferta de oportunidades a crianças, jovens e adultos carentes. Ele se destaca tanto pela estrutura quanto pela quantidade dos serviços e atendimentos oferecidos, a exemplo de cursos de capacitação. Há atividades para qualificação profissional e geração de renda, de saúde e bem-estar, esportivas, culturais e educacionais, como cursos de tecnologia, aulas de reforço em português e matemática, leituras, entre outras.

Outro bom exemplo são as Bibliotecas Parque de Medellín, na Colômbia, as quais vêm inspirando o modelo de bibliotecas em alguns países da América Latina. Elas promovem práticas educativas, culturais e sociais de seus vários bairros circundantes. Nesse sentido, a concepção da rede de bibliotecas e a localização estratégica delas no território, em uma tentativa de reconstrução da malha social e prevenção à violência, parte do princípio de que a educação e a cultura são alicerces para a transformação social e para a construção de uma cultura cidadã.

Uma constatação bastante feliz é a preocupação dos elaboradores do Plano Nacional para a Primeira Infância (PNPI) em relação à questão do espaço, com o capítulo “A criança e o espaço, a cidade e o meio ambiente”, nas páginas 106 a 116. Ele aborda o direito da criança ao ambiente, em três subtemas: o meio ambiente físico e cultural em que vive; a cidade como lugar de vida e cidadania e a sociedade sustentável. Nesse sentido, o PNPI declara que:

A prioridade absoluta aos direitos da criança – entre eles, o direito ao brincar (art. 227 da Constituição Federal) – tem que ser atendida também pelas políticas para a cidade. O planejamento urbano precisa prever espaços para o lazer, a moradia, a movimentação, o transporte, o ar puro, os espaços de lazer, de interações intergeracionais e o brincar livre e seguro das crianças.

O Objetivo nº 11 dos ODS [Objetivos de Desenvolvimento Sustentável] se aplica a este capítulo com precisão: “Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”.

É reconhecido juridicamente que a consideração e a priorização das necessidades das crianças no planejamento urbano das cidades são um direito e, ao mesmo tempo, uma forma estratégica para incluir ações que tornem as cidades espaços públicos mais seguros, mais arborizados e com maior qualidade ambiental para o pleno desenvolvimento das crianças.

Dessa forma, claramente enxergamos que o disposto no eixo de sustentabilidade integral do estudo do Cedes (CEDES, 2021) vai ao encontro do planejado no PNPI. Relevante observar que o ODS 11 foi igualmente considerado naquele estudo, conforme transcrito:

Salientamos que há, principalmente no ODS 11, um foco bastante recorrente, que pode ser traduzido como “a busca da qualidade de vida”. Tendo em vista que

isso representa importância em termos de esforços em perspectiva mundial, concluímos que o objeto a ser alcançado, qual seja “cidades sustentáveis”, deve realmente fazer parte de uma preocupação de todos aqueles que vivem nas cidades. Da mesma forma, ocorre quando o propósito das iniciativas de governo é a transformação das cidades em inteligentes.

Por fim, os objetivos e metas traçados no PNPI, no capítulo em tela, são fundamentais para que tudo isso se viabilize no país. Entre eles, destacamos os que tratam de planos diretores e loteamentos das cidades; atividades ao ar livre e construção de espaços lúdicos; formação de professores que inclua questões relativas à sustentabilidade; formação de arquitetos, urbanistas e *designers* que contenha a temática da sustentabilidade e dos campos relacionados à infância; inclusão dos desejos, das ideias e das necessidades das crianças no planejamento urbano; criação de rotas seguras com utilização do desenho universal e inserção de intervenções lúdicas nos trajetos.

Quando analisamos o Marco Legal da Primeira Infância, percebemos uma preocupação em garantir que as políticas públicas voltadas ao atendimento dos direitos da criança na primeira infância contenham áreas prioritárias, como a convivência familiar e comunitária, a cultura, o brincar e o lazer, o espaço e o meio ambiente e prevenção de acidentes (art. 5º).

Pensamos que o ideal seria especificar o termo “espaço”, para particularizar a inclusão de “espaço urbano” nele ou introduzir a sustentabilidade urbana como uma das áreas. Também acreditamos ser adequada a inserção de outras áreas prioritárias, como segurança, mobilidade, transporte e acessibilidade.

Por sua vez, o art. 14 dessa mesma lei dispõe que as políticas e programas governamentais de apoio às famílias buscarão a articulação de áreas diversas, entre elas, cultura, habitação e meio ambiente, com vistas ao desenvolvimento integral da criança. Igualmente entendemos que se poderia incluir a sustentabilidade urbana no rol nele descrito.

No art. 17 do documento citado, entendemos ter sido uma preocupação do legislador a questão de existência de espaços lúdicos e ambientes livres e seguros para fruição pelas crianças. Nesse sentido, compreendemos ser também adequado incorporar a sustentabilidade, a mobilidade e a acessibilidade como características desses espaços e ambientes.

A política urbana, no Brasil, tem suas diretrizes gerais traçadas na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade. Nele estão dispostos os instrumentos

para implementação da política de desenvolvimento e de expansão urbana, os quais são essencialmente de competência local, na grande maioria das vezes, municipal. Assim, o planejamento municipal, tendo como instrumento básico o plano diretor e seguindo as diretrizes federais, é o grande responsável pelo aqui discutido.

Na mesma linha, a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, objetiva a integração entre os diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no território do município. Ela também visa contribuir para o acesso universal à cidade, o fomento e a concretização das condições que contribuam para a efetivação dos princípios, objetivos e diretrizes da política de desenvolvimento urbano.

Em relação a essas duas últimas leis, propomos algumas alterações, cujo detalhamento está nas conclusões deste artigo.

## **6 A primeira infância na dimensão “governança mediada por tecnologia e participação social”**

Conforme registra o estudo do Cedes (CEDES, 2021), a governança no setor público tem como pilares a participação social, a transparência e a integração entre instituições e governos que possuem interseções em políticas e programas governamentais. Ele também mostra como o conceito de governança foi ganhando espaço no setor público e privado, em virtude das transformações sociais que levaram à priorização do alcance de resultados em vez dos processos e ao aprimoramento de espaços democráticos de participação social. No contexto da construção de cidades inteligentes, a governança deve buscar a integração intersetorial, por meio da colaboração entre os setores público e privado; a integração intragovernamental e intergovernamental, aproximando órgãos e entidades públicas de diversos poderes e esferas; mais transparência à sociedade, com maior publicidade de dados, e maiores espaços de efetiva participação cidadã. A boa governança passou a ser entendida como indispensável ao alcance da eficácia, eficiência, efetividade e economicidade das ações.

Por evidente, a boa governança deve-se fazer presente em toda ação do setor público e principalmente em eixos estratégicos para o desenvolvimento humano, tal como a primeira infância. Observamos que a Lei nº 13.257/2016 trouxe diversos importantes dispositivos nesse sentido, tal como a inclusão da participação da criança entre os objetivos das políticas públicas voltadas para a primeira infância.

Em verdade, a participação social é significativamente explorada nessa norma, o que valoriza a voz da criança, das famílias e da sociedade. O art. 12 dá força a esse princípio participativo, pois lista atividades por meio das quais a sociedade atuará em conjunto com o Estado, na proteção e promoção da primeira infância saudável. As atividades vão desde a formulação de políticas e controle de ações até a participação em redes de proteção e cuidado à criança, além da execução de ações, de forma direta ou em parceria com o poder público.

A lei também incluiu, entre seus objetivos, a articulação de ações setoriais, indo ao encontro dos elementos que devem compor a boa governança. O art. 6º prevê que a Política Nacional Integrada Para a Primeira Infância será formulada e implementada mediante abordagem e coordenação intersetorial que articule as diversas políticas setoriais a partir de uma visão abrangente de todos os direitos da criança na primeira infância. A articulação com setores da academia, numa abordagem multidisciplinar, foi também uma feliz previsão, conforme se depreende dos artigos transcritos a seguir:

Art. 8º O pleno atendimento dos direitos da criança na primeira infância constitui objetivo comum de todos os entes da Federação, segundo as respectivas competências constitucionais e legais, a ser alcançado em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Parágrafo único. A União buscará a adesão dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios à abordagem multi e intersetorial no atendimento dos direitos da criança na primeira infância e oferecerá assistência técnica na elaboração de planos estaduais, distrital e municipais para a primeira infância que articulem os diferentes setores.

Art. 9º As políticas para a primeira infância serão articuladas com as instituições de formação profissional, visando à adequação dos cursos às características e necessidades das crianças e à formação de profissionais qualificados, para possibilitar a expansão com qualidade dos diversos serviços.

Há preocupação com governança, igualmente, em dispositivos que regulam a coleta e o tratamento de dados sobre o desenvolvimento de crianças, bem como a promoção da transparência sobre os recursos públicos aplicados, tais como:

Art. 11. As políticas públicas terão, necessariamente, componentes de monitoramento e coleta sistemática de dados, avaliação periódica dos elementos que constituem a oferta dos serviços à criança e divulgação dos seus resultados.

§ 1º A União manterá instrumento individual de registro unificado de dados do crescimento e desenvolvimento da criança, assim como sistema informatizado, que inclua as redes pública e privada de saúde, para atendimento ao disposto neste artigo.

§ 2º A União informará à sociedade a soma dos recursos aplicados anualmente no conjunto dos programas e serviços para a primeira infância e o percentual que os valores representam em relação ao respectivo orçamento realizado, bem como colherá informações sobre os valores aplicados pelos demais entes da Federação.

Diante de ambiente jurídico favorável, o desafio permanece em colocar em prática esses conceitos. Alguns municípios brasileiros já fornecem bons exemplos, como o Programa FQA, em Boa Vista. Para a sinergia de todas as ações nele propostas, há promoção de capacitação dos servidores e população, com foco na primeira infância, que baliza os planejamentos integrados das secretarias municipais. A educação atua integrada com a assistência social e a saúde, unindo os elementos necessários para que a criança receba o olhar prioritário das políticas públicas municipais e seja beneficiada com esse conjunto de ações. O FQA integrou diversos serviços de necessidade básica para mães e filhos. Segundo o Observatório da Primeira Infância (PREFEITURA DE BOA VISTA, 2020):

Programa garante a marcação e o acompanhamento de todas as consultas, exames e procedimentos médicos. Além disso, o FQA desburocratizou o acesso à educação. Antes mesmo do nascimento, a criança já tem sua matrícula efetivada na creche e na pré-escola até os seis anos de idade, quando inicia o Ensino Fundamental. As mães e familiares também têm o acesso garantido a uma “educação familiar”.

Com base no conceito de uma “escola de pais”, foi criada na sede do FQA a Universidade do Bebê. Lá, as gestantes, novas mães e seus familiares têm acesso a informações de profissionais sobre o desenvolvimento psicossocial das crianças. As famílias participam ainda de oficinas de música, coral e leitura. Há que se garantir a aplicação desses dispositivos, o que pode ser impulsionado por

meio de regramentos de comando e controle, tal como a obrigação de cada ente da Federação divulgar, periodicamente. (PREFEITURA DE BOA VISTA, 2020)

Além da integração e desburocratização de serviços especificamente voltados às crianças, existe grande necessidade de incorporar a primeira infância em todas as políticas públicas de impacto social, tais como educação, meio ambiente e habitação. É urgente e fundamental também conhecer e catalogar as necessidades das crianças no Brasil, a fim de se construírem políticas públicas bem dimensionadas. O Mapa da Desigualdade da Primeira Infância, elaborado para São Paulo, é uma experiência que mostra a importância da gestão da informação. Ele levantou diversos indicadores para os 96 distritos da capital e revelou que há grandes desigualdades no que tange ao acesso de serviços e infraestrutura, o que se deve, em grande medida, a políticas públicas mal construídas, por falta de dados oficiais públicos (Rede Nossa São Paulo, 2020).

A gestão correta de dados e informações, além de permitir o dimensionamento, a construção e o monitoramento adequado de políticas públicas, promove também a participação social à medida que tais informações são tornadas públicas à sociedade.

A gestão de informações parece ainda um tema caro ao Brasil. Sua deficiência impõe obstáculos severos ao desenvolvimento, motivo pelo qual deve ser item de tratamento urgente em governança. O fortalecimento do Marco Legal da Primeira Infância, por meio da introdução de dispositivos mais coercitivos aos entes federativos, pode ser um primeiro passo. A inserção de obrigações relativas à realização de pesquisas, coleta e divulgação de dados sobre serviços e infraestrutura voltadas à primeira infância, em todos os municípios brasileiros, é algo a ser sugerido para a Lei nº 13.257/2016.

## 7 Conclusão

Este trabalho se propôs a realizar um estudo comparativo entre o conceito proposto para o desenvolvimento de cidades inteligentes, humanas e sustentáveis e o Marco Legal da Primeira Infância, com base na premissa de que ambos são profundamente relacionados e estratégicos para o aprimoramento do bem-estar e da qualidade da vida das pessoas, bem como para o desenvolvimento socioeconômico.

Conforme amplamente registrado, o conceito de cidades inteligentes tem como núcleo central o bem-estar e a qualidade de vida das pessoas. Todas as ações devem culminar nesses objetivos. O foco é o cidadão, a pessoa que usa o locus urbano para se desenvolver e evoluir. Diante da importância da primeira infância na formação saudável do ser humano, entendemos que a cidade inteligente deve abranger a primeira infância em todas as suas dimensões, o que pode ser alcançado por meio da inserção dos eixos estruturadores das cidades inteligentes no Marco Legal da Primeira Infância.

Com isso em vista, procedeu-se à investigação da Lei nº 13.257/2016, a fim de avaliar até que nível as dimensões do conceito de cidade inteligente estão lá inseridas e, com base nisso, sugerir melhorias na lei. A seguir, propomos modificações na legislação não com o intuito de esgotar o tema, mas de impulsionar discussões capazes de revisitar o Marco Legal da Primeira Infância e normas sobre desenvolvimento urbano, a fim de que se tornem reforçadoras da construção de ambientes propícios ao desenvolvimento humano com qualidade de vida desde (e principalmente) a primeira infância.

As propostas são explicadas por cada dimensão do conceito de cidades inteligentes e, como se verá, algumas delas recaem sobre os mesmos dispositivos da Lei nº 13.257/2016. Ainda que pudéssemos concatenar essas propostas em apenas um texto, optamos por apresentá-las separadamente, de modo a tornar claro quais os objetivos perseguidos por cada dimensão e permitir a análise da adequabilidade de adoção de cada sugestão.

### **7.1 Sugestões para a dimensão “sociedade inovadora e altamente qualificada”**

Constatamos que há lacuna no Marco Legal da Primeira Infância para questões relativas à dimensão “sociedade inovadora e altamente qualificada”, especialmente no que se refere à capacitação continuada de profissionais que atendem a primeira infância. Dessa forma, propomos modificações para incluir, entre seus objetivos e diretrizes, a inovação e tecnologia na capacitação de profissionais que atendem a primeira infância, conforme especificado a seguir:

- a) Inserção dos incisos X e XI no art. 4º da Lei nº 13.257/2016, de forma a colocar a capacitação continuada de profissionais que atendem a

primeira infância entre os objetivos das políticas voltadas ao atendimento dos direitos da criança na primeira infância:

X - promover capacitação continuada e multidisciplinar dos profissionais que atendem a primeira infância;

XI - promover meios de cooperação horizontal entre municípios, pactos de cooperação vertical entre municípios e estado ou União, e entre estado e União, para desenvolvimento de políticas para a primeira infância e capacitação profissional continuada a profissionais que atendem a primeira infância.

- b) Inserção de parágrafo único no art. 9º, para que a formação de profissionais destinados ao atendimento da primeira infância seja continuada e multidisciplinar, de modo a conter disciplinas que abordem as principais influências no desenvolvimento neurobiológico da criança, como condições ambientais, tipos de estímulos, estado nutricional e de saúde e interações sociais:

Parágrafo único. A formação de profissionais disposta no *caput* deve ser continuada e multidisciplinar, de modo a abordar as principais influências no desenvolvimento neurobiológico da criança, como condições ambientais, tipos de estímulos, estado nutricional e de saúde, e interações sociais.

- c) Modificação do art. 10, a fim de que os programas de qualificação de profissionais destinados ao atendimento da primeira infância sejam continuados e contemplem a especificidade do desenvolvimento neurobiológico na primeira infância e os principais fatores de interferência nesse desenvolvimento:

Art. 10. Os profissionais que atuam nos diferentes ambientes de execução das políticas e programas destinados à criança na primeira infância terão acesso garantido e prioritário à qualificação continuada, sob a forma de especialização e atualização, em programas que contemplem, entre outros temas, a especificidade do desenvolvimento neurobiológico na primeira infância e os principais fatores de interferência nesse desenvolvimento, a estratégia da intersectoriali-

dade na promoção do desenvolvimento integral e a prevenção e a proteção contra toda forma de violência contra a criança.

- d) Inserção de parágrafo adicional no art. 16, com renumeração do parágrafo único existente, para que o conceito de profissional qualificado envolva a participação em formação continuada que contemple, necessariamente, a especificidade do desenvolvimento neurobiológico na primeira infância e os principais fatores de interferência nesse desenvolvimento:

§ 2º A caracterização do profissional qualificado a que se refere o *caput* deve contemplar também a participação em formação continuada que envolva, necessariamente, a especificidade do desenvolvimento neurobiológico na primeira infância e os principais fatores de interferência nesse desenvolvimento.

## 7.2 Sugestão para a dimensão “economia baseada em conhecimento”

Também observamos que o Marco Legal da Primeira Infância pode ser aprimorado em relação à dimensão “economia baseada em conhecimento”, de maneira que propomos acrescentar o art. 9º-A, a fim de que o empreendedorismo inovativo em soluções para a primeira infância seja estimulado e utilizado na construção de políticas eficientes.

Art. 9º-A. As políticas públicas para a primeira infância serão articuladas com a sociedade civil, visando à inovação em soluções empreendedoras voltadas à promoção dos direitos da primeira infância.

## 7.3 Sugestões para a dimensão “tecnologias inteligentes e sensíveis”

A Lei nº 13.257/2016 não possui disposições específicas sobre a dimensão “tecnologias inteligentes e sensíveis”, mesmo sendo ela de extrema importância, haja vista o novo paradigma em que vivemos, em que a tecnologia está atrelada a praticamente todas as atividades do dia a dia e exerce profunda influência em nossa

qualidade de vida. Assim, compreendemos que o Marco Legal da Primeira Infância deve incorporar essa dimensão, o que propomos com as seguintes modificações:

- a) Alteração do art. 5º para que a prevenção à exposição excessiva de crianças a tecnologias digitais componha as áreas prioritárias para políticas públicas:

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

- b) Alteração do art. 10 de forma a incluir o uso controlado de recursos tecnológicos nos processos pedagógicos e informativos para a criança e para a família entre os temas de qualificação, especialização e atualização de profissionais da primeira infância:

Art. 10. Os profissionais que atuam nos diferentes ambientes de execução das políticas e programas destinados à criança na primeira infância terão acesso garantido e prioritário à qualificação, sob a forma de especialização e atualização, em programas que contemplem, entre outros temas, a especificidade da primeira infância, a estratégia da intersetorialidade na promoção do desenvolvimento integral, a prevenção e a proteção contra toda forma de violência contra a criança, o uso controlado de recursos tecnológicos nos processos pedagógicos e informativos e a proteção contra exposição excessiva de crianças a tecnologias digitais.

- c) Alteração do *caput* do art. 14 a fim de que as políticas e programas governamentais de apoio às famílias busquem articulação também com a área de tecnologia:

Art. 14. As políticas e programas governamentais de apoio às famílias, incluindo as visitas domiciliares e os programas de promoção da paternidade e maternidade responsáveis, buscarão a articulação das áreas de saúde, nutrição, educação, assistência social, cultura, trabalho, habitação, meio ambiente, direitos humanos, tecnologia, entre outras, com vistas ao desenvolvimento integral da criança.

- d) Alteração do § 3º do art. 14 para introduzir a prevenção à exposição excessiva de crianças a tecnologias digitais entre os temas de orientação sobre maternidade e paternidade responsável:

§ 3º As gestantes e as famílias com crianças na primeira infância deverão receber orientação e formação sobre maternidade e paternidade responsáveis, aleitamento materno, alimentação complementar saudável, crescimento e desenvolvimento infantil integral, prevenção de acidentes, malefícios associados à exposição excessiva de crianças a tecnologias digitais e educação sem uso de castigos físicos, nos termos da Lei nº 13.010, de 26 de junho de 2014, com o intuito de favorecer a formação e a consolidação de vínculos afetivos e estimular o desenvolvimento integral na primeira infância.

#### 7.4 Sugestões para a dimensão “sustentabilidade integral”

Diferentemente das dimensões até aqui analisadas, a “sustentabilidade integral” tem algum tratamento no Marco Legal da Primeira Infância, haja vista o cuidado em assegurar espaços adequados à convivência familiar e comunitária, além de preocupações em garantir a cultura, o brincar e o lazer, o espaço e o meio ambiente e a prevenção de acidentes (art. 5º). Ainda assim, julgamos importante aprimorar o texto legal a fim de inserir questões fundamentais que compõem essa dimensão, mas que não foram positivadas, tais como: mobilidade, transporte e acessibilidade. Portanto, propomos as mudanças a seguir:

- a) Alteração no *caput* do art. 5º, de maneira a acrescentar o desenvolvimento urbano, a sustentabilidade, inovação e tecnologia, segurança, acessibilidade, mobilidade urbana e o transporte no rol de áreas prioritárias das políticas públicas para a primeira infância:

Art. 5º Constituem áreas prioritárias para as políticas públicas para a primeira infância a saúde, a alimentação e a nutrição, a educação infantil, a convivência familiar e comunitária, a assistência social à família da criança, a cultura, o brincar e o lazer, o espaço e o meio ambiente, o desenvolvimento urbano, a sustentabilidade, a inovação e a tecnologia, a segurança, a mobilidade urbana, o transporte e a acessibilidade, 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.

- b) Alteração do art. 14 para que as políticas e programas governamentais de apoio às famílias busquem articulação com as áreas de desenvolvimento urbano e sustentabilidade, inovação e tecnologia, segurança, acessibilidade, mobilidade urbana e transporte:

Art. 14. As políticas e programas governamentais de apoio às famílias, incluindo as visitas domiciliares e os programas de promoção da paternidade e maternidade responsáveis, buscarão a articulação das áreas de saúde, nutrição, educação, assistência social, cultura, trabalho, segurança, inovação e tecnologia, habitação, meio ambiente e direitos humanos, desenvolvimento urbano e sustentabilidade, acessibilidade, mobilidade urbana e transporte, entre outras, com vistas ao desenvolvimento integral da criança.

- c) Alteração do art. 17 a fim de que a criação de espaços lúdicos e ambientes livres levem em conta a sustentabilidade, arborização e acessibilidade:

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

- d) Inserção do art. 17-A de forma a incluir o espaço urbano planejado para a primeira infância entre os objetivos estratégicos de políticas e programas públicos:

Art. 17-A. As políticas públicas e programas governamentais criarão condições e meios para que, desde a primeira infância, a criança tenha acesso ao espaço urbano planejado com vistas a atender a critérios de sustentabilidade, com instalação de moradias e equipamentos urbanos básicos, como escolas, creches, *playgrounds*, praças, parques, bibliotecas, mercados e clínicas, entre outros, a distâncias razoáveis e com rotas seguras, acessíveis e arborizadas, para serem facilmente acessados a pé por ela e seu acompanhante.

Parágrafo único. A criança deve ser reconhecida como participante nas discussões e terá incluídos seus desejos, suas ideias e necessidades no planejamento urbano, por meio de processos qualificados de escuta e participação.

Diante da relevância dessa dimensão, julgamos importante aprimorar outras normas correlatas, tais como o Estatuto da Cidade e a Política Nacional de Mobilidade Urbana. Portanto, propomos que os princípios, diretrizes e objetivos da Lei nº 12.587/2012 envolvam a primeira infância nos seguintes termos:

- a) Alteração do inciso VI do art. 5º para que a segurança no deslocamento de crianças seja princípio específico da Política de Mobilidade Urbana:

VI - segurança nos deslocamentos das pessoas, especialmente da criança e seu acompanhante;

- b) Inserção do inciso II no art. 6º, com renumeração dos demais, de maneira a colocar a integração com políticas para a primeira infância como diretriz da Política de Mobilidade Urbana:

II - integração com políticas setoriais para a primeira infância, de modo a garantir mobilidade, acessibilidade e segurança de espaços reservados à fruição da criança e seu acompanhante;

- c) Inserção do inciso VI no art. 7º a fim de que a promoção dos direitos da primeira infância componha os objetivos da Política de Mobilidade Urbana:

VI - contribuir para a promoção dos direitos da primeira infância, especialmente no que se refere à fruição de espaços lúdicos, seguros, sustentáveis e acessíveis.

Para o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), aventamos, então, determinadas mudanças, de acordo com:

- a) Alteração do inciso I do § 4º do art. 40 para que, no processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantam a promoção de audiências públicas e debates com a participação de associações representativas da primeira infância:

I - a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, inclusive daquelas da primeira infância;

- b) Alteração do § 3º do art. 41, a fim de que o plano de rotas obedeça a critérios de segurança e arborização, além de que seja garantida a acessibilidade da criança e seu acompanhante:

§ 3º As cidades de que trata o *caput* deste artigo devem elaborar plano de rotas acessíveis, seguras e arborizadas, compatível com o plano diretor no qual está inserido, que disponha sobre os passeios públicos a serem implantados ou reformados pelo poder público, com vistas a garantir acessibilidade da pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida e da criança e seu acompanhante a todas as rotas e vias existentes, inclusive as que concentrem os focos geradores de maior circulação de pedestres, como os órgãos públicos e os locais de prestação de serviços públicos e privados de saúde, educação, assistência social, esporte, cultura, correios e telégrafos, bancos, entre outros, sempre que possível de maneira integrada com os sistemas de transporte coletivo de passageiros.

- c) Inserção do inciso IV no art. 42, a fim de que o plano diretor contenha obrigatoriamente alguns parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo neste trabalho discutidos:

IV – parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a atender a critérios de sustentabilidade e a promover a diversidade de usos e a contribuir para a plena instalação de moradias e locais destinados a atividades básicas, como escolas, creches, *playgrounds*, praças, parques, bibliotecas, mercados e clínicas, entre outros, a distâncias razoáveis e com rotas seguras, acessíveis e arborizadas, para serem facilmente acessados a pé pela pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida e pela criança e seu acompanhante.

## 7.5 Sugestões para dimensão “governança mediada por tecnologia e participação social”

Por fim, com relação à dimensão “governança mediada por tecnologia e participação social”, identificamos, no marco legal, certas questões essenciais à boa governança, como participação social e integração federativa e intersetorial, mas também lacunas em relação a outras, como a gestão de dados e informações para o adequado delineamento de políticas públicas. A gestão de informações é fundamental para eficácia e eficiência das ações, de modo que sugerimos incluir na Lei nº 13.257/2016 o art. 11-A, que cria obrigação aos entes federativos de coletarem e divulgarem periodicamente dados relativos à disponibilização e qualidade de serviços e infraestrutura voltados à primeira infância:

Art. 11-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão e manterão, de forma conjunta, o Sistema Nacional de Informações para a primeira infância.

Parágrafo único. Regulamento do Poder Executivo Federal disporá sobre a forma e a periodicidade de divulgação e atualização das informações sobre a disponibilidade e qualidade dos serviços e da infraestrutura voltados à primeira infância.

Em conclusão, as alterações aqui propostas não objetivam esgotar as discussões nem se propõem a suprir todas as lacunas legislativas eventualmente existentes. As análises comparativas realizadas mostraram que há espaço de adequação do Marco Legal da Primeira Infância a fim de que as políticas e os programas públicos reforcem o desenvolvimento de cidades inteligentes, humanas e sustentáveis especialmente apropriadas para a primeira infância. Acreditamos que esses ajustes são capazes de criar um sistema de autorreforço, em que tanto políticas urbanas quanto políticas

setoriais para a primeira infância criam efeitos sinérgicos em direção ao desenvolvimento social, econômico e sustentável de toda uma região, estado ou país. Assim, as modificações legislativas objetivam dar início a essa importante discussão.

## Referências

AHVENNIEMI, Hannele; HUOVILA, Aapo; PINTO-SEPPA, Isabel, AIRAKSINEN, Miimu. **What are the differences between sustainable and smart cities?** VTT Technical Research Centre of Finland. 2016. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/313149581\\_What\\_are\\_the\\_differences\\_between\\_sustainable\\_and\\_smart\\_cities](https://www.researchgate.net/publication/313149581_What_are_the_differences_between_sustainable_and_smart_cities)>. Acesso em: maio 2021.

CAPILLÉ, Cauê. Arquitetura como dispositivo político: introdução ao projeto de Parques Biblioteca em Medellín. **Arch Daily**, 2017. Disponível em: <<https://www.archdaily.com.br/br/884133/arquitetura-como-dispositivo-politico-introducao-ao-projeto-de-parques-biblioteca-em-medellin>>. Acesso em: maio 2021.

CENTRO DE ESTUDOS E DEBATES E ESTRATÉGICOS (Cedes). **Cidades Inteligentes: uma abordagem humana e sustentável**. Câmara dos Deputados, Edições Câmara. Brasília, 2021.

CHEN, Derek HC; DAHLMAN, Carl J. **The knowledge economy, the KAM methodology and World Bank operations**. World Bank Institute Working Paper, n. 37256, 2005.

CRESPI, Livia. **Neurociências na Formação Docente Continuada: valorizando o desenvolvimento e a aprendizagem na primeira infância**. Tese de doutorado. Programa de Pós-graduação em Educação em Ciências da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. 2020. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/210807>>. Acesso em: jun. 2021.

FELDMAN, Eric. Child-Friendly Cities - What my toddler taught me about city design. **Planplace Blog**. Disponível em: <<http://planplaceblog.com/2015/01/20/child-friendly-cities/>>. Acesso em: maio 2021.

FUNDAÇÃO BERNARD VAN LEER. **Se você pudesse vivenciar uma cidade a partir de 95 cm - a altura de uma criança de 3 anos - o que mudaria?** Disponível em: <<https://bernardvanleer.org/pt-br/solutions/urban95-pt/>>. Acesso em: maio 2021.

IAQUINTO, Beatriz Oliveira. A sustentabilidade e suas dimensões. **Revista da ESMESC**, v.25, n. 31, p. 157-178. 2018. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.14295/revistadaesmesec.v25i31.p157>>. Acesso em: maio 2021.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2015**. Rio de Janeiro, 2016.

JACOBS, Jane. **The death and life of great american cities**. The Modern Library, New York. 1993.

MACHADO, Luciana Paixão Maciel. **Prevenção e Tratamento na Primeira Infância a partir do uso de Mensagens Enviadas por meio de Tecnologia Móvel: uma revisão sistemática**. Trabalho de Conclusão de Curso. Universidade Federal do Ceará. Fortaleza. 2017. Disponível em: <[http://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/33982/1/2017\\_tcc\\_lpmmachado.pdf](http://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/33982/1/2017_tcc_lpmmachado.pdf)>. Acesso em: maio 2021.

NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do. Trajetória da sustentabilidade: do ambiental ao social, do social ao econômico. **Estudos avançados**, v. 26, n. 74, 51-64. 2012. Disponível em: <[https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142012000100005&lng=pt&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142012000100005&lng=pt&tlng=pt)>. Acesso em: maio 2021.

NATIONAL SCIENTIFIC COUNCIL ON THE DEVELOPING CHILD. **Children's Emotional Development Is Built into the Architecture of Their Brains: Working Paper No. 2**. Harvard University, 2004.

OBSERVATÓRIO DA PRIMEIRA INFÂNCIA. Disponível em: <<https://www.observaprimeirainfancia.org.br/>>. Acesso em: maio 2021.

OCDE. **Start-up Latin America 2016: building an innovative future**. Development Centre Studies, OECD Publishing, Paris, 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **ONU prevê que cidades abriguem 70% da população mundial até 2050.** Disponível em: <<https://news.un.org/pt/story/2019/02/1660701>>. Acesso em: maio 2021.

PAIVA, Natália Moraes Noleto & COSTA, Johnatan da Silva. A Influência da Tecnologia na Infância: Desenvolvimento ou Ameaça? **Psicologia. PT.** 2015. Disponível em: <<https://www.psicologia.pt/artigos/textos/A0839.pdf>>. Acesso em: maio 2021.

PREFEITURA DE BOA VISTA. **Observatório de Boa Vista.** Disponível em: <<https://observatorio.prefeitura.boavista.br/paginas/primeira-infancia-ago-2020>>. Acesso em: maio 2021.

PREFEITURA DO RECIFE. **Conheça o Compaz, a fábrica de cidadania do Recife.** Disponível em: <<http://www2.recife.pe.gov.br/pagina/conheca-o-compaz-fabrica-de-cidadania-do-recife>>. Acesso em: maio 2021.

REDE NACIONAL PRIMEIRA INFÂNCIA. **Plano Nacional pela Primeira Infância.** Brasília. 2020. Disponível em: <<http://primeirainfancia.org.br/wp-content/uploads/2020/10/PNPI.pdf>>. Acesso em: maio 2021.

REDE NOSSA SÃO PAULO. **Mapa da Desigualdade da Primeira Infância.** São Paulo. 2020. Disponível em: <[https://www.nossasaopaulo.org.br/wp-content/uploads/2020/02/Mapa\\_PrimeiraInfancia-2020-apresentacao.pdf](https://www.nossasaopaulo.org.br/wp-content/uploads/2020/02/Mapa_PrimeiraInfancia-2020-apresentacao.pdf)>. Acesso em: maio 2021.

SANCHES, Ana Paula Lermen et al. **Efeitos da Exposição Tecnológica Digital na Primeira Infância.** Disponível em: <<http://www.repositoriodigital.univag.com.br/index.php/Psico/article/viewFile/628/625>>. Acesso em: 24 set. 2021.

VENÂNCIO, Sonia Isoyama. Por que investir na primeira infância? **Revista Latino-Americana de Enfermagem.** 2020. Disponível em: <[https://www.scielo.br/pdf/rlae/v28/pt\\_0104-1169-rlae-28-e3253.pdf](https://www.scielo.br/pdf/rlae/v28/pt_0104-1169-rlae-28-e3253.pdf)>. Acesso em: maio 2021.





# TRIAGEM NEONATAL/ TESTE DO PEZINHO NO BRASIL E NO MUNDO

**Marcelo Ferraz de Oliveira Souto**

Consultor legislativo da Câmara dos Deputados na área XVI (saúde pública e sanitário). Médico (UFMG). Mestre em Ciências da Saúde (UFMG).

## 1 Introdução

A triagem neonatal tem como objetivo a detecção precoce de doenças cujo quadro clínico não se manifesta necessariamente nos primeiros dias ou meses de vida, e que podem evoluir com sequelas se não tratadas no momento ideal. Ou seja, as anormalidades escolhidas para essa testagem costumam não ter sintomas precoces, mas podem ter consequências clínicas se não tratadas.

Desta forma, a ideia é estabelecer uma suspeita logo após o nascimento, prosseguir com exames mais detalhados e consulta com especialistas, para iniciar o tratamento o quanto antes possível.

Para uma doença ser incluída na lista de rastreamento, alguns requisitos deveriam ser cumpridos, especialmente ao considerar que há um limite de recursos financeiros e humanos para aplicação no Programa Nacional de Triagem Neonatal. Em primeiro lugar, deve haver benefício com o diagnóstico precoce, o que descartaria os distúrbios sem nenhum tratamento possível, ou aqueles que não levam a sequelas irreversíveis se houver um pequeno atraso na confirmação. Em segundo lugar, o custo-efetividade da triagem precisa ser avaliado, já que alguns testes mais especializados são de alto custo, ao mesmo tempo que buscam por doenças raríssimas. O desejo de todos deveria ser uma abordagem ampla, de centenas ou milhares de anormalidades; no entanto, os recursos financeiros precisam ser distribuídos também nas medidas de assistência à saúde, entre outras.

O terceiro aspecto a ser avaliado é se existe um teste confiável para a detecção daquela alteração. Se os testes disponíveis não são competentes, a inclusão no programa geraria falsos positivos ou falsos negativos, não cumprindo o objetivo principal. O quarto critério é a existência de um sistema satisfatório para tratar dos casos detectados. Ou seja, não adianta testar uma doença, se o sistema de saúde não é capaz de confirmar o diagnóstico, fazer o aconselhamento, tratar e acompanhar a criança (INTERNATIONAL SOCIETY FOR NEONATAL SCREENING, 2021).

Esse rastreamento neonatal não se confunde, mas complementa, os exames pré-natais, os quais buscam alterações na saúde materna e fetal que poderiam prejudicar o processo gestacional ou a vida da mãe e do bebê. Da mesma forma, o exame médico do recém-nascido também é um tipo de triagem de doenças, mas da modalidade clínica.

Neste artigo, será abordada a história da triagem neonatal laboratorial no Brasil e no mundo, descrevendo-se, ainda, a realidade atual deste programa nos países desenvolvidos.

## 2 História da triagem neonatal/teste do pezinho

A história da triagem neonatal inicia com os esforços de cientistas para detectar precocemente a fenilcetonúria. Essa doença, causada por alteração genética, leva a altas concentrações de fenilalanina no sangue, o que provoca lesões cerebrais e deficiência intelectual (WOOLF e ADAMS, 2020).

Na década de 1960, os mecanismos causais e os sintomas mais comuns foram sendo esclarecidos, e era possível fazer testes na urina, mas o diagnóstico continuava tardio. A ideia de uma triagem de recém-nascidos começou a ganhar força, mas a coleta de urina nessa faixa etária não é tão simples. Para que fosse adotada amplamente, precisaria haver uma técnica de fácil realização, o que foi conseguido pela adoção da gota de sangue armazenada seca em papel especial (GUTHRIE e SUSI, 1963).

A partir dessa inovação, passou-se a usar essa amostra de sangue seco para a realização de outras análises. A segunda doença a ser rastreada foi o hipotireoidismo congênito, que também pode levar a deficiência intelectual se não for feita a reposição do hormônio tireoidiano.

Com o sucesso dessas iniciativas, a triagem neonatal começou a se expandir pelo mundo, inicialmente pela Europa ocidental, alcançando, na década de 1980, a grande maioria dos países da região. Nos Estados Unidos, esse programa iniciou-se precocemente, na década de 1960, mas se desenvolveu de forma desigual entre os estados.

O painel de testes foi se expandindo gradualmente, alcançando grande número de anormalidades testáveis, em especial após a introdução da espectrometria de massa em tandem (MS/MS) (MILLINGTON et al., 1990). Este método permitiu avaliar a concentração dos diferentes aminoácidos na amostra sanguínea, abrindo a possibilidade de pesquisar alterações do metabolismo das proteínas e dos ácidos graxos, além das acidemias orgânicas (um conjunto de mais de quarenta doenças).

Mais recentemente, a popularização das técnicas de biologia molecular tem permitido também a detecção de mais tipos de doenças genéticas, como a imunodeficiência combinada severa, atrofia muscular espinhal, entre outras.

### 3 História do teste do pezinho no Brasil

No Brasil, a triagem neonatal, ou “teste do pezinho”, se iniciou na década de 1960 a partir de iniciativas individuais, com destaque para a atuação de Benjamim Schmidt na Associação dos Pais e Amigos dos Excepcionais (Apae) de São Paulo (LEÃO e AGUIAR, 2008). Em seguida, houve uma adesão de laboratórios privados oferecendo os primeiros tipos de exames, assim como leis estaduais com o mesmo objetivo.

Em 1990, por meio do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990), a triagem neonatal passou a ser obrigatória.<sup>52</sup> A determinação legal previa o acesso aos exames de anormalidades do metabolismo em todas as maternidades e a orientação aos pais, que é essencial.

Logo em seguida, o Ministério da Saúde regulamentou a matéria, por meio da Portaria GM/MS nº 22, de 15 de janeiro de 1992, que criou o Programa de Diagnóstico Precoce do Hipotireoidismo Congênito e Fenilcetonúria. Nessa fase, a adesão a essa nova política se restringiu principalmente aos grandes centros, que já possuíam laboratórios com capacidade para a realização dos testes. Os exames laboratoriais foram incluídos na tabela de remuneração do Sistema Único de Saúde (SUS), permitindo a realização por laboratórios privados conveniados.

Por outro lado, com a publicação da Portaria GM/MS nº 822, de 6 de junho de 2001, houve uma preocupação maior com a universalização do acesso e com as medidas de confirmação e tratamento. Esta norma criou o Programa Nacional de Triagem Neonatal (PNTN), indo além do financiamento da testagem inicial, para cobrir também o acompanhamento e tratamento nos casos de detecção de doenças congênitas.

O PNTN foi uma grande evolução em relação ao sistema anterior, ao estabelecer uma maior articulação entre os entes federativos, além do atendimento ao máximo possível de nascimentos no Brasil. O número de anormalidades testadas passou de duas para quatro, incluindo as doenças falciformes e outras hemoglobinopatias, além da fibrose cística.

Nos termos dessa nova política, cada estado teria pelo menos um Serviço de Referência em Triagem Neonatal/Acompanhamento e Tratamento de Doenças

52 “Art. 10. Os hospitais e demais estabelecimentos de atenção à saúde de gestantes, públicos e particulares, são obrigados a: [...] III – proceder a exames visando ao diagnóstico e terapêutica de anormalidades no metabolismo do recém-nascido, bem como prestar orientação aos pais.”

Congênitas, responsável por organizar todas as etapas indispensáveis para atendimento das crianças com resultado positivo no teste do pezinho.

Desde então, o PNTN foi ampliado duas vezes. Em 2012 (Portaria nº 2.829, de 14 de dezembro de 2012), foram incluídas a hiperplasia adrenal congênita e a deficiência de biotinidase na lista de doenças testadas. Mais recentemente, a Portaria nº 7, de 4 de março de 2020, adicionou a toxoplasmose congênita, primeira doença infecciosa da lista. Com isso, o programa nacional alcançou a marca de sete anormalidades testadas.

Embora a triagem neonatal pública nacional tenha evoluído, considera-se o ritmo muito lento, tendo em vista que já se passaram quase trinta anos desde o seu início. Neste período, as inovações tecnológicas permitiram um crescimento significativo das alternativas de rastreamento disponíveis na saúde privada.

O chamado “teste do pezinho ampliado”, também realizado na amostra de sangue seco, permitiu detectar mais de cinquenta doenças, incluindo genéticas, congênitas e infecciosas. Em especial, é capaz de detectar aminoacidopatias, distúrbios do metabolismo dos ácidos graxos, além das acidemias orgânicas, entre outras. Não obstante, o custo de realização dificulta sua aquisição por parcela significativa da população.

Além disso, essa modalidade ampliada não está disponível em todas as regiões, e grande parte dos pais desconhece sua existência. Nos últimos anos, entretanto, tem surgido um movimento popular em apoio à adoção do tipo ampliado pelo SUS. Campanhas como a Pezinho no Futuro,<sup>53</sup> iniciativa do Instituto Vidas Raras, se popularizaram na Internet e redes sociais. Teve grande destaque na mídia o relato comovente da jornalista Larissa Carvalho, mãe de um filho com doença grave que poderia ter sido detectada e tratada.

Diante da falta de movimentação do governo federal, alguns estados e municípios tomaram medidas próprias para ampliação da triagem neonatal, utilizando o orçamento público local. O Distrito Federal foi pioneiro nessa área, por meio da Lei Distrital nº 4.190, de 6 de agosto de 2008, que acrescentou galactosemia, toxoplasmose congênita, deficiência de glicose-6-fosfato desidrogenase e leucinose, entre outras. Mais recentemente, foram incluídas ainda a imunodeficiência combinada grave (SCID) e as doenças lisossomais (mucopolissacaridoses). Também foram

53 Disponível em: <<https://www.pezinhonofuturo.com.br/>>. Acesso em: 25 out. 2021.

aprovadas leis semelhantes em São Paulo (capital), Paraíba, Rio Grande do Sul e Minas Gerais, todas recentes, sancionadas a partir de 2019.

## 4 Situação atual do Programa Nacional de Triagem Neonatal

O Programa Nacional de Triagem Neonatal (PNTN) está vigente há vinte anos, mas sua eficiência ainda é desigual em nosso país, um reflexo, principalmente, da disparidade de acesso ao Sistema Único de Saúde (SUS). Como o processo de rastreamento exige toda uma rede de acompanhamento, alguns estados têm bastante dificuldade em manter o programa funcionando adequadamente.

Outro fator relevante é a falta de conhecimento sobre a utilidade dos exames. Muitas famílias não são informadas adequadamente durante o pós-parto, o que prejudica a adesão e o seguimento dos casos. Sem a participação dos pais, fica sob responsabilidade do serviço de saúde local a busca ativa das crianças com resultados positivos, o que nem sempre é possível.

A cobertura da triagem neonatal ainda não é satisfatória em muitas regiões, seja pela falta de ferramentas que compõem o sistema ou por fatores socioeconômicos e culturais. Historicamente, os estados da região Norte possuem menor percentual de recém-nascidos participantes do programa, apesar da melhoria progressiva dessa situação.

O gráfico a seguir representa uma estimativa do percentual de nascidos vivos, em cada estado, que foram submetidos a coleta e exames de triagem neonatal. Considerou-se, para a elaboração, a produção ambulatorial da dosagem de tripsina imunorreativa em amostras de sangue seco. Essa dosagem é feita para rastreamento da fibrose cística em recém-nascidos.



vida (NASCIMENTO, 2011). Essa situação também foi observada em praticamente todos os estados do Norte e do Nordeste.

Após a coleta do sangue, os próximos passos são o transporte para o laboratório, realização do exame e comunicação do resultado, processo que chega a demorar mais de trinta dias em vários estados (NASCIMENTO, 2011).

A partir do resultado, surge um novo desafio: conseguir marcar a primeira consulta da criança que teve algum resultado positivo. Como consequência de todas as dificuldades enfrentadas, em muitos casos a consulta inicial ocorre no segundo ou terceiro mês de vida, quando algumas sequelas já podem ter se estabelecido.

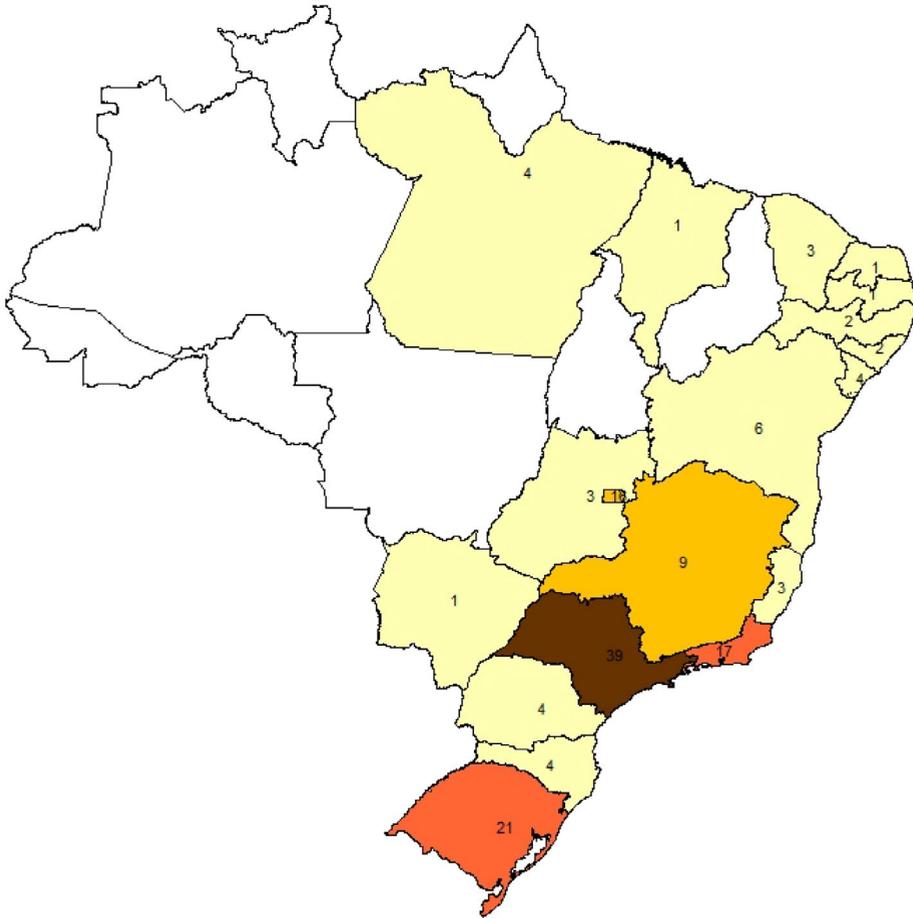
Além desta comparação de regiões, é relevante considerar que os indicadores de vulnerabilidade social se mostram fatores independentes para cálculo da adesão à triagem neonatal. Quanto menor a renda familiar, por exemplo, menor o percentual de recém-nascidos que realizam o teste do pezinho (MALLMANN et al., 2020).

Outro desafio bastante relevante é o baixo número de especialistas em genética médica, necessários para o acompanhamento das crianças com suspeita de doenças genéticas. O Brasil tem cerca de 330 médicos geneticistas segundo pesquisa realizada pelo Conselho Federal de Medicina (CFM), sendo umas das especialidades médicas com menor número de praticantes (SCHEFFER et al., 2020). Destes citados, menos da metade atende pacientes pelo SUS, considerando-se o Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES) (BRASIL, Ministério da Saúde, Datasus).

Como são alterações raras, e geralmente com manifestações graves, o acompanhamento com especialista é essencial desde a fase inicial da doença. Além disso, esse profissional conduz a investigação da história familiar e realiza o aconselhamento genético, destinado a prevenir novas ocorrências em gestações futuras.

O mapa a seguir registra a quantidade de médicos geneticistas credenciados no SUS em cada estado brasileiro, segundo dados do CNES. É possível constatar que oito estados não possuem nenhum cadastrado, a maioria na região Norte. Outros podem contar com apenas um profissional atuante na saúde pública.

**Gráfico 2 – Distribuição de especialistas em genética médica que atendem pelo SUS no Brasil**



Fonte: Datasus/Tabnet/CNES.

Ainda que os dados não estejam completos, já que o cadastro tem suas deficiências, a baixa quantidade e desigualdade de acesso a estes especialistas são evidências preocupantes.

Portanto, o país ainda enfrenta dificuldades em universalizar o acesso adequado ao PNTN, devido a aspectos como falta de informação, dificuldades logísticas, falta de laboratórios qualificados e credenciados, assim como a escassez de médicos especialistas em genética.

## 5 Triagem neonatal em outros países

Desde a década de 1960, foram surgindo progressivamente mais opções de anormalidades possíveis de serem rastreadas na amostra de sangue seco. Apesar da expansão mundial da triagem neonatal, com a adesão da grande maioria dos países, a execução do programa varia bastante entre as nações.

Estima-se que apenas um terço das crianças nascidas no mundo tenha acesso ao teste do pezinho, sua grande maioria residente nos países mais desenvolvidos (THERRELL et al., 2015). As nações em desenvolvimento, quando possuem o programa, costumam ter cobertura insuficiente e lista restrita de alterações testadas.

### 5.1 América Latina

O teste do pezinho só se estabeleceu como política pública na América Latina na década de 1980. A cobertura média, que era de aproximadamente 49% em 2005 (BOTLER et al., 2010), chega a mais de 80% atualmente. Porém, na maioria dos países da região, as anormalidades rastreadas gratuitamente ainda se restringem às básicas, sem cobrir as aminoacidopatias, doenças do metabolismo dos ácidos graxos, e acidemias orgânicas.

A Costa Rica é um destaque positivo da região, com mais de 30 alterações rastreadas e uma cobertura de mais de 95% dos nascimentos. Por outro lado, em levantamento realizado em 2015, Peru e Bolívia ainda se encontravam com apenas 20% dos recém-nascidos atendidos pelo programa (THERRELL et al., 2015).

### 5.2 Estados Unidos e Canadá

Um dos países pioneiros neste assunto, os Estados Unidos fazem a triagem de doenças em recém-nascidos há mais de cinquenta anos. Apesar disso, não existe um programa nacional que uniformize os procedimentos. Desta forma, o grupo de doenças testadas vai depender do estado onde a criança nascer.

Porém, foi aprovada neste país legislação federal, em 2008, que instituiu financiamento para a triagem e criou um órgão para tratar especificamente de doenças hereditárias. Desde então, houve um avanço considerável dos programas estaduais, os quais cobrem em sua maioria, atualmente, mais de 25 doenças. Inclusive, dentro

dos estados americanos têm surgido frequentemente as inovações ou propostas de avanços na triagem neonatal.

No Canadá, apesar de iniciativas de inclusão nacional de determinadas anormalidades, cada província segue seu próprio regulamento nessa área. Em consequência, o número de alterações pesquisadas chega a variar de cinco a trinta dentro do país (THERRELL et al., 2015).

### 5.3 África e Oriente Médio

A situação da triagem neonatal na África é preocupante, com baixa cobertura e rastreamento de poucas doenças. Em relação à doença falciforme, por exemplo, 75% dos nascimentos mundiais com essa hemoglobinopatia ocorrem na África subsaariana, onde estima-se que de 50% a 90% dessas crianças acabam morrendo antes do quinto ano de vida (THERRELL et al., 2020). Embora seja uma doença sem cura, o diagnóstico precoce permitiria um controle mais adequado, assim como aconselhamento genético aos pais.

Felizmente, há iniciativas em curso para corrigir essa deficiência, como o *Workshop Pan Africano de Rastreamento Neonatal*, realizado em 2019. Onze nações africanas participaram e assinaram a Declaração de Rabat sobre Triagem Neonatal, com a listagem de objetivos, desafios e propostas para a melhoria dessa situação (THERRELL et al., 2020).

Quanto ao Oriente Médio, esforços recentes têm aumentado a adesão dos países à política de triagem neonatal. Programas robustos existem apenas no Catar e Israel, mas o rastreamento básico já está disponível em mais de dez países da região.

### 5.4 Europa

O teste do pezinho surgiu na Europa (Reino Unido), na década de 1960, onde vem sendo aperfeiçoado desde então. Levantamento recente realizado neste continente encontrou diferenças acentuadas entre as nações, desde coleta até o manejo dos casos confirmados (LOEBER et al., 2021). Quanto ao número de alterações testadas no painel de rastreamento, destaca-se que as diferenças não podem ser explicadas apenas pela riqueza de cada país.

Outros fatores envolvidos são, por exemplo, prevalência das doenças, vontade política, pressão popular local, capacidade instalada de laboratórios, grau de

desenvolvimento do sistema público de saúde, entre outros. Isso leva a grandes disparidades, como a diferença entre a França, que testa seis anormalidades, e a Itália, que chega a rastrear 31 (LOEBER et al., 2021).

A União Europeia não possui um programa de rastreamento multinacional, o que traz desafios para países menores e com menor capacidade tecnológica instalada. Isso dificulta, por exemplo, a realização de acordos para aproveitamento de laboratórios próximos a nações vizinhas. Porém, em decorrência dos avanços ocorridos nos países do bloco, a cobertura europeia é de mais de 90% dos nascimentos.

## 5.5 Ásia e Oceania

Dos mais de 130 milhões de bebês nascidos anualmente no mundo, quase a metade nasce na Ásia e na Oceania. O rastreamento neonatal tem crescido nessas regiões, porém ainda sem ter alcançado um elevado percentual de cobertura.

A Índia, por exemplo, país com o maior número de nascimentos no planeta, ainda não priorizou suficientemente a triagem como política pública, levando a uma cobertura menor que 1% (THERRELL et al., 2015). Situação semelhante ocorre em Bangladesh, Indonésia e Paquistão, nações que também estão entre as cinco mais populosas da região.

A China se destaca por ter avançado muito no rastreamento neonatal de doenças. País mais populoso, e com o segundo maior número de nascimentos no mundo, tem uma cobertura acima de 85%, embora com estratégia dividida entre teste do pezinho e coleta de sangue do cordão umbilical (THERRELL et al., 2015).

## 6 Atuação da Câmara dos Deputados na triagem neonatal

A Câmara dos Deputados vem, há algumas décadas, participando do debate a respeito da triagem neonatal. Em 1991, o então deputado Delcino Tavares propôs o Projeto de Lei (PL) nº 2.324/1991 (BRASIL, 1991), que pretendia estabelecer em lei o teste do pezinho, já prevendo testagem para fenilcetonúria e hipotireoidismo congênito.

Desde então, a atuação da Câmara Federal tem ocorrido na proposição de medidas para seu aperfeiçoamento, antecipando-se às alterações regulamentares. O PL

nº 4.008/1997, de autoria da deputada Laura Carneiro (BRASIL, 1997), tratava do exame de anemia falciforme, que só veio a ser incluído na triagem em 2001, na criação do PNTN.

Da mesma forma, o PL nº 6.197/2005 (BRASIL, 2005), proposto pelo deputado Dr. Heleno, pretendia incluir o teste para deficiência de biotinidase, algo que veio a ser efetivado apenas em 2012.

Mais recentemente, foram apresentadas, na Câmara dos Deputados, propostas de uma reforma mais ampla do programa de triagem, para inclusão de mais doenças na listagem de exames. O sistema de pesquisa de proposições da Câmara aponta o PL nº 5.985/2009, de autoria do deputado Capitão Assunção, como o primeiro a propor um teste do pezinho na modalidade ampliada. Neste caso, constava uma determinação genérica de identificação “do máximo de doenças possíveis” (BRASIL, 2009).

Com a popularização, entre as famílias de alta renda, do teste do pezinho chamado de “ampliado”, com a capacidade de rastrear mais de cinquenta doenças, aumentou progressivamente a pressão popular e política por aperfeiçoamento do teste oferecido pelo SUS.

A partir de 2014, em sintonia com as iniciativas populares na área, vários projetos começaram a ser apresentados com a proposta de expandir o teste do pezinho na rede pública. O PL nº 7.374/2014, de autoria do deputado Gonzaga Patriota, lista dezenas de doenças a serem rastreadas. Na justificção, o autor afirma que o projeto foi inspirado na história de uma criança com doença da urina de xarope do bordo (BRASIL, 2014).

Em março de 2021, foi aprovado o PL nº 5.043/2020 (BRASIL, 2020), na forma de uma emenda substitutiva elaborada pela deputada Marina Santos, que cria um cronograma de ampliação do teste do pezinho. A proposição tramitou rapidamente pelo Senado Federal, onde foi aprovada sem modificações e enviada à sanção, dando origem à Lei nº 14.154, de 26 de maio de 2021.

Esta lei, que entrará em vigor um ano após a publicação, adicionou o seguinte texto ao art. 10 do Estatuto da Criança e do Adolescente:

Art. 10 [...] § 1º Os testes para o rastreamento de doenças no recém-nascido serão disponibilizados pelo Sistema Único de Saúde, no âmbito do Programa Nacional de Triagem Neonatal (PNTN), na forma da regulamentação elaborada pelo Ministério da Saúde, com implementação de forma escalonada, de acordo com a seguinte ordem de progressão:

I - etapa 1:

- a) fenilcetonúria e outras hiperfenilalaninemias;
- b) hipotireoidismo congênito;
- c) doença falciforme e outras hemoglobinopatias;
- d) fibrose cística;
- e) hiperplasia adrenal congênita;
- f) deficiência de biotinidase;
- g) toxoplasmose congênita;

II - etapa 2:

- a) galactosemias;
- b) aminoacidopatias;
- c) distúrbios do ciclo da ureia;
- d) distúrbios da betaoxidação dos ácidos graxos;

III - etapa 3: doenças lisossômicas;

IV - etapa 4: imunodeficiências primárias;

V - etapa 5: atrofia muscular espinhal.

§ 2º A delimitação de doenças a serem rastreadas pelo teste do pezinho, no âmbito do PNTN, será revisada periodicamente, com base em evidências científicas, considerados os benefícios do rastreamento, do diagnóstico e do tratamento precoce, priorizando as doenças com maior prevalência no País, com protocolo de tratamento aprovado e com tratamento incorporado no Sistema Único de Saúde.

§ 3º O rol de doenças constante do § 1º deste artigo poderá ser expandido pelo poder público com base nos critérios estabelecidos no § 2º deste artigo.

§ 4º Durante os atendimentos de pré-natal e de puerpério imediato, os profissionais de saúde devem informar a gestante e os acompanhantes sobre a importância do teste do pezinho e sobre as eventuais diferenças existentes entre as modalidades oferecidas no Sistema Único de Saúde e na rede privada de saúde.

Portanto, o PNTN passou a ser uma política prevista em lei, com progressão prevista, cabendo ao Ministério da Saúde organizar o aperfeiçoamento. Ademais, determinou-se a obrigação de informação para a gestante e acompanhantes a respeito da importância do teste do pezinho e quanto a eventuais diferenças existentes entre a lista rastreada no SUS e a disponível na saúde privada.

Ressalte-se que, alcançada a segunda etapa prevista na lei, já haverá um salto significativo no número de doenças testadas, já que as aminoacidopatias, os distúrbios do ciclo da ureia e os distúrbios da betaoxidação dos ácidos graxos são grandes grupos de anormalidades.

## 7 Conclusão

A triagem neonatal se consolidou como uma política de saúde pública muito relevante, por ser capaz de proporcionar o diagnóstico precoce de doenças em recém-nascidos, potencialmente alterando o curso da doença de milhares de crianças. Isso se reflete em maior qualidade de vida ou até mesmo na sobrevivência de pessoas que, fora do programa, teriam vidas curtas e com sofrimento prevenível.

A execução de um programa como este está cercada de desafios, já que uma cadeia de serviços precisa estar disponível para toda a população. As maternidades e os laboratórios são apenas a primeira etapa de um processo que vai até o tratamento e acompanhamento das crianças acometidas pelas doenças. Sem corrigir as falhas existentes, o crescimento do PNTN acabaria por beneficiar, predominantemente, as regiões que já possuem rede de saúde bem estabelecida.

Com a aprovação da Lei nº 14.154, de 26 de maio de 2021, entra-se em uma nova era da triagem neonatal no Brasil, com uma proposta de expansão gradual, buscando ampliar o programa até abranger um rol de doenças equivalente ao aplicado nos países desenvolvidos.

Caberá à sociedade e seus representantes políticos pressionarem os governos para que as etapas do PNTN sejam realizadas de forma oportuna e para que os novos testes sejam incorporados o quanto antes possível, beneficiando as milhões de crianças nascidas anualmente em nosso país.

## Referências

BOTLER, J.; et al. Triagem neonatal – o desafio de uma cobertura universal e efetiva. *Ciência & Saúde Coletiva*, 15(2):493-508, 2010.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 2.324, de 1991.** Torna obrigatório o diagnóstico precoce, nos casos que especifica, em crianças nascidas nas maternidades e casas hospitalares integrantes do Sistema Único de Saúde – SUS. Brasília: Câmara dos Deputados, 1991. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=202293>>. Acesso em: 15 maio 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 4.008, de 1997.** Cria a obrigatoriedade, na Rede Pública de Saúde, da realização de teste para o diagnóstico de doença falciforme em recém-nascidos. Brasília: Câmara dos Deputados, 1997. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=20597>>. Acesso em: 15 maio 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 5.043, de 2020.** Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, para dispor sobre o teste do pezinho ampliado. Brasília: Câmara dos Deputados, 2020. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2264712>>. Acesso em: 15 maio 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 5.985, de 2009.** Altera dispositivo da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para obrigar a realização da triagem neonatal completa realizada em recém-nascidos. Brasília: Câmara dos Deputados, 2009. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=448491>>. Acesso em: 15 maio 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 6.197, de 2005.** Incluir, no Teste do Pezinho, o diagnóstico da Deficiência da Biotinidase em todas as Unidades Neonatais pertencentes ou conveniadas ao Sistema Único de Saúde (SUS). Brasília: Câmara dos Deputados, 2005. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=306556>>. Acesso em: 15 maio 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 7.374, de 2014.** Dispõe sobre mecanismos para auxiliar o atendimento e garantir o tratamento de crianças especiais portadoras de doenças de Erro Inato do Metabolismo – EIM e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2014. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=611493>>. Acesso em: 15 maio 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde – Datasus. Tabnet: CNES – Recursos Humanos. Disponível em: <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?cnes/cnv/prid02br.def>>. Acesso em: 15 maio 2021.

GUTHRIE, R.; SUSI, A. A simple phenylalanine method for the detection of phenylketonuria in large populations of newborn infants. **Pediatrics**, 32: 338–343, 1963.

International Society for Neonatal Screening (ISNS). **ISNS General Guidelines for Neonatal Screening**. Disponível em: <<https://www.isns-neoscreening.org/isns-general-guidelines-for-neonatal-screening/>>. Acesso em: 15 maio 2021.

LEÃO, L.L.; AGUIAR, M.J. Triagem neonatal: o que os pediatras deveriam saber. **J Pediatr (Rio J)**, 84(4 Suppl): S80-90, 2008.

LOEBER, J.G.; et al. Neonatal Screening in Europe Revisited: An ISNS Perspective on the Current State and Developments Since 2010. **Int. J. Neonatal Screen**, 7, 15, 2021.

MALLMANN, M.B.; TOMASI, Y.T.; BOING, A.F. Neonatal screening tests in Brazil: prevalence rates and regional and socioeconomic inequalities. **J Pediatr (Rio J)**, 96:487-94, 2020.

MILLINGTON, D.S.; et al. Tandem mass spectrometry: A new method for acylcarnitine profiling with potential for neonatal screening for inborn errors of metabolism. **J. Inherit. Metab. Dis**, 13, 321–324, 1990.

NASCIMENTO, M.L. Situação atual da triagem neonatal para hipotireoidismo congênito: críticas e perspectivas. **Arq Bras Endocrinol Metab**, 55(8), 2011.

SCHEFFER, M.; et al. **Demografia Médica no Brasil 2020**. São Paulo, SP: FMUSP, CFM, 2020. 312 p.

THERRELL, B.L.; et al. Current status of newborn screening worldwide: 2015. **Semin Perinatol**, 39(3):171-87, 2015.

THERRELL, B.L.; et al. Empowering newborn screening programs in African countries through establishment of an international collaborative effort. **Journal of community genetics**, 11(3): 253-268, 2020.

WOOLF, L.I.; ADAMS J. The early history of PKU. *Int J Neonatal Screen*, 6: 59, 2020.





# LICENÇA PARENTAL: O QUE AS PALAVRAS ESCONDEM QUANDO MOSTRAM?

**Nilton Rodrigues da Paixão Júnior**

Consultor legislativo da Câmara dos Deputados. Doutor em direito pela Universidade Veiga de Almeida (UVA). Mestre em direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Licenciado em filosofia pela Universidade Cruzeiro do Sul. Pesquisador do Research Group on Global Comparative Law: Governance, Innovation and Sustainability (GGINNS).

## 1 Introdução

Por que a licença parental no Brasil ainda é um incentivo fiscal a empresários e não um direito universalmente garantido às trabalhadoras e aos trabalhadores? Essas indagações têm a força necessária para introduzir ou traduzir, em forma de síntese, este artigo.

Não se rompe por decreto hábitos culturais. Todavia uma legislação pode ter o condão de induzir mudanças, explicitando valores que devam ser considerados, protegidos e acolhidos como normas de convívio social de observância obrigatória.

A igualdade formal entre homens e mulheres está assegurada desde a promulgação da Constituição Federal, em 5 de outubro de 1988. A igualdade material ainda não foi alcançada, bastando verificar as estatísticas disponíveis que mostram o tratamento desigualitário entre trabalhadores e trabalhadoras, aqueles ganhando mais e com melhor ascensão nas carreiras, ainda que desempenhando as mesmas funções. A vida desnuda está em descompasso com os ditames constitucionais.

O problema investigado por este artigo reside na constatação de que a ampliação do prazo de licença-maternidade, concomitante com o elástico da licença-paternidade, embora com diferença quantitativa expressiva, não afasta o preconceito de gênero em relação à força de trabalho feminina, nem corrobora da melhor forma para o atendimento do princípio do melhor interesse da criança.

A hipótese geral é a de que ampliação de prazos de licença-maternidade e/ou licença-paternidade é insuficiente, sendo a licença parental a melhor trilha a ser seguida.

O objetivo geral é o de verificar se a hipótese responde satisfatoriamente ao problema formulado. São objetivos específicos: i) analisar o marco legal vigente e suas insuficiências; ii) avaliar as propostas das Emendas à Constituição n<sup>os</sup> 16/2017 e 229/2019; iii) discutir a natureza do tempo de afastamento remunerado em razão de licença parental e iv) demonstrar que o princípio da dignidade da pessoa humana é o fundamento que lastreia a concessão de licença parental.

A metodologia adotada neste texto tem uma abordagem qualitativa, de natureza aplicada ao direito brasileiro, especialmente o constitucional e o do trabalho, com o objetivo de explicar a importância do princípio da dignidade da pessoa humana na produção normativa em matéria de licença parental.

Justifica-se este artigo como alerta à sociedade brasileira, especialmente aos legisladores, para que a legislação em torno da licença parental promova a igualdade

material das condições de trabalho para homens e mulheres, com foco voltado à proteção da família e da criança, afastando preconceitos de gênero, ressaltando a equivalente responsabilidade dos genitores na criação, proteção e educação de filhos.

Nas análises do marco legal brasileiro, buscou-se compreender, num viés não apenas jurídico, mas também de cunho sociológico, as razões que fundamentaram a iniciativa parlamentar, que resultou na aprovação da Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008, que “Cria o Programa Empresa Cidadã destinado à prorrogação da licença-maternidade mediante concessão de incentivo fiscal, e altera a Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991”.

O mesmo caminho metodológico foi seguido quanto às inovações da Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016, que “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”.

As razões contidas nas iniciativas parlamentares (proposições originais e pareceres) foram analisadas em busca das fundamentações que pautaram as decisões tomadas no processo legislativo dos projetos de leis aprovados.

Nas avaliações das propostas de emendas à Constituição, os conteúdos veiculados por elas foram ponderados, para saber se efetivamente eles podem contribuir para alterar qualitativamente o marco legal nacional quanto à licença parental.

O tempo de afastamento para fins de licença parental foi discutido com o foco no desvelamento de sua natureza, com o escopo de saber se se trata de mero cálculo ou se configura dignidade da pessoa humana.

Procurou-se demonstrar a importância do princípio da dignidade da pessoa humana como bússola orientadora da atividade legislativa, para encontrar a melhor alternativa de licença parental que atenda tanto o princípio do melhor interesse da criança quanto o afastamento de preconceitos de gênero em desfavor da mulher.

## 2 Marco legal da licença parental no Brasil

Em 9 de setembro de 2008, o ordenamento jurídico nacional recebeu a inovação da Lei nº 11.770, que “Cria o Programa Empresa Cidadã destinado à prorrogação da

licença-maternidade mediante concessão de incentivo fiscal, e altera a Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991”.

Assim dispõe em seu art. 1º:

Art. 1º É instituído o Programa Empresa Cidadã, destinado a prorrogar por 60 (sessenta) dias a duração da **licença-maternidade** prevista no inciso XVIII do *caput* do art. 7º da Constituição Federal.

§ 1º A prorrogação será garantida à empregada **da pessoa jurídica que aderir ao Programa**, desde que a empregada a requeira até o final do primeiro mês após o parto, e concedida imediatamente após a fruição da licença-maternidade de que trata o inciso XVIII do *caput* do art. 7º da Constituição Federal.

§ 2º A prorrogação será garantida, na mesma proporção, também à empregada que adotar ou obtiver guarda judicial para fins de adoção de criança. (negritos acrescentados)

Esse regramento tramitou originariamente no Senado Federal (PLS nº 281/2005, da senadora Patrícia Saboya). Em seu texto inicial, a autora, em sua justificacão, assim se pronunciou à época:

O Poder Público tem se valido do **caminho do incentivo fiscal para atrair empresas a um nível elevado de compromissos sociais**. Trata-se de soluçã justa e defensável numa economia de mercado e numa sociedade democrática, cuja lógica deve ser a do convencimento e não a da imposiçã. (negritos acrescentados)

No texto dessa proposiçã legislativa, a palavra “direito” aparece uma única vez no art. 4º:

Art. 4º **A pessoa jurídica** que voluntariamente aderir ao Programa Empresa Cidadã **terá direito**, enquanto perdurar a adesã, à deduçã integral, no cálculo do imposto de renda da pessoa jurídica, do valor correspondente à remuneraçã integral da empregada nos sessenta dias de prorrogaçã de sua licença-maternidade; (negritos acrescentados)

O relator da matéria no Senado Federal, senador Paulo Paim, no âmbito da Comissão de Direitos Humanos (CDH), no seu voto assim se manifestou:

Com a **finalidade de tornar o Programa ainda mais atrativo ao empresário, aumentando, ainda mais, suas chances de sucesso**, deve-se incluir no programa a isenção dos encargos sociais referentes às empregadas que estejam fruindo da prorrogação da licença-maternidade. (negritos acrescentados)

Na Câmara dos Deputados, o PLS nº 281/2005 tramitou como Projeto de Lei nº 2.513/2007. Na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP), aprovou-se o parecer da deputada Thelma de Oliveira. Em seu voto, a relatora afirmou:

Depois de mais de dois anos de discussões com a sociedade civil foi aprovada na Comissão de Direitos Humanos do Senado, por unanimidade, a presente proposição que prorroga de quatro para seis meses, **em caráter facultativo**, a licença-maternidade. (negritos acrescentados)

Na Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF), o parecer da deputada Rita Camata foi aprovado e nele consta o seguinte trecho:

Um ponto merece ser destacado. **A característica optativa do Programa**. A inovação em não impor a ampliação da licença para todas as mulheres, mas apenas àquelas que trabalhem nas empresas participantes do Programa Empresa Cidadã. Para as demais, permanece a licença de 120 dias. Esse é o caráter de ação afirmativa da proposição, que objetiva instituir por parte das empresas optantes a responsabilidade social para com suas empregadas, os filhos delas, e para com o país. (negritos acrescentados)

É forçoso reconhecer a existência de avanço normativo. Entretanto essa revelação de aprimoramento também vela algo, deixando um não dito que merece ser explicitado: no Brasil, a licença-maternidade estendida não é um direito trabalhista, ou seja, uma garantia universalmente concedida a toda e qualquer trabalhadora. Há algo a mais que precisa ser escavado para que venha à tona: subjaz uma questão de gênero – na origem, tratou-se apenas de ampliação de licença-maternidade.

Teixeira (2021) analisa o preconceito de gênero que inferioriza a mulher em relação ao homem e a forma desigual como se dá o afastamento de ambos quando do nascimento de filhos:

Tradicionalmente, a **divisão sexual do trabalho privilegiou o homem em detrimento da mulher**. A elas cabia principalmente o trabalho doméstico, e mesmo com a sua inserção no mercado de trabalho, principalmente após a revolução industrial, aquela tarefa continuou sendo de responsabilidade quase que exclusiva da mulher.

[...]

Portanto, diante disso, conceder o benefício da licença apenas para a mãe – levando em conta que a licença paternidade de 5 dias é quase que insignificante frente aos 120 da materna – significa **reconhecer como menos importante a atuação do homem como pai**.

Essa diferença de prazos de afastamentos entre a licença-maternidade e a licença-paternidade evidencia uma questão que deve ser enfrentada. Primeiro, é necessário deixar claro que a licença-maternidade tem por primeiro objetivo a amamentação, ou seja, a nutrição do bebê. É evidente a importância dessa função. Entretanto, não se pode deixar de reconhecer a importância do companheiro, uma vez que a mãe está em convalescença e precisa também de cuidados. Segundo, a presença dos responsáveis diretos pelo bebê, que assumem o encargo pela nutrição desse frágil ser, é fator igualmente relevante para justificar a ampliação do afastamento. Terceiro, a diferença entre as licenças concedidas à mãe e ao pai pode suscitar um problema de gênero sério cuja repercussão social opera em desfavor da trabalhadora mãe, criando um estereótipo de que à mulher se deve reservar a responsabilidade pelos trabalhos domésticos e de criação de filhos, relegando ao trabalhador pai papel secundário e de menor relevância:

Apenas 8 anos após a aprovação da Lei nº 11.770/2008, o art. 1º sofreu modificações em sua redação por intermédio da Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016, que “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”, numa tentativa de “corrigir” essa questão de gênero, ampliando, assim, a licença-paternidade:

Art. 1º É instituído o Programa Empresa Cidadã, destinado a prorrogar:

I - por 60 (sessenta) dias a duração da **licença-maternidade** prevista no inciso XVIII do *caput* do art. 7º da Constituição Federal;

II - por 15 (quinze) dias a duração da **licença-paternidade**, nos termos desta Lei, além dos 5 (cinco) dias estabelecidos no § 1º do art. 10 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 1º A prorrogação de que trata este artigo:

I - será garantida à empregada **da pessoa jurídica que aderir ao Programa**, desde que a empregada a requeira até o final do primeiro mês após o parto, e será concedida imediatamente após a fruição da licença-maternidade de que trata o inciso XVIII do *caput* do art. 7º da Constituição Federal;

II - será garantida ao empregado **da pessoa jurídica que aderir ao Programa**, desde que o empregado a requeira no prazo de 2 (dois) dias úteis após o parto e comprove participação em programa ou atividade de orientação sobre paternidade responsável.

§ 2º A prorrogação será garantida, na mesma proporção, à empregada e ao empregado que adotar ou obtiver guarda judicial para fins de adoção de criança. (negritos acrescentados)

Como se vê, ainda existe muito a ser percorrido em termos de aprimoramento da licença parental, no sentido de que ela se torne um direito assegurado a todas as trabalhadoras e a todos os trabalhadores brasileiros, tendo sempre como norte a dignidade da pessoa humana e o princípio do melhor interesse da criança. A garantia do desenvolvimento e o amparo à criança é o cerne das licenças-maternidade e paternidade. É mandatório a importância que o texto constitucional imprime à criança e à família, como base da sociedade, expressamente estabelecido nos arts. 203, inciso II; 208, inciso IV; 226 e 227.

A moldura normativa nacional da licença parental está ainda em construção, carecendo de aprimoramentos que a redimensione para, por exemplo, permitir que a totalidade do prazo de afastamento laboral seja distribuída de comum acordo entre os pais, sempre voltada para o melhor atendimento à criança em sua primeira etapa de vida, não deixando perder de vista a pluralidade de modelos conformadores da expressão “família”.

Se a base da sociedade brasileira está edificada a partir da noção de família, convém rememorar que as configurações familiares são múltiplas: tradicional; união estável; homoafetiva; paralela ou simultânea; família poliafetiva; monoparental;

parental ou anaparental; composta, pluriparental ou mosaico; natural, extensa ou ampliada; substituta; eudemonista. Isso cobra mais atenção do legislador, quando da elaboração de normas pertinentes à licença parental.

Nesse sentido os ensinamentos de Pessoa (2021):

[...] **os novos modelos de família já não se restringem àquelas compostas por laços biológicos, estendendo-se aos laços de afetividade ou afinidade.** Emerge a necessidade de o Direito adequar-se a uma realidade em que **afeto passa a ser o núcleo conformador do conceito de família contemporâneo**, que visa a atender, dentre outros, ao princípio do melhor interesse da criança e do adolescente, previsto no art. 227, *caput*, da Constituição Federal de 1988, pelo qual **a consanguinidade não é absoluta, devendo ser observados os laços afetivos para a preservação da dignidade humana da criança e do adolescente.** (negritos acrescentados)

A atividade legislativa nem sempre consegue acompanhar a dinâmica das relações sociais e geralmente há um atraso entre o legislado e o efetivamente vivido e isso é normal que ocorra, pois existem matérias que suscitam muitos debates e audiências públicas, fazendo com que possa haver certo descompasso entre as previsões legais, antecedidas de seus ritos de tramitação legislativa, e o mundo da vida.

Conforme Paixão Júnior (2021):

**A palavra é um símbolo de algo ausente, ela é assim a presença de uma ausência.** Quando se afirma a compra de um carro, ele não está presente, a palavra 'carro' o está simbolizando, entretanto ela – a palavra, não é ele – o carro. No texto legal acima, o que há de símbolo e de real? De presença e de ausência? O que aparece e o que se esconde?

Os discursos são os topoi das ciências do espírito, para lembrar uma construção aristotélica; são os seus objetos de pesquisa. O texto legal não deixa de ser um discurso em seu sentido mais ampliado. **E um discurso inspira, é uma possibilidade, mas também esconde, sombreia, sendo preciso cautela na busca de suas possíveis análises.**

Todo discurso é feito de palavras; as palavras são símbolos; os símbolos não são os objetos, assim como **as setas apontam para caminhos, mas elas não são**

**esses caminhos apontados.** O discurso legal não é o caminho, mas uma seta que aponta para caminhos possíveis, descortinando as possibilidades da colaboração das hermenêuticas. (negritos acrescentados)

O texto constitucional, quando afirma que todos são iguais perante a lei, faz ecoar a concepção igualitária entre homens e mulheres. São palavras e símbolos de algo ausente na vida de carne e osso, configurando a “presença de uma ausência”. Mas o que, de fato, encontra-se ausente? A igualdade material entre gêneros. A Constituição aponta para o caminho da igualdade, mas ela não é em si esse caminho apontado. Esse caminho tem de ser feito caminhando, construindo, reformando, experimentando.

### 3 Emendas constitucionais sobre licença parental

Inúmeras iniciativas legislativas buscam o aperfeiçoamento do instituto da licença parental. Para os fins deste artigo, serão analisadas apenas proposições voltadas à alteração do texto constitucional vigente.

A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 16/2017, que “Altera o § 1º art. 10 do Ato das Disposições Constitucionais e Transitórias, para dispor sobre a licença-maternidade compartilhada”, de autoria de várias senadoras e senadores, não chegou a ser apreciada, embora contasse com parecer favorável, e foi arquivada por fim de legislatura. Propunha nova redação ao art. 10 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), nos seguintes termos:

Art. 10. [...]

§ 1º Até que a lei venha a disciplinar o disposto no art. 7º, XIX, da Constituição, o prazo da licença-paternidade será de:

- a) cinco dias, salvo disposição mais benéfica contida em acordo ou convenção coletiva de trabalho;
- b) quinze dias, além dos cinco previstos na alínea anterior, nos termos do disposto no inciso II, do art. 1º da Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008, alterada pela Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016;

c) dias correspondentes à da licença-maternidade, quando **a fruição desta licença poderá ser exercida em conjunto, pela mãe e pelo pai, em períodos alternados, na forma por eles decidida.** (grifo nosso)

[...]

Essa PEC, se tivesse sido aprovada, teria representado um verdadeiro ponto de virada em termos de licença parental, colocando nosso país entre as nações mais avançadas na matéria. Entretanto o processo legislativo não foi concluído.

A Proposta de Emenda Constitucional nº 229/2019, que “Altera o inciso XVIII do art. 7º da Constituição Federal e revoga o inciso XIX da Constituição Federal e o § 1º do art. 10 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para dispor sobre a licença parental compartilhada”, assim dispõe:

Art. 1º O inciso XVIII do art. 7º da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 7º [...]

**XVIII – licença parental compartilhada pelos genitores ou pelos que adotarem ou obtiverem guarda judicial para fins de adoção de criança, sem prejuízo do emprego e do salário, com duração de cento e oitenta dias;**

Art. 2º Ficam revogados o inciso XIX do art. 7º da Constituição Federal e o § 1º do art. 10 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. (grifo nosso)

Assim consta na justificativa da PEC:

**O sistema de licença parental compartilhada proporciona um desenvolvimento maior da autoestima e autocontrole nos filhos,** tornando-as crianças e, futuramente, adultos menos impulsivos, com menor probabilidade de sofrer de depressão, e com comportamento social adequado.

Essa diferença entre os períodos de licença para o pai (5 dias) e mãe (120 dias) cria ainda uma **disparidade entre os gêneros no mercado de trabalho.** É muito comum a mulher ser demitida após o seu retorno ao trabalho, o que interfere negativamente na sua carreira profissional, afeta significativamente sua remuneração e dificulta sua contratação. (grifos nossos)

Essa PEC, que atualmente tramita no Senado Federal, avança na equalização da responsabilidade pelos cuidados da criança entre os genitores, minimizando a questão de gênero que tem operado em desfavor da trabalhadora mãe. Nesse sentido, para Camelo e Correia Júnior (2021):

**O ideal de igualdade entre homens e mulheres, até a Magna Carta de 1988, foi apenas previsto formalmente. Normas que pretendiam proteger a mulher, como o caso dos dispositivos que atribuem licenças maternidade e paternidade com prazos muito diferentes, acabaram se demonstrando como a causa da desproporção encontrada no mercado de trabalho, transformando-se em instrumentos de discriminação no meio laboral.** Nos processos de recrutamento de pessoal, denota-se uma preferência pela mão de obra masculina por conta de estereótipos de papéis de gênero. (grifos nossos)

Apesar do desiderato protetivo dos Constituintes, quando constitucionalizaram as licenças maternidade e paternidade, embora com prazos concessivos acen tuadamente díspares, não previram que tal regulação poderia se voltar de forma negativa contra a trabalhadora mãe, gerando um preconceito de gênero no ambiente laboral.

Souza (2021) ressalta a importância de tratar de forma igualitária a responsabilidade pela criação de filhos:

Mas, afora questões econômicas, os fundamentos precisam incluir debate franco sobre **como encaramos a responsabilidade masculina na divisão de tarefas domésticas – sobretudo no cuidado com os filhos** – e a própria elevação da qualidade de vida das famílias trabalhadoras.

Segundo a Sociedade Brasileira de Pediatria (SBP), **a presença paterna é muito importante nos primeiros meses de vida, pois permite a construção de um vínculo afetivo e saudável, contribuindo para o desenvolvimento do cérebro e crescimento físico do bebê.** Outro aspecto prático e importante para o Direito do Trabalho e o Previdenciário: conforme dados do IBGE, apenas 37,8% das brasileiras têm carteira assinada em empresa privada, contra 48,6% dos homens. **Em muitas famílias, portanto, a única licença remunerada concedida é para o pai.** (grifos nossos)

Há um dito popular, segundo o qual “pai é quem cria” e isso implica dedicar-se aos primeiros cuidados, quando do nascimento de filhos, ainda mais sabendo que a mãe também necessita de atenções pós-puerperais.

A partilha de responsabilidade na criação de filhos protege a mulher em face do mercado de trabalho, como observa Duxbury (2021):

Pode-se utilizar a teoria do capital humano para explicar por que a maternidade está se tornando menos atraente para mulheres que estão em cargos administrativos e desempenham atividades profissionais. Segundo essa teoria, **as pessoas fazem investimentos tais como adquirir educação ou experiência para melhorar sua posição e ganhar salários mais altos.** Quanto maior o investimento feito por um empregado, maior o custo potencial de sair da força de trabalho e, portanto, menos provável que o faça. A teoria do capital humano poderia prever que **as mulheres que investiram mais em sua carreira – isto é, com mais educação, mais experiência e mais tempo de trabalho – seriam menos propensas a ter filhos caso sentissem que tirar a licença-maternidade reduziria seu capital humano.**

[...]

**O efeito da carreira das mulheres sobre sua ambivalência em relação à maternidade** pode ser atribuído a uma mudança nas expectativas de carreira que **levou muitas mulheres a estabelecer padrões profissionais semelhantes aos de seus pares homens.** (grifos nossos)

O Estado tem o dever de criar todas as condições propícias à conciliação entre carreira e maternidade, sob pena de colocar nos ombros das trabalhadoras um fardo existencial muito pesado e de difícil suportabilidade, deixando proliferar um estado de coisas que acaba por se assemelhar a um tipo de “escolha de Sofia”: a carreira ou a maternidade. São planos distintos e não excludentes.

Barros (1995, p. 497-503) pondera que:

**A instituição de vantagens apenas para a mãe configura tratamento diferenciador do trabalho feminino e, ao invés de incentivá-lo, contribui para aumentar a dificuldade das mulheres na obtenção de emprego, além de acelerar o desemprego.** Assim, **a concessão de licença apenas para a mulher, para cuidar do filho, após a licença-maternidade, [...] contribui para eternizar a**

**concepção estereotipada segundo a qual o papel principal da mulher é criar os filhos e cuidar das atividades domésticas, além de reforçar a aversão masculina por esses encargos.** Impõe-se, portanto, a extensão da vantagem a ambos os genitores, como, aliás, procedeu a legislação da Hungria no tocante à licença parental e às férias especiais concedidas inicialmente apenas às mães.

**A divisão das responsabilidades no âmbito familiar é um aspecto significativo de uma evolução cultural,** e, dada sua lentidão, clama por um início imediato, que poderá ser retardado por concessão de vantagens ou proteção especiais a mulheres.

[...] A experiência tem demonstrado que o tratamento desigual atribuído às mulheres nem sempre é uma decorrência de legislação proibitiva ou de preconceito contra elas, mas do fato de que sua contratação, em geral, aumenta os custos para o empregador, os quais estão mais relacionados com a maternidade e com o cuidado com os filhos. Entretanto, **as tradições culturais que presidem os comportamentos podem reforçar a discriminação.** A partir do momento que os comportamentos se alteram, tanto na vida familiar como na vida social, modifica-se também a posição da mulher no emprego e na profissão. (grifos nossos)

Vive-se sob a condução do sistema capitalista e isso é inafastável, logo a questão do custo da mão de obra sempre será levada em consideração no momento de qualquer contratação de força de trabalho. Se a contratação de uma trabalhadora, sob a ótica econômico-financeira, for mais onerosa do que a de um trabalhador, o caminho “natural” será a opção pelo menor custo. Para afastar essa segregação contábil que tem gerado um verdadeiro “austericídio” norteador dos contratos de trabalho, urge tratar isonomicamente trabalhadoras e trabalhadores, máxime quando se tratar de afastamentos remunerados, como é o caso evidente da licença parental.

A Espanha, desde o início deste ano, colocou-se na vanguarda, inclusive no cenário europeu, quando o assunto é licença parental:

Licenças de pais e mães pelo nascimento de um filho começam a ser equiparadas no país desde o 1º dia do ano. Ambos terão 16 semanas fora do trabalho.

[...]

Licenças 100% remuneradas e intransferíveis, ou seja, se o pai não tirar esses dias de folga, não pode mais usufruí-las —dois fatores fundamentais, segundo

os especialistas, para incentivar os homens a usá-las. E que situam a Espanha na vanguarda neste tipo de direitos. Para a socióloga Constanza Tobío, a medida marca o final de um caminho em termos de licenças. “Transmite a mensagem de que **os pais têm o direito e a obrigação de cuidar, exatamente nas mesmas condições e nos mesmos termos que as mulheres**”, argumenta. (SALDAÑA, 2021)

Talvez o Brasil possa tirar proveito da experiência espanhola e reescrever o conceito de licença parental, afastando preconceitos de gênero e enaltecendo a força vinculante dos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, do melhor interesse da criança e da igualdade de todos perante a lei. Talvez o Brasil possa, inclusive, superar a inovação espanhola, concedendo a cada genitor, de forma autônoma, licença parental remunerada de 180 dias. Tal licença pode ser, inclusive, não inteiramente simultânea. Poder-se-ia, por exemplo, facultar a possibilidade de os 30 primeiros dias serem licenças simultâneas, mas os outros 150 dias da licença do pai ou da mãe poderem ser gozados após o término da licença-maternidade. Dessa forma, a criança teria total proteção e amparo na sua primeira fase existencial, contando com a presença integral de pelo menos um dos seus cuidadores por 330 dias.

## 4 Sobre a natureza do tempo na licença parental

Quando se fala em tempo, no contexto da licença parental, de que tempo se fala? Tempo para se dedicar a uma fase importante da criança, quando ela vem ao mundo e necessita de toda a atenção de seus genitores ou adotantes. Etapa em que a dependência da criança é total. O tempo em jogo não é um simples número da matemática, trata-se de tempo de vida.

A questão do tempo sempre suscitou discussões entre os humanos e seus saberes. Jorge Luís Borges (1974, p. 771) afirma que “O tempo é a substância de que sou feito. O tempo é um rio que me arrasta, mas eu sou o rio; é um tigre que me destroça, mas eu sou o tigre; é um fogo que me consome, mas eu sou o fogo” (tradução livre do articulista).

Se o Estado tem o dever constitucional de proteger a família, base da sociedade, garantindo o desenvolvimento e o amparo à criança, então o tempo de licença parental tem a ver com dignidade e não com cálculo.

Há os que apenas vislumbram no tempo mero valor de mercado; para eles tempo é dinheiro. São os calculistas da vida. Esse foco não pode orientar as discussões acerca do tempo concedido para fins de licença parental.

O tempo de que se fala deve ser compreendido não de forma linear, mas como integrante da própria estrutura de vida de pais e filhos. Sem essa abordagem existencial, não há condições para se discutir nem tempo e muito menos dignidade humana. Enquanto o tempo de vida for abordado juridicamente como um simples número sem semântica, sem sentido ontológico, certamente injustiças serão praticadas e se fará letra morta tanto da dignidade humana quanto dos princípios protetivos da família e da infância:

“Tempo é dinheiro” é uma afirmação que lhe fixa o valor de mercado, mas se o tempo é mercadoria e como mercadoria é um agente de constante mudança, ele não oferece segurança. Justamente porque assim o tempo apenas sugere movimento contínuo, sem qualquer descanso ou realização. Logo, ao dizer “tempo é dinheiro” o que efetivamente se diz é que tempo significa mudança, e assim ele não tem nem começo nem fim. O filósofo que recebe o tempo como oferta sabe que ele não é dinheiro, porque tempo não é medida nem é medível, mas isso só pode ser afirmado se o tempo é intensidade, se o tempo é o de repente, se o tempo é instante oportuno. (STEIN, 2004, p. 299)

Por essa concepção de tempo não há espaço para se construir qualquer noção de dignidade humana e muito menos respeito à família e à criança. Para Paixão Júnior (2021), nesse cenário:

No lugar da dignidade humana entra a transformação de tudo que diga respeito ao humano a uma tarifação comercial, um cálculo, uma mercadoria à venda, um preço, um consumidor, um cliente. Com isso a vida se transforma em economia *sharing*. A vida resta “uberizada” [...].

Tratar tempo de licença parental com foco apenas na mulher, ressaltando preconceito de gênero, além de distribuir desproporcionalmente com o homem os tempos de cuidados com os filhos, é coisificar noções como família e infância.

Para Paixão Júnior (2021):

Etimologicamente, a **palavra axioma significa dignidade**. Conceitualmente ou por definição, **o sentido de axioma é ser o ponto de partida, a partir do qual as coisas são construídas**. A escolha acima se deu a partir do tempo, como axioma. Desprezar isso implica quebra de dignidade. **Tempo de vida é dignidade e não mercadoria precificável**. (grifos nossos)

Tratar igualmente homem e mulher quanto à responsabilidade de cuidar, criar e educar seus filhos deve ser um axioma para os legisladores, pois apenas por essa via a dignidade de ambos estará assegurada, bem como a proteção da infância e da família.

Questões temporais, muitas das quais envolvendo longos períodos, não podem ficar desprotegidas ou amparadas de forma rasa e frágil. Daí a importância da dignidade humana como farol hermenêutico capaz de dar conta dessa complexidade jurídica em matéria de licença parental.

Na mitologia grega, dois deuses personificam os sentidos possíveis para a noção de tempo: Cronos e Kairós. Essas ideias são interessantes para des-velar o sentido mais originário do conteúdo temporal de uma regra de transição:

CRONO, em grego *Κρόνος* (Krónos), sem etimologia certa até o momento. Por um simples jogo de palavras, por uma espécie de homonímia forçada, Crono foi identificado muitas vezes com o Tempo personificado, já que, em grego, *Κρόνος* (Krónos) é o tempo. Se, na realidade, Krónos, Crono, nada tem a ver etimologicamente com Krhónos, o Tempo, semanticamente a identificação, de certa forma, é válida: Crono devora, ao mesmo tempo que gera; mutilando a Urano, estanca as fontes da vida, mas torna-se ele próprio uma fonte, fecundando Reia. (Brandão, 2012, p. 208)

Crono, rei dos Titãs, casou-se com a titânida Réia. Logo o casal gerou filhos, mas havia um problema: Crono ouvira de um oráculo que um de seus filhos o mataria. Para evitar a predição, cada vez que nascia um filho, Crono pegava a criança e a engolia. (WILKINSON e PHILIP, 2000, p. 38)

Já Kairós (*Κάιρος*) era retratado como sendo o oposto de Cronos. Isso porque ele era despreocupado e não dava atenção para o tempo cronológico, para calendários ou mesmo para o relógio. Por isso era considerado como o deus do tempo oportuno. Ele era representado sempre como uma figura jovem que andava nua, possuía asas nos tornozelos e nos ombros. Uma curiosidade é que

Kairós só tinha uma mecha de cabelo que caía sobre sua testa ao passo que a sua nuca era calva. Isso se torna incrivelmente interessante quando analisamos o motivo de esse personagem ser representado dessa forma. O fato de Kairós só ter cabelo na frente faz uma analogia ao caráter instantâneo do tempo, ou seja, ele só pode ser pego (agarrado pelos cabelos) quando está vindo para nós. Depois que já tiver passado, não há mais como agarrá-lo, assim como o tempo. (CRONOS E KÁIROS, 2020)

Essas duas contribuições mitológicas ajudam a esclarecer a temporalidade que marca a vida humana, pondo em evidência o tempo em suas dimensões qualitativa (Kairós) – ordem existencial, vivências, percepções – e quantitativa (Cronos) – horas e calendários. Os legisladores, ao tratarem de regras da licença parental, não devem se ater apenas à concepção cronológica. No seu sentido mais originário, o conteúdo temporal em jogo se vincula à noção de tempo oportuno.

O tempo de licença parental não pode ser tratado como um tipo de conta de chegada, como tempo público, quando, em verdade, trata-se de tempo de vida e, assim, de uma temporalidade existencial e que não pode ser reduzida a um produto ou mercadoria, pois intrinsecamente se trata de dignidade da pessoa humana.

O filósofo Byung-Chul Han (2021, p. 13-33) concebe o tempo de uma forma a ressaltar nele a necessidade de conclusão, atribuindo-lhe um viés narrativo:

O inquietante na experiência do tempo atual não é a aceleração como tal, mas sim a **conclusão faltante**, ou seja, a **falta do ritmo e do compasso das coisas**.

[...]

Onde o tempo perde todo ritmo, onde ele se lança sem parada e sem direção no aberto e no vazio, desaparece, também, todo tempo certo ou todo tempo bom.

[...]

A sociedade do cansaço atual faz o próprio tempo de refém. Ela o acorrenta ao trabalho e o transforma em tempo de trabalho. O tempo do trabalho é um tempo sem conclusão, sem início e sem fim. Ele não *exala* [nenhum aroma]. A pausa não marca, como pausa do trabalho, um outro tempo. Ela é apenas uma *fase do tempo de trabalho*. Hoje, não temos nenhum outro tempo senão o tempo do trabalho. O tempo do trabalho se totaliza como o tempo. (grifos nossos)

Urge buscar uma nova narrativa temporal na qual os seres humanos sejam resgatados de si mesmos para reaprenderem a viver uma vida mais harmônica, de reconstruírem a vida em bases mais vinculativas com o outro, e a licença parental compartilhada é uma via, nesse sentido, de aprendizagem.

Com Han, pode-se verificar que o atual modelo normativo de licença-maternidade não propicia a necessária segurança à mulher, sempre refém de discriminações no mercado de trabalho. Durante o gozo da licença remunerada, certamente povoa a sua mente a insegurança se voltará ou não ao mercado de trabalho após esse recesso. Esse tempo não fica marcado da paz necessária para dele fazer o bom aproveitamento em favor da criança. Esse tempo é tempo de trabalho e, assim, “um tempo sem conclusão”, sem aroma, sem narrativa. As coisas perdem ritmo e compasso.

## 5 Dignidade humana como fundamento da licença parental

O preâmbulo da Declaração Universal dos Direitos do Homem (ONU, 1948) e seu art. 1º iniciam-se com menção à dignidade:

### Preâmbulo

Considerando que o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e dos seus direitos iguais e inalienáveis constitui o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo;

[...]

### Artigo 1º

Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos. Dotados de razão e de consciência, devem agir uns para com os outros em espírito de fraternidade.

Os Constituintes foram inovadores, quando elevaram o princípio da dignidade da pessoa humana ao centro do sistema constitucional e ao núcleo do sistema jurídico, político e social, consagrando-o como princípio fundamental, fundante e estruturante.

A Constituição Federal reconheceu, no seu art. 1º, inciso III, a dignidade da pessoa humana como fundamento do Estado Democrático de Direito. Esse reconheci-

mento da dignidade também está estabelecido em outros capítulos, como, por exemplo, nos arts. 170, *caput*; 226, § 6º, e 227, *caput*, estando, portanto, contida na base de todo o ordenamento jurídico.

José Afonso da Silva (1998, p. 108) ressalta a importância da dignidade da pessoa humana quando defende:

A dignidade da pessoa humana é dotada, ao mesmo tempo, da natureza de valor supremo, princípio constitucional fundamental e geral que inspiram a ordem jurídica [...]. Se é fundamento, é porque se constitui num valor supremo, num valor fundante da República, da Federação, do País, da Democracia e do Direito. Portanto, não é apenas um princípio da ordem jurídica, mas o é também da ordem política, social, econômica e cultural. Daí sua natureza de valor supremo, porque está na base de toda a vida nacional.

O princípio constitucional da dignidade da pessoa humana deve ser o farol hermenêutico que deve iluminar os caminhos legislativos para a construção da melhor concepção de licença parental que atenda aos interesses da criança, protegendo a família e o mercado de trabalho da mulher.

Celso Ribeiro Bastos (1997, p. 158-159) ensina que:

Embora a dignidade tenha um conteúdo moral, parece que a preocupação do legislador constituinte foi mais de ordem material, ou seja, a de proporcionar às pessoas condições para uma vida digna, principalmente no que tange ao fator econômico [...]. Este foi, sem dúvida, um acerto do constituinte, pois coloca a pessoa humana como fim último de nossa sociedade e não como simples meio para alcançar certos objetivos, como, por exemplo, o econômico.

Urge que os legisladores vejam, na família e na infância, valores fundantes e inspiradores, condições de possibilidade para a construção de uma sociedade melhor, pois apenas a partir disso se pode efetivamente compreender o que seja dignidade humana, sob pena de esvaziamento de sentido do próprio Parlamento, reduzindo-o a mera instância de reprodução retórica desocupada de vida. Apenas a partir desse vetor de racionalidade é que se pode construir uma autêntica legislação comprometida com a vida.

Nas palavras de Moraes Mello (2020, p. 22-23):

**Não basta, pois, que o reconhecimento e a inserção da dignidade humana nas Constituições e nos principais tratados internacionais do segundo pós-guerra permaneçam de forma simbólica e entificada. É certo que a dignidade da pessoa humana não pode ser conceituada, uma vez que deve ser alçada (como um verdadeiro “salto”) a um patamar de meta norma, ou seja, a um espaço de fundamentalidade jurídica. [...] Numa sociedade aberta, tal como é o Estado Democrático de Direito na contemporaneidade, a concepção da dignidade da pessoa humana quer como “princípio”, quer como fundamento do direito, deve ter um conteúdo aberto e inclusivo [...]. (grifos nossos)**

Os direitos fundamentais e a dignidade da pessoa humana estão no centro de qualquer definição que se queira adequada para dar os contornos do que se deva compreender por Estado Democrático de Direito. Soberania popular, democracia e justiça social são conteúdos inafastáveis na tentativa de se conceituar um Estado Democrático de Direito. Ao fim e ao cabo, o Estado Democrático de Direito encontra-se ao lado da própria noção de democracia.

Dessa forma, não há espaço para se falar em Estado Democrático de Direito sem falar em seus princípios conformadores, pondo-se em destaque a dignidade da pessoa humana, a segurança jurídica e a confiança legítima, os quais serão tratados em seguida.

Sem observância axiomática aos princípios constitucionais que valoram como fundamentos da República a dignidade da pessoa humana, a segurança jurídica e a confiança legítima, o espaço do Estado Democrático de Direito acaba cedido para incertezas, desconfianças e ausência de segurança jurídica.

Ingo Wolfgang Sarlet (2008, p. 62) define a dignidade humana como:

**A qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da próxima existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos. (grifos nossos)**

Isso aponta para a necessidade de os legisladores deixarem de ser apenas repetidores e passarem a ser promotores dos fundamentos que dão sustentação originária ao próprio sistema jurídico, obviamente centrado na noção de dignidade da pessoa humana, via sem a qual se torna inexequível qualquer tentativa de edificação de um Estado Democrático de Direito.

Segundo Romita (2005, p. 140-141):

**A dignidade influencia o legislador na elaboração das normas de direito fundamentais** e influencia o juiz no momento de julgar; estando presente em toda tarefa de interpretação do ordenamento jurídico. **Mas a dignidade não é, ela mesma, um direito fundamental, e sim o valor que dá origem a todos os valores fundamentais.** (grifos nossos)

A tarefa de legislar é complexa e geralmente coloca os legisladores diante de escolhas difíceis de serem feitas. A ordem econômica costuma fixar duas margens comprimindo um mesmo rio social: de um lado, a livre iniciativa, de outro, o bem-estar social (direitos sociais). A ponte que dever unir essas margens é o princípio da dignidade da pessoa humana. Essa ponte está em permanente construção.

A noção de “mercado” precisa ser mais elástica e não se limitar a aspectos meramente econômicos, devendo também abarcar as relações sociais, do contrário a atuação política será tratada sempre como um diminutivo sem importância.

A Constituição Federal de 1988 realçou a importância de garantias sociais, quando comparada às Constituições que lhe antecederam. Qualquer atuação legislativa derivada, pela via das reformas ou legislação ordinária, deve observar a Constituição Federal, que prevê a melhoria progressiva da condição social dos trabalhadores e não a redução das suas conquistas históricas e fundamentais. Trabalhadores são antes cidadãos destinatários da proteção social prevista constitucionalmente.

A dignidade da pessoa humana pode ser enfocada sob diferentes matizes: como valor supremo do ordenamento jurídico; como princípio (vinculando a atuação dos legisladores); como direito subjetivo e como necessidade.

A dignidade da pessoa humana é um valor constitucional fundamental, quando se fala sobre a necessidade de humanização das relações de trabalho, isso necessariamente implica respeitar o outro, a alteridade. Isso apenas é possível a partir da noção de que o trabalho é fundamental na vida de qualquer ser humano.

Na concepção humanista de Bieri (2017, p. 18), a dignidade humana deve ser assim concebida (tradução livre):

Não [...] como uma propriedade natural e sensível, mas sim **como um tipo in-comum de propriedade, que tem o caráter de um direito: o direito de ser respeitado e tratado de uma determinada maneira**. Entendemos isso como um direito inerente a todo ser humano, que carrega em si mesmo que não pode ser tirado, independentemente das coisas horríveis que podem ser-lhe imputadas. (grifos nossos)

Humanizar as relações de trabalho exige observar as diferenças de gênero e equacioná-las de forma que haja um equilíbrio na distribuição equitativa de direitos e deveres. No caso da licença parental, exige-se que os legisladores observem a necessidade de atribuir a responsabilidade pela criação de filhos tanto à mulher quanto ao homem em condições iguais. A licença parental é um forte instrumento de humanização do trabalho, já que a partir dela se ampara trabalhadoras e trabalhadores, permitindo-lhes conciliar o labor com a vida familiar, propiciando tranquilidade e segurança jurídica.

O ideal de humanização laboral, no que tange à licença parental, seria a concessão de prazos de afastamentos remunerados autônomos para trabalhadores e trabalhadoras. Isso contribuiria para minimizar os preconceitos de gênero, que tanto afetam as mulheres no mercado de trabalho.

## 6 Conclusão

Uma coisa que quer ser, mas não é: uma licença parental que não é licença parental, porque não observa a parentalidade, ou seja, não está voltada ao melhor interesse de genitores e criança.

A palavra “parental” não é sem sentido ou um conceito baseado no vazio, ela tem sua genética e não está assentada em um nada. Uma licença parental só se dá em seu tempo, em suas circunstâncias.

Quando se emenda uma Constituição, dá-se voz de atuação ao Estado. É o Estado agindo por intermédio de decisões parlamentares, estabelecendo regras, bem como fixando requisitos a serem cumpridos.

Os discursos “justificadores” contidos nas emendas constitucionais, nas respectivas exposições de motivos, lançam uma luz no fim do túnel, fazendo nascer esperanças de que os preconceitos de gênero que afetam a mulher trabalhadora poderão ser superados em prol, não apenas dela, mas, principalmente, do melhor interesse da criança.

A concessão de prazos iguais de licença parental para trabalhadores e trabalhadoras, na esteira da experiência espanhola, teria o condão de colocar o Brasil numa posição de destaque no concerto das nações, pondo em relevo a proteção à criança, concretizando o princípio da dignidade da pessoa humana.

É o momento de o Brasil dar o exemplo ao mundo, estabelecendo licença parental de 180 dias, contabilizados de forma autônoma para os genitores, podendo não ser simultâneas. Assim, a criança teria por mais tempo uma melhor proteção e, dessa forma, asseguradas as condições necessárias para que possa receber os primeiros e essenciais cuidados. Essa via daria plena corporificação ao princípio da dignidade da pessoa humana.

A correta regulação da licença parental tem a força de propiciar segurança jurídica aos genitores, especial à mãe, que não veria mais na licença-maternidade um motivo de tensão existencial em face da possibilidade de ser prejudicada no mercado de trabalho, quando do retorno após o fim do afastamento remunerado.

Não há como falar em Estado de Direito na ausência de segurança jurídica, que é uma consequência lógico-jurídica e jurídico-formal desse modelo de Estado. A convivência social, quando normatizada por uma Constituição, pressupõe que os administrados possam ter um mínimo de previsibilidade quanto à atuação estatal, máxime se esse agir aponta para a garantia do emprego, do qual defluem normativos que geralmente se prolongam no tempo de uma forma mais alongada, hipotecando expressiva parte do tempo de vida de um trabalhador.

Sem previsibilidade inexiste qualquer nível de confiança. Noções como pacto, esperança e promessa são aspectos subjetivos que precisam ser tutelados objetivamente pelo direito, sob pena de fazer com que a convivência social seja regida pelo caos da imprevisibilidade sistêmica.

Houve avanços, sem dúvida, na aprovação das Leis nºs 11.770, de 9 de setembro de 2008, e 13.257, de 8 de março de 2016. É possível buscar novos avanços e repensar o instituto da licença parental em termos mais humanistas; não que aspectos econômicos devam ser esquecidos, muito pelo contrário, todavia se trata de optar pela dignidade da pessoa humana.

A economia tem de ser mero instrumento para dar concretude a direitos sociais e não deve ser convertida num fim em si mesma. Há uma crise de paradigmas. A noção de Estado Democrático de Direito, promotor da dignidade da pessoa humana, enfraquece, empalidece, desfigura-se, pulveriza-se quando se almeja colocá-la sob a tutela da economia.

A dignidade humana como um ponto de equilíbrio entre o ser humano e o Estado não consegue mais equacionar essa relação, deixando a sensação de impotência, por parte do ser humano (cidadã-trabalhadora-mãe), e de prepotência, do lado do Estado. A desconfiança então se instala, a segurança jurídica se esfacela. A democracia sai machucada, porque sem Estado Democrático de Direito, que pressupõe segurança jurídica, inexistente ambiente democrático.

Sem Estado Democrático de Direito, não há democracia; sem democracia, não há dignidade humana; sem dignidade humana, não há direitos sociais. A barbárie se apodera de tudo e de todos e se proclama a nova ordem. O direito deixa de ser a grande fonte de regulação social e passa a favorecer a economia e os orçamentos.

O correto é a busca de uma recalibragem na força irradiante dos princípios constitucionais em questão, buscando o equilíbrio que dê fundamento às razões públicas, para que efetivamente possam balizar as políticas públicas. Essa é a pavimentação da avenida social por onde deve transitar qualquer noção acerca da dignidade da pessoa humana viabilizadora de uma correta construção conceitual-normativa para a licença parental.

Princípios devem principiar, assim como tudo o que inaugura, que dá as condições de possibilidade para a ação. Princípios não podem permitir aberturas interpretativas que, ao fim e ao cabo, os inviabilizem. Princípios devem fechar o olhar hermenêutico numa espécie de concretização conformadora aos seus conteúdos irradiantes.

Dignidade é axioma, a partir do qual tudo encontra sustentação, amparo e proteção. Um axioma é indiscutível, sob pena de perder a sua própria essência. Se houvesse quebra de axiomas na matemática, ela deixaria de ser matemática. Entretanto, esse saber é desprovido de semântica, ao passo que o direito não. Inovações legislativas impactam vidas.

## Referências

BARROS, Alice Monteiro. **A mulher e o direito do trabalho**. São Paulo: LTr, 1995.

BASTOS, C. R. **Hermenêutica e interpretação constitucional**. São Paulo: Celso Ribeiro Bastos, 1997.

BIERI, Peter. **La dignidad humana: una manera de vivir**. Barcelona, Espanha: Herder Editorial, 2017.

BORGES, Jorge Luís. **Nueva refutación del tiempo**. Obras Completas. Buenos Aires: Emecé Editores, 1974.

BRANDÃO, Junito de Souza. **Mitologia grega**. Volume 1. Petrópolis, Rio de Janeiro, 2012.

BRASIL. PODER EXECUTIVO. **Lei nº 11.770 de 9 de setembro de 2008**. Cria o Programa Empresa Cidadã destinado à prorrogação da licença-maternidade mediante concessão de incentivo fiscal, e altera a Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, [2021]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/l11770.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11770.htm)>. Acesso em: 6 maio 2021.

BRASIL. PODER EXECUTIVO. **Lei nº 13.257 de 8 de março de 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, [2021]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Lei/L13257.htm#art38](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13257.htm#art38)>. Acesso em: 6 maio 2021.

BRASIL. PODER LEGISLATIVO. SENADO FEDERAL. **Proposta de emenda à Constituição nº 17 de 2017.** Altera o § 1º art. 10 do Ato das Disposições Constitucionais e Transitórias, para dispor sobre a licença-maternidade compartilhada. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5249386&ts=1594036823873&disposition=inline>>. Acesso em: 6 maio 2021.

BRASIL. PODER LEGISLATIVO. SENADO FEDERAL. **Proposta de emenda à Constituição nº 229 de 2019.** Altera o inciso XVIII do art. 7º da Constituição Federal e revoga o inciso XIX da Constituição Federal e o § 1º do art. 10 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para dispor sobre a licença parental compartilhada. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8057661&ts=1594008770750&disposition=inline>>. Acesso em: 10 maio 2021.

BRASIL. PODER LEGISLATIVO. SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei do Senado nº 281 de 2005.** Cria o Programa Empresa Cidadã, destinado à prorrogação da licença-maternidade mediante concessão de incentivo fiscal. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4432943&ts=1567526566387&disposition=inline>>. Acesso em: 19 abr. 2021.

CAMELO, Natália Tenório Fireman e CORREI JÚNIOR, José Barros. **Licença paternidade estendida como responsabilidade social.** In: ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI VALÊNCIA – ESPANHA, X, 2019, Valência. Direito do Trabalho e Eficácia dos Direitos Fundamentais no Meio Ambiente do Trabalho. Disponível em: <<http://conpedi.danilolr.info/publicacoes/150a22r2/28u6g0ew/SVIC9405Y1MmKNc9.pdf>>. Acesso em: 19 abr. 2021.

CRONOS E KÁIROS. **Mitologia Grega Br.** Disponível em: <<https://mitologiagrega.net.br/cronos-e-kairos-personificacoes-do-tempo/#:~:text=J%C3%A1%20Kair%C3%B3s%20era%20retratado%20como,o%20deus%20do%20tempo%20oportuno.&text=Depois%20que%20j%C3%A1%20tiver%20passado,lo%2C%20assim%20como%20o%20tempo>>. Acesso em: 13 abr. 2021.

DUXBURY, Linda. **Licença parental, uma questão complexa**: comentários sobre Ruhm, Lero e Kamerman. Enciclopédia sobre o Desenvolvimento na Primeira Infância, 2003. Disponível em: <<https://www.encyclopedia-crianca.com/licenca-parental/segundo-especialistas/licenca-parental-uma-questao-complexa-comentarios-sobre-ruhm>>. Acesso em: 19 abr. 2021.

EVINIS, Talon. **A compreensão sobre o conceito de dignidade da pessoa humana**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

HAN, Byung-Chul. **Favor fechar os olhos**: em busca de um outro tempo. Petrópolis: Vozes, 2021.

MORAES MELLO, Cleyson de. **Dignidade da pessoa humana**: a compreensão existencial da Constituição. Rio de Janeiro: Processo, 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos do Homem**. 1998. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>>. Acesso em: 6 abr. 2021.

PAIXÃO JÚNIOR, Nilton Rodrigues da. **O que as palavras calam quando dizem? A menoridade do legislado em face do negociado**. Disponível em: <[https://sfjp.ifcs.ufrj.br/revista/downloads/o\\_que\\_as\\_palavras\\_calam\\_quando\\_dizem.pdf](https://sfjp.ifcs.ufrj.br/revista/downloads/o_que_as_palavras_calam_quando_dizem.pdf)>. Acesso em: 18 maio 2021.

PAIXÃO JÚNIOR, Nilton Rodrigues da. **Regras de transição de aposentadoria de servidores públicos**: uma análise crítica a partir da ontologia fundamental de Martin Heidegger e do pensamento crítico de Byung-Chul Han. Tese de doutorado – Universidade Veiga de Almeida, 2020. Disponível em: <[https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id\\_trabalho=10785730](https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=10785730)>. Acesso em: 12 abr. 2021.

PESSOA, Jéssika Saraiva de Araújo; REGES, Petrúcio Araújo. A licença parental no direito do trabalho: por uma aplicação do princípio da isonomia e uma nova percepção de gênero. In: **Anais X CONAGES**. Campina Grande: Realize Editora, 2015. Disponível em: <<http://editorarealize.com.br/artigo/visualizar/10504>>. Acesso em: 2 maio 2021.

ROMITA, Arion Sayon. **Direitos fundamentais na relação de trabalho**. São Paulo: LTr, 2005.

SALDAÑA, Cristina. Espanha equipara licença paternidade e maternidade, e avança na igualdade de gênero. **El País**, 2021. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/internacional/2021-01-01/espanha-equipara-licenca-paternidade-e-maternidade-e-avanca-na-igualdade-de-genero.html>>. Acesso em: 8 abr. 2021.

SILVA, José Afonso da. A dignidade da pessoa humana como valor supremo da democracia. Rio de Janeiro: **Revista de Direito Administrativo** v. 212, abr./jun, 1998.

SOUZA, Rodrigo Trindade de. O caminho para a moderna licença parental. **Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho**, 2016. Disponível em: <<https://www.anamatra.org.br/artigos/1114-o-caminho-para-a-moderna-licenca-parental>>. Acesso em: 17 abr. 2021.

Stein, Ernildo. **Exercícios de fenomenologia: limites de um paradigma**. Ijuí: Editora Unijuí, 2004.

TEIXEIRA, Flávia Calmon Rangel. Licença maternidade: um paradoxo normativo. **Instituto Brasileiro de Direito de Família**, 2017. Disponível em: <<https://ibdfam.org.br/artigos/1226/Licen%C3%A7a+maternidade:++um+paradoxo+normativo>>. Acesso em: 18 abr. 2021.

WILKINSON, Philip e PHILIP, Neil. **Guia ilustrado Zahar – Mitologia: mitos da criação, deuses, heróis, monstros, locais míticos**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.





# LICENÇAS PARA O CUIDADO NA PRIMEIRA INFÂNCIA: PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS EM TRAMITAÇÃO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

**Symone Maria Machado Bonfim**

Consultora legislativa da Câmara dos Deputados na área XXI (previdência e direito previdenciário). Doutora em ciência política pelo IESP-UERJ. Mestre em ciência política e sociologia política pelo IUPERJ. Especialista em política de cuidado e gênero pelo CLACSO.

## 1 Introdução

Este texto tem o objetivo de identificar como os deputados federais, por meio da apresentação de proposições legislativas, trazem ao debate aspectos relacionados às licenças para cuidado infantil, em especial de crianças na primeira infância, a partir da análise dos projetos de lei e propostas de emenda constitucional em tramitação na Câmara dos Deputados. Quando oportuno, outras perspectivas que envolvam as licenças para cuidado serão investigadas, como questões relacionadas ao gênero e comparações dos achados em relação a leis já aprovadas sobre a temática.

## 2 Por que estudar licença para cuidado infantil, na perspectiva das proposições em tramitação?

O cuidado faz parte do ciclo vital das pessoas e constitui um componente essencial para o bem-estar e desenvolvimento humanos, uma vez que tradicionalmente tem sido uma atividade fundamental das sociedades, atuando como eixo organizador da vida social e econômica (CARRASCO, 2013). De caráter multidimensional, engloba necessidades físicas, materiais e emocionais tanto de quem o recebe quanto de quem o provê.

Mas qual seria a noção de cuidado que norteia as políticas de proteção social e bem-estar? Batthyány (2015) oferece a seguinte definição:

[...] cuidado designa a ação de ajudar a uma criança ou a uma pessoa dependente no desenvolvimento e bem-estar de sua vida cotidiana. Abrange, portanto, encarregar-se do cuidado material, que implica um ‘trabalho’, do cuidado econômico, que implica um ‘custo econômico’, e de atendimento psicológico, o que implica um ‘custo afetivo, emocional, sentimental’. O atendimento pode ser realizado a título voluntário ou solidário por familiares, no contexto familiar, ou pode ser realizado de forma remunerada no âmbito da família ou não. A natureza da atividade irá variar dependendo se é ou não realizada dentro da família e, também, conforme seja ou não uma tarefa remunerada. (tradução nossa).

Aspectos históricos, sociais, culturais e econômicos atribuíram às famílias, particularmente às mulheres do grupo familiar, a responsabilidade social do cuidado

de pessoas em situação de dependência. Com a entrada definitiva das mulheres no mercado de trabalho, tem sido necessária a reorganização social da provisão de cuidados, de forma que ocorra a distribuição de responsabilidades entre distintos atores sociais, como o Estado, o mercado, as famílias e a comunidade (BATTHYÁNY, 2015). Não obstante, especialmente na América Latina, as mulheres ainda possuem uma sobrecarga de trabalho doméstico, inclusive de cuidados, o que dificulta a conciliação da vida familiar e laboral, assim como restringe possibilidades de crescimento profissional e melhoria de sua condição financeira e econômica.

Em regra, é durante a infância e a velhice que as pessoas se tornam mais receptoras de cuidado, enquanto nas fases produtiva e reprodutiva atuam como provedoras. Prieto (2018) destaca que a infância é considerada um período de dependência de duração limitada e que implica um progresso previsível para uma vida independente e produtiva, embora as demandas de atenção e cuidado levem a modificações drásticas dos hábitos diários dos provedores.

Consoante Batthyány (2015) e Genta (2020), na América Latina há maior prevalência dos seguintes tipos de políticas de cuidado: serviços, transferências monetárias e licenças. A primeira política refere-se a serviços que proporcionem assistência para o cuidado em domicílio ou em espaços institucionalizados, como creches e instituições de longa permanência para pessoas idosas. Em relação às transferências monetárias, ou seja, políticas que proporcionam dinheiro para cuidar, são benefícios concedidos como contraprestação pelos cuidados de alguém no ambiente familiar. Já as licenças dizem respeito ao tempo para cuidar:

[...] são benefícios que liberam tempo do emprego para se dedicar a cuidados não remunerados (licença-maternidade e paternidade, licença amamentação, licença para cuidar da família, redução de tempo, etc). Pode ou não ser pago, pois o tempo dispensado do emprego pode ou não continuar a ser contado como tempo de contribuição para a seguridade social. [...] Essas medidas articulam-se em torno do trabalho remunerado no setor formal. (BATTHYÁNY, 2015, tradução nossa)

Importa registrar que Blofield e Martinez (2014) investigaram em que medida os governos de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica e Uruguai têm abordado as tensões entre a vida laboral e familiar, especialmente na perspectiva de gênero e da igualdade socioeconômica. Nesse sentido, identificam três tipos de intervenções que

permitem a conciliação da vida laboral e familiar: licenças, serviços e regulamentação da contratação privada de serviços de cuidado pelas famílias.

As autoras destacam que essas intervenções se classificam, respectivamente, como sequencial, desfamiliarista e regulatória. As políticas sequenciais referem-se a medidas que protegem a segurança dos ingressos monetários durante certos períodos destinados aos cuidados. Nesse espectro, incluem-se a licença-maternidade, licença-paternidade, licenças parentais, políticas de flexibilização horária e o trabalho a tempo parcial. Por seu turno, as políticas de desfamiliarização dos cuidados dizem respeito a transferências monetárias e serviços com alguma intervenção estatal. Podem concretizar-se pela prestação do serviço pelo Estado ou pelo fornecimento de incentivos ou subsídios para contratação privada, assim como abarcam a obrigação de prestação de serviços ou fornecimento de subsídios por parte dos empregadores para apoiar o cuidado. Já as políticas regulatórias visam fornecer parâmetros legais para a contratação de cuidados de forma remunerada no domicílio, protegendo, por conseguinte, seus prestadores.

O referido estudo alerta para a possibilidade de que algumas dessas medidas possam contribuir para a perpetuação da desigualdade de gênero na provisão dos cuidados, na medida em que, na forma de uma maior proteção estatal, cristalizam o papel da mulher como cuidadora natural. Nesse sentido, as autoras denominam tais medidas como “medidas maternalistas”. Outrossim, chamam a atenção para a distinção entre “medidas maternalistas” e “bases maternalistas”, que são essenciais para proteger as mulheres na condição de mães. Em contraponto, destacam a corresponsabilidade estatal, que abarca as políticas que visam redistribuir a responsabilidade dos cuidados, tanto da família, do Estado, de homens e mulheres.

De acordo com Kingdon (2011), para que uma condição, ou seja, uma situação que capta a atenção das pessoas possa se transformar em um problema que sensibilize a sociedade e demande a adoção de soluções políticas, é necessário que ultrapasse o interesse de alguns indivíduos ou organizações e passe a compor a agenda governamental, ou seja, aquela que é considerada por tomadores de decisões sobre determinadas políticas públicas, tanto no Poder Executivo quanto no Poder Legislativo.

Ademais, o referido autor assevera que a passagem de uma condição para a categoria de problema deve suscitar o interesse de atores que tenham influência sobre a formulação das políticas públicas pertinentes. Com efeito, seja em diferentes tempos ou simultaneamente, grupos de interesse, técnicos, acadêmicos, entidades, organizações e *staffs* governamentais podem discutir soluções para a

questão em diversas arenas e nas mais variadas formas, como fóruns, seminários, congressos etc. Seja na formulação do problema, na elaboração de soluções ou na discussão política, esses fluxos analiticamente independentes podem vir a ser acionados quando se abre uma janela de oportunidade política para ascensão do tema à agenda governamental.

No processo legislativo brasileiro, a apresentação de proposições representa uma tentativa de transformação de uma condição em problema, uma vez que pode chamar a atenção política e levar a desdobramentos procedimentais que contribuam para inclusão do tema na agenda decisória. Da mesma forma, tais projetos de lei podem contribuir para a construção de soluções para um problema político, na medida em que a proposta que vier a ser aprovada deve apresentar uma política pública que seja exequível tanto do ponto de vista técnico, político quanto financeiro.

Igualmente, considerando-se a estrutura bicameral de funcionamento do Poder Legislativo, a formação de comissões especiais e a realização de audiências públicas e de fóruns de debates podem dar espaço para que diversos atores apresentem suas percepções de condições, que podem se transformar em problema, e suas propostas de soluções, que podem vir a ser levadas em conta nos momentos de decisão política (BONFIM, 2017).

No Congresso Nacional, caixa de ressonância das demandas sociais brasileiras, observa-se o aumento expressivo do número de projetos de lei que tratam de temas relacionados ao cuidado, tanto de crianças quanto de idosos e pessoas com deficiência em situação de dependência. Os assuntos tratados são variados, mas a intenção das proposições, em última análise, é contribuir para o debate e a formulação de políticas públicas que possam atender as demandas atuais e futuras por cuidado, num cenário de baixo crescimento populacional, envelhecimento acelerado da população e de restrições fiscais relevantes e persistentes.

Destarte, o objetivo principal deste estudo é identificar como os deputados federais, por meio da apresentação de proposições legislativas, trazem ao debate aspectos relacionados às licenças para cuidado infantil, em especial de crianças na primeira infância, a partir da análise dos projetos de lei e propostas de emenda constitucional. Quando oportuno, outras perspectivas que envolvam as licenças para cuidado serão investigadas, como questões relacionadas ao gênero e comparações dos achados em relação a leis já aprovadas sobre a temática.

### 3 Legislação atual sobre licenças para cuidados infantis

O Brasil conta com dispositivos constitucionais e legislação infraconstitucional relacionados a licenças cujo objetivo, em última análise, é facilitar a provisão de cuidado para pessoas em situação de dependência, ainda que temporária. A maioria das leis se refere ao cuidado infantil, com ênfase nos primeiros anos de vida. Na sequência, apresentam-se quadros com as leis referentes às licenças para cuidado. Consoante o objetivo dessa pesquisa, apresentaremos apenas as leis federais, que têm validade nacional, não obstante os estados e municípios tenham competência para aprovar normativos sobre a matéria (Constituição Federal, 1988).

#### 3.1 Licenças maternidade, paternidade ou parentais

Um traço distintivo das licenças-maternidade, paternidade ou parental, no Brasil, é a exigência legal de vínculo empregatício formal para sua concessão (SORJ, 2013). Assim, na apresentação das licenças legalmente previstas para cuidado de crianças, faremos a separação entre as que são destinadas ao usufruto de empregados regidos pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, que aprova a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), ou lei específica relacionada à categoria profissional (Lei Complementar nº 150, de 1º de junho de 2015 – emprego doméstico), e aquelas destinadas a servidores públicos federais, regidos pela Lei nº 8.112/1990, que dispõe sobre “o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais”.

A seguir, expõe-se primeiramente comentários referentes às licenças de natureza constitucional. Na sequência, apresentam-se comentários relativos às licenças constantes da CLT, da Lei Complementar nº 150/2015 e da Lei nº 8.112/1990.

#### **Constituição Federal**

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

[...]

XVIII – licença à gestante, sem prejuízo do emprego e do salário, com a duração de cento e vinte dias;

XIX – licença-paternidade, nos termos fixados em lei;

[...]

### **Ato das Disposições Constitucionais Transitórias**

Art. 10. Até que seja promulgada a lei complementar a que se refere o art. 7º, I, da Constituição:

[...]

II - fica vedada a dispensa arbitrária ou sem justa causa:

[...]

b) da empregada gestante, desde a confirmação da gravidez até cinco meses após o parto.

§ 1º Até que a lei venha a disciplinar o disposto no art. 7º, XIX, da Constituição, o prazo da licença-paternidade a que se refere o inciso é de cinco dias.

Além do afastamento de 120 dias para a trabalhadora gestante, que é extensivo à adotante, a Constituição também assegura a estabilidade no emprego desde a confirmação da gravidez até 5 meses após o parto. O pagamento do afastamento remunerado fica a cargo do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Trata-se, portanto, de um benefício de natureza tanto trabalhista quanto previdenciária, pois exige a condição de segurada da previdência social - seja na condição de empregada, contribuinte individual ou nas demais categorias de segurados, para que ocorra o pagamento do salário-maternidade.

No caso da licença-paternidade, o ônus de pagamento do afastamento cabe ao empregador, caracterizando um benefício de natureza trabalhista, não extensivo àqueles que não possuem vínculo formal de emprego, com relação de habitualidade e subordinação. Por conseguinte, os trabalhadores autônomos ou contribuintes individuais da previdência social não têm direito à licença-paternidade remunerada. Cabe salientar que, até o presente, não foi editada lei com vistas a disciplinar a licença-paternidade.

### **CLT**

Art. 392. A empregada gestante tem direito à licença-maternidade de 120 (cento e vinte) dias, sem prejuízo do emprego e do salário.

§ 1º A empregada deve, mediante atestado médico, notificar o seu empregador da data do início do afastamento do emprego, que poderá ocorrer entre o 28º (vigésimo oitavo) dia antes do parto e ocorrência deste.

§ 2º Os períodos de repouso, antes e depois do parto, poderão ser aumentados de 2 (duas) semanas cada um, mediante atestado médico.

§ 3º Em caso de parto antecipado, a mulher terá direito aos 120 (cento e vinte) dias previstos neste artigo.

§ 4º É garantido à empregada, durante a gravidez, sem prejuízo do salário e demais direitos:

I – transferência de função, quando as condições de saúde o exigirem, assegurada a retomada da função anteriormente exercida, logo após o retorno ao trabalho;

II – dispensa do horário de trabalho pelo tempo necessário para a realização de, no mínimo, seis consultas médicas e demais exames complementares.

Art. 392-A. À empregada que adotar ou obtiver guarda judicial para fins de adoção de criança ou adolescente será concedida licença-maternidade nos termos do art. 392 desta Lei.

§ 4º A licença-maternidade só será concedida mediante apresentação do termo judicial de guarda à adotante ou guardiã.

§ 5º A adoção ou guarda judicial conjunta ensejará a concessão de licença-maternidade a apenas um dos adotantes ou guardiães empregado ou empregada.

Art. 392-B. Em caso de morte da genitora, é assegurado ao cônjuge ou companheiro empregado o gozo de licença por todo o período da licença-maternidade ou pelo tempo restante a que teria direito a mãe, exceto no caso de falecimento do filho ou de seu abandono.

Art. 392-C. Aplica-se, no que couber, o disposto no art. 392-A e 392-B ao empregado que adotar ou obtiver guarda judicial para fins de adoção.

Art. 393. Durante o período a que se refere o art. 392, a mulher terá direito ao salário integral e, quando variável, calculado de acordo com a média dos 6 (seis) últimos meses de trabalho, bem como os direitos e vantagens adquiridos, sendo-lhe ainda facultado reverter à função que anteriormente ocupava.

[...]

Os dispositivos transcritos regulamentam a licença-maternidade para as trabalhadoras com vínculo empregatício regido pelo Decreto-Lei nº 5.452/1943 (CLT). Também são estabelecidas normas para proteção da gestante e do feto.

Importa destacar que a Lei nº 11.770/2008 prevê a possibilidade de prorrogação da licença-maternidade por mais sessenta dias, mas apenas para as empregadas em empresas que aderirem ao Programa Empresa Cidadã, cujos parâmetros são

estabelecidos nessa lei. Cabe assinalar que a referida norma também estabelece a possibilidade de prorrogação da licença-paternidade por quinze dias, observadas as condições previstas para sua concessão, como a participação prévia em programa de orientação sobre paternidade responsável.

#### **CLT**

Art. 473. O empregado poderá deixar de comparecer ao serviço sem prejuízo do salário: [...]

X - até 2 (dois) dias para acompanhar consultas médicas e exames complementares durante o período de gravidez de sua esposa ou companheira;

XI - por 1 (um) dia por ano para acompanhar filho de até 6 (seis) anos em consulta médica.

Essa previsão foi incluída pela Lei nº 13.257/2016, que estabelece o Marco Legal da Primeira Infância.

#### **Lei Complementar nº 150/2015**

Art. 25. A empregada doméstica gestante tem direito a licença-maternidade de 120 (cento e vinte) dias, sem prejuízo do emprego e do salário, nos termos da Seção V do Capítulo III do Título III da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.

Parágrafo único. A confirmação do estado de gravidez durante o curso do contrato de trabalho, ainda que durante o prazo do aviso prévio trabalhado ou indenizado, garante à empregada gestante a estabilidade provisória prevista na alínea *b* do inciso II do art. 10 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Os dispositivos transcritos regulamentam a licença-maternidade da empregada doméstica, com vínculo empregatício regido pela Lei Complementar nº 150/2015. Da leitura do texto legal, depreende-se que o legislador optou por remeter a regulamentação da licença-maternidade às previsões contidas na CLT.

Importa destacar que, para o empregado doméstico, não se aplica a possibilidade de ampliação das licenças-maternidade e paternidade, tendo em vista que a Lei nº 11.770/2008 exige que o empregador seja pessoa jurídica, entre outros requisitos.

**Lei nº 8.112/1990 (Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos)**

Art. 207. Será concedida licença à servidora gestante por 120 (cento e vinte) dias consecutivos, sem prejuízo da remuneração.

§ 1º A licença poderá ter início no primeiro dia do nono mês de gestação, salvo antecipação por prescrição médica.

§ 2º No caso de nascimento prematuro, a licença terá início a partir do parto.

§ 3º No caso de natimorto, decorridos 30 (trinta) dias do evento, a servidora será submetida a exame médico, e se julgada apta, reassumirá o exercício.

§ 4º No caso de aborto atestado por médico oficial, a servidora terá direito a 30 (trinta) dias de repouso remunerado.

Art. 208. Pelo nascimento ou adoção de filhos, o servidor terá direito à licença-paternidade de 5 (cinco) dias consecutivos.

Art. 209. Para amamentar o próprio filho, até a idade de seis meses, a servidora lactante terá direito, durante a jornada de trabalho, a uma hora de descanso, que poderá ser parcelada em dois períodos de meia hora.

Art. 210. À servidora que adotar ou obtiver guarda judicial de criança até 1 (um) ano de idade, serão concedidos 90 (noventa) dias de licença remunerada.

Parágrafo único. No caso de adoção ou guarda judicial de criança com mais de 1 (um) ano de idade, o prazo de que trata este artigo será de 30 (trinta) dias.

Os dispositivos transcritos regulamentam a licença-maternidade e a licença-paternidade, inclusive no caso de adoção, dos servidores públicos regidos pela Lei nº 8.112/1990. Importa registrar que a Lei nº 11.770/2008 já autoriza a prorrogação da licença-maternidade por mais 60 dias para as servidoras públicas.

Cabe salientar que, embora o texto legal disponha que a servidora adotante terá licença remunerada inferior à previsão constitucional de 120 dias, entendimento do Supremo Tribunal Federal (Recurso Extraordinário nº 778.889/PE) garantiu à servidora adotante licença-maternidade de 120 dias, com possibilidade de prorrogação por mais 60 dias.

**Lei nº 8.112/1990 (Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos)**

Art. 81. Conceder-se-á ao servidor licença:

I - por motivo de doença em pessoa da família; [...]

§ 1º A licença prevista no inciso I do caput deste artigo bem como cada uma de suas prorrogações serão precedidas de exame por perícia médica oficial, observado o disposto no art. 204 desta Lei.

[...]

Art. 83. Poderá ser concedida licença ao servidor por motivo de doença do cônjuge ou companheiro, dos pais, dos filhos, do padrasto ou madrasta e enteado, ou dependente que viva a suas expensas e conste do seu assentamento funcional, mediante comprovação por perícia médica oficial.

§ 1º A licença somente será deferida se a assistência direta do servidor for indispensável e não puder ser prestada simultaneamente com o exercício do cargo ou mediante compensação de horário, na forma do disposto no inciso II do art. 44.

§ 2º A licença de que trata o caput, incluídas as prorrogações, poderá ser concedida a cada período de doze meses nas seguintes condições:

I - por até 60 (sessenta) dias, consecutivos ou não, mantida a remuneração do servidor; e

II - por até 90 (noventa) dias, consecutivos ou não, sem remuneração.

§ 3º O início do interstício de 12 (doze) meses será contado a partir da data do deferimento da primeira licença concedida.

§ 4º A soma das licenças remuneradas e das licenças não remuneradas, incluídas as respectivas prorrogações, concedidas em um mesmo período de 12 (doze) meses, observado o disposto no § 3º, não poderá ultrapassar os limites estabelecidos nos incisos I e II do § 2º.

Em relação à CLT e à Lei Complementar nº 150/2015, o Regime Jurídico Único dos Servidores Civis da União (RJU) é mais generoso em relação às licenças para cuidado. Há previsão de afastamento para cuidado de pessoa da família por um período de até sessenta dias, com remuneração integral, e por mais noventa dias, sem remuneração, desde que a assistência do servidor seja comprovadamente necessária.

#### **Lei nº 8.112/1990 (Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos)**

Art. 98. [...]

§ 2º Também será concedido horário especial ao servidor portador de deficiência, quando comprovada a necessidade por junta médica oficial, independentemente de compensação de horário.

§ 3º As disposições constantes do § 2º são extensivas ao servidor que tenha cônjuge, filho ou dependente com deficiência.

Diferentemente das legislações citadas, o RJU permite que o servidor com deficiência ou que tenha familiar com deficiência realize tratamentos durante o horário habitual de trabalho, sem a necessidade de compensação posterior.

### **3.2 Reflexões sobre as licenças para cuidado previstas na Constituição e em normas infraconstitucionais**

Como ressaltado por Sorj (2013), as licenças parentais no Brasil têm uma perspectiva marcante de gênero, sendo sua concessão mais antiga e mais generosa, em questão de afastamento e de remuneração, para as mães.

A própria Constituição Federal já deixa clara a naturalização do cuidado para as mulheres, especialmente na concessão de licença-maternidade de 120 dias, com garantia de recebimento de salário integral, com pagamento a cargo da previdência social. Por sua vez, a licença-paternidade, que também tem previsão constitucional, é de apenas 5 dias, sendo responsabilidade do empregador arcar com a remuneração desse período de afastamento. Na percepção de Blofield e Martinez (2014), esse tipo de financiamento torna-se um fator restritivo para maior participação paterna no cuidado dos filhos, uma vez que não há corresponsabilidade estatal para segurança financeira do genitor.

Cabe ressaltar um aspecto essencial que permeia a concessão dessas licenças: a necessidade de que as pessoas a serem beneficiadas possuam vínculo formal de emprego (SORJ, 2013). Essa condição necessária para acesso ao direito impede que mulheres e homens que trabalham na informalidade, ou seja, trabalhadores sem carteira de trabalho assinada, empregador sem registro da empresa (CNPJ), trabalhadores por conta própria e domésticos sem registro previdenciário e empresarial (CNPJ), tenham direito a afastamentos remunerados do trabalho para cuidado de filhos.

Registre-se que, em 2008, foi aprovada a Lei nº 11.770, que prevê a prorrogação da licença-maternidade por 60 dias, totalizando 180 dias, mas apenas para as trabalhadoras do setor público ou de empresas que aderirem ao Programa Empresa Cidadã, ou seja, apenas aquelas com regime tributário baseado no lucro real (BRASIL, 2021). Por seu turno, a Lei nº 13.257/2016 ampliou esse programa para incluir os pais, que passam a ter direito a mais quinze dias de licença-paternidade, totalizando vinte

dias, se a empresa em que trabalha se enquadrar nos requisitos legais, e desde que comprovem participação prévia em curso sobre paternidade responsável. Os servidores públicos também se beneficiam com a mencionada prorrogação das licenças-maternidade e paternidade.

Em resumo, criou-se uma categoria diferenciada de beneficiários e de empresas no que tange à prorrogação das licenças parentais, isto é, mulheres e homens servidores públicos ou outros profissionais que trabalhem em grandes empresas que atendam a critérios específicos de tributação. Já a grande massa de trabalhadores formais só pode usufruir dos períodos de licença previstos na Constituição Federal.

Em relação à possibilidade de afastamento remunerado ou não remunerado para cuidado de pessoa da família, para os trabalhadores regidos pela CLT há previsão de afastamento laboral de 1 dia para pais e mães levarem, uma vez por ano, seu filho/filha de até 6 anos ao médico. A mesma norma também prevê que o cônjuge ou companheiro possa se ausentar do trabalho por até 2 dias para acompanhar consultas médicas e exames complementares durante o período de gravidez de sua esposa ou companheira.

A respeito desse tipo de afastamento, as regras são mais abrangentes para os servidores públicos. De acordo com a Lei nº 8.112/1990, o servidor ou servidora pode se afastar por motivo de doença de pessoa da família por até sessenta dias, consecutivos ou não, mantida a remuneração; e por até noventa dias, consecutivos ou não, sem remuneração. Observe-se que, nesse caso, a licença não se restringe apenas ao cuidado de filhos, mas abrange também cônjuges, pais, padrasto, madrasta, enteado ou pessoa que tenha comprovadamente dependência econômica do servidor. Além disso, o servidor público que tenha deficiência, filho com deficiência ou pessoa com deficiência sob sua responsabilidade pode diminuir sua carga diária de trabalho, sem prejuízo do salário e necessidade de compensação das horas não trabalhadas.

Com efeito, o desenho das licenças para cuidado infantil no Brasil, que tem como eixo estruturante o vínculo formal de emprego, exclui expressivo contingente da população que não exerce atividade laboral mediada por esses vínculos, o que atualmente representa mais de 40% da população economicamente ativa (PEA), segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2020). Em regra, esse contingente populacional é composto de homens e mulheres de baixa renda, baixa escolaridade formal e negra, reproduzindo o quadro de desigualdade que historicamente assola o Brasil.

## 4 Identificação e classificação de proposições em tramitação na Câmara dos Deputados relacionadas a licenças para cuidado na primeira infância

Como exposto, no processo legislativo brasileiro, a apresentação de proposições tem uma importância singular para impulsionar a ascensão de um tema à agenda política decisória. E ainda que a proposta não atinja o final mais esperado, que é sua transformação em norma jurídica, pode contribuir para transformar uma condição em um problema político ou para a construção de soluções exequíveis do ponto de vista técnico, político e financeiro.

Nesse sentido, a partir de pesquisa realizada pelo Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados (Cedi) no sistema de acompanhamento da tramitação de proposições legislativas na Câmara dos Deputados (Sileg), abrangendo as três últimas legislaturas (2007-2011; 2011-2015; 2015-2019), além dos dois primeiros anos da atual legislatura, assim como a produção relativa aos meses de janeiro a março de 2021 (2019-2023), foram selecionadas as proposições legislativas – proposta de emenda à Constituição (PEC), projeto de lei (PL) – que fazem referências a licenças para cuidado infantil, particularmente de 0 a 6 anos.

As 105 proposições em análise, que abarcam 10 PECs e 95 PLs, identificadas no Apêndice, foram classificadas em relação aos temas tratados nas propostas, considerando-se as categorias “licença-maternidade”, “licença-paternidade” e “licença parental”:

### 1. Licença-maternidade

#### 1.1. Ampliação da duração da licença-maternidade

As propostas incluem a ampliação para 180 dias ou 240 dias, para todas as mulheres; ampliação para 180 dias para categorias profissionais ou condições específicas, como mulheres com deficiência, que dão à luz filhos com deficiência ou que tiveram parto múltiplo.

#### 1.2. Instituição de licença-maternidade em caso de adoção e regulamentação de licença-maternidade em caso de natimorto e aborto não criminoso

As propostas igualam a duração da licença-maternidade prevista pela Constituição, de 120 dias, assim como a ampliam para a adoção múltipla,

e preveem a concessão da licença também para homens solteiros que adotem crianças.

1.3. Transmissão do direito à licença-maternidade

As propostas preveem que, no caso de morte ou enfermidade da mãe que impeça o cuidado à criança, o direito à licença seja integralmente transferido ao pai, no que tange à duração, ao recebimento do benefício previdenciário e à estabilidade provisória no emprego.

1.4. Extensão da licença-maternidade

Prevê-se a extensão da licença, em até trinta dias, como um estímulo à doação de leite materno. Propõe-se alterações nas regras de prorrogação legal da licença-maternidade (Lei nº 11.770/2008).

1.5. Devolução/compensação de licença-maternidade

Prevê-se a devolução às mães do prazo de licença-maternidade usufruído enquanto os filhos permaneceram hospitalizados após o parto, assim como propõe-se que a contagem, no caso de parto prematuro, ocorra a partir do momento em que a gestação completar 37 semanas.

1.6. Estabilidade provisória da gestante

As propostas visam ampliar as regras vigentes relativas à estabilidade no emprego, que ocorre desde a confirmação da gravidez até cinco meses após o parto, ampliando o tempo de estabilidade e estendendo-o ao adotante e ao pai que tiver de assumir o cuidado, no caso de morte ou enfermidade grave da mãe.

1.7. Alterações na possibilidade de prorrogação legal das licenças-maternidade e paternidade - Lei nº 11.770/2008

As propostas buscam ampliar o tempo de duração da prorrogação, assim como a alteração de algumas regras concessórias das licenças-maternidade e paternidade de que trata a Lei nº 11.770/2008, aplicáveis aos servidores públicos e a alguns empregados vinculados a empresas que atendem ao regime tributário previsto nessa lei.

### 1.8. Prorrogação das licenças-maternidade e paternidade

As propostas visam à prorrogação excepcional do prazo de 120 dias ou de 5 dias em razão da pandemia do novo coronavírus. Ademais, uma das propostas prevê a possibilidade de prorrogação não remunerada das licenças-maternidade e paternidade, por até 30 dias.

## 2. Licença-paternidade

### 2.1. Ampliação da duração da licença-paternidade

As propostas preveem ampliações que variam de 10 a 60 dias, considerando-se que hoje a concessão é de 5 dias. Ademais, propõe-se a ampliação da prorrogação do tempo de licença-paternidade previsto na Lei nº 11.770/2008, assim como a ampliação da duração da licença para 120 dias, no caso de falecimento ou impossibilidade de cuidado por parte da mãe da criança.

### 2.2. Devolução/compensação de licença-paternidade

A proposta dispõe que o prazo da licença só comece a correr a partir da alta hospitalar, em caso de criança nascida de parto prematuro.

## 3. Licença parental

### 3.1. Compartilhamento e ampliação do tempo de duração das licenças-maternidade e paternidade

As propostas visam à junção das duas licenças e deixam aos responsáveis pelo cuidado da criança a decisão de seu usufruto, em períodos alternados. Algumas buscam a ampliação do tempo total de duração das licenças.

### 3.2. Afastamento não remunerado para o cuidado após nascimento

A proposta visa permitir ao empregado ou empregada o direito de tirar licença não remunerada por trinta dias, além das licenças legalmente previstas.

### 3.3. Horário especial de trabalho para cuidado de pessoas em situação de dependência

A proposta prevê a possibilidade de afastamentos durante a jornada de trabalho para ações de cuidado de pessoas dependentes, sem exigência de compensação.

Na sequência, apresentamos o percentual de ocorrência de cada tema em relação às categorias selecionadas, considerando-se o universo de 105 proposições analisadas (74 - licença-maternidade; 24 - licença-paternidade; 7 - licença parental):

**Quadro 1 – Percentuais de temas das proposições legislativas e respectivas categorias**

Porcentagem dos temas das proposições em relação às categorias classificatórias		
Categoria	Tema	Percentual (%)
Licença-maternidade	Ampliação da duração da licença-maternidade	29,72
	Instituição de licença-maternidade em caso de adoção e regulamentação de licença-maternidade em caso de natimorto e aborto não criminoso	14,86
	Transmissão do direito à licença-maternidade	12,16
	Extensão da licença-maternidade	5,40
	Devolução/compensação da licença-maternidade	18,91
	Estabilidade provisória da gestante	8,10
	Alterações na possibilidade de prorrogação legal das licenças-maternidade e paternidade - Lei nº 11.770/2008	4,05
Licença-paternidade	Prorrogação da licença-maternidade e da licença-paternidade	6,75
	Ampliação da duração da licença-paternidade	95,83
Licença parental	Devolução/compensação da licença-paternidade	4,16
	Compartilhamento e ampliação do tempo de duração da licença-maternidade e da licença-paternidade	71,42
	Afastamento não remunerado para o cuidado após nascimento	14,28
	Horário especial de trabalho para cuidado de pessoas em situação de dependência	14,28

## 5 Análise dos achados

Com efeito, levando-se em conta as informações referentes a licenças para cuidado em vigor no Brasil, previstas na Constituição Federal ou na legislação ordinária, e os temas abordados pelas proposições analisadas, um primeiro aspecto que salta à vista, no que tange à abrangência das licenças em estudo, e em especial à licença-maternidade, é que as proposições analisadas em regra buscam manter o mesmo público-alvo das licenças para cuidado atualmente previstas na legislação, uma vez que nenhuma delas visa à concessão de licenças para pessoas que não possuam vínculos laborais formais.

Em suma, não há previsão de aperfeiçoamento da legislação vigente acerca de licenças para cuidado por meio da inclusão de parcela da população brasileira que desenvolve atividades produtivas de maneira informal, encontra-se desempregada ou opta por manter-se alijada do mercado de trabalho para o desempenho não remunerado de tarefas domésticas e de cuidado familiar. De acordo com o IBGE (2020), a informalidade no mercado de trabalho atingiu 41,6% dos trabalhadores brasileiros, em 2019. Entre pessoas ocupadas sem instrução ou com o ensino fundamental incompleto, a proporção de informais era de 62,4%. A situação se afigura mais grave quando se constata que os serviços domésticos, em geral realizados por mulheres pobres, concentraram 72,5% das pessoas em ocupações informais.

Importa destacar que compõem o público-alvo do Programa Bolsa Família, programa de transferência de renda para famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza, as gestantes do grupo familiar, que podem receber um benefício variável no valor de R\$ 41,00, durante os 9 meses de gestação e 6 meses após o parto. Registre-se que a lei limita o recebimento a 5 benefícios variáveis por grupo familiar.

Essa constatação guarda relação direta com a proteção das crianças, em especial daquelas que se encontram na primeira infância, especificamente nos primeiros momentos da vida. Parcela expressiva das crianças brasileiras entre 0 e 5 anos (48%) encontra-se em situação de pobreza ou de extrema pobreza (OBSERVA, 2021). Do total de crianças dessa faixa etária cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - Cadastro Único -, 74,5% estão inscritas no Programa Bolsa Família, que utiliza, como critério de elegibilidade, renda *per capita* familiar inferior a R\$ 178,00. Como destacado pela literatura, as crianças na primeira infância são as mais afetadas pelas privações monetárias, nutricionais e de acesso a direitos impostas ao grupo familiar, porquanto essa fase da vida é determinante para o

desenvolvimento infantil adequado, com consequências importantes no bem-estar e na sua produtividade, na vida adulta.

Assim, cabe ponderar sobre a necessidade de se chamar a atenção para a instituição de mecanismos que possibilitem transferências de renda para esse público-alvo que sejam suficientes para que a família possa prover a devida atenção material, afetiva e emocional nos primeiros meses de vida das crianças, a exemplo do que ocorre nas famílias beneficiárias de licenças por nascimento previstas na legislação brasileira.

Em relação a avanços trazidos pelas proposições em análise frente à legislação vigente, mostraram-se recorrentes as proposições que buscam a ampliação da duração da licença-maternidade. A maioria propõe que seja de 180 dias, contra os atuais 120 dias previstos pelo texto constitucional. Necessário destacar que, para servidores públicos federais e empregados de empresas que se enquadram nos critérios da Lei nº 11.770/2008, a prorrogação de sessenta dias para a licença-maternidade, totalizando 180 dias, e de 15 dias para a licença-paternidade, já é uma realidade. Nesse sentido, a ampliação proposta vai ao encontro do princípio da igualdade, previsto no art. 5º da Constituição.

No entanto, é forçoso reconhecer que a maior parte das proposições apresenta propostas pontuais, voltadas à resolução de questões específicas ou não muito claras da legislação em vigor ou ao atendimento de demandas de um determinado segmento profissional ou grupo populacional. Muitas propostas, inclusive, tratam de temas que já foram regulados pela lei, como a extensão da duração da licença-maternidade para a mãe adotante, desde que seja regida pela CLT. Nesse caso específico, a legislação referente ao servidor público (Lei nº 8.112/1990) não assegura o mesmo direito, conquanto o Supremo Tribunal Federal (STF) tenha estendido, por analogia, o direito a licença-adotante de 120 dias para os servidores públicos. Vale destacar que, por vedação constitucional, os parlamentares não podem apresentar proposições sobre matérias de competência privativa do Poder Executivo, a exemplo de alterações no regime jurídico dos servidores públicos.

No que tange à licença-paternidade, importante enfatizar que, embora quase todas as propostas visem à ampliação de sua duração, que hoje é de apenas 5 dias, nenhuma faz menção à responsabilidade pelo seu pagamento. Atualmente, cabe ao empregador arcar com o ônus de pagamento dos dias não trabalhados. De acordo com Blofield e Martinez (2014), essa sistemática desestimula a busca da ampliação do período de licença, porquanto aumenta o risco de desemprego. Registre-se que a

previdência social, por meio do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), é responsável pelo pagamento do salário-maternidade por 120 dias, que corresponde à última remuneração da empregada gestante.

Quanto às propostas que tratam da licença parental, além do número pouco expressivo (7), a maioria prevê o compartilhamento dos períodos atualmente previstos para a licença-maternidade e paternidade, que totalizam 125 dias. Ademais, algumas preveem a reserva de um tempo mínimo de 30 dias para usufruto do afastamento pela mãe, sob o argumento de que a utilização do período atual aumenta o risco de perda do emprego e desestimula a contratação de mulheres em idade reprodutiva. Ou seja, a proposta de licença parental não parece ter, como objetivo primeiro, a sensibilização para uma divisão mais equânime dos trabalhos de cuidado, historicamente relegado à mulher. Nesse caso, tampouco há referência ao financiamento da licença parental, isto é, se o custeio caberia à seguridade social ou ao empregador. Em suma, a discussão sobre licença parental, que vem se expandindo no mundo inteiro, ainda é bastante incipiente no parlamento brasileiro, mormente quando não se agrega a desigualdade de gênero na provisão dos cuidados ao debate.

Em síntese, apesar de já termos atingido alguns patamares em relação à licença-maternidade propostos pela Convenção nº 183 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), a maioria das propostas em tramitação visa reforçar o papel da mãe como a maior responsável pelo bem-estar da criança nos seus primeiros meses de vida, sem que se busque desenvolver políticas de conciliação da vida familiar e laboral mais igualitárias para os responsáveis pelo cuidado da criança na primeira infância.

Outrossim, desperta interesse a quase ausência de propostas sobre licenças para cuidados de pessoas em situação de dependência para o exercício de atividades da vida diária não relacionadas ao nascimento. Por exemplo, não se identificou proposta para garantir, aos celetistas, as condições hoje existentes para os servidores públicos, que têm direito ao afastamento remunerado de até sessenta dias e não remunerado de até noventa dias com essa finalidade. Considerando-se o rápido processo de envelhecimento da população brasileira, causa estranheza que o parlamento ainda não tenha despertado para a necessidade de discutir esse tipo de apoio às famílias responsáveis pelo cuidado de pessoas em situação de dependência.

Igualmente, também não foi identificada proposição que busque ampliar o período de afastamento de empregados regidos pela CLT ou pela Lei Complementar nº 150/2015 para cuidado de crianças na primeira infância. Vale lembrar que, pela

legislação em vigor, o empregado ou empregada têm direito a um dia de licença ao ano para levar seu filho à unidade de saúde, sem prejuízo da remuneração.

Em síntese, as proposições analisadas pouco inovam em relação a parâmetros internacionais de políticas voltadas à conciliação da vida familiar e laboral, com perspectiva de gênero, bem como em relação à legislação em vigor referente a licenças para cuidados. As mudanças propostas em geral são incrementais, e não visam uma mudança mais radical do sistema de licenças vigente.

## 6 Conclusão

O estudo desenvolvido permitiu verificar a percepção parlamentar, no âmbito da Câmara dos Deputados, sobre as licenças para cuidado infantil. Conforme já exposto, as proposições analisadas revelam propostas pontuais de mudanças na legislação em vigor, sem expansão de sua abrangência para camadas populacionais que ainda não têm direito a essa proteção social em razão de não exercerem atividades laborais com vínculo formalizado.

Além disso, faz-se oportuno refletir sobre o número diminuto de propostas que tratam da licença parental, que possa ser usufruída tanto pelo homem quanto pela mulher de forma equânime, e da inclusão das licenças em um sistema estruturado de apoio ao cuidado infantil e à conciliação da vida familiar e laboral.

Para que se possa conhecer mais a fundo a percepção parlamentar de outras políticas de cuidado que permitam a conciliação da vida familiar e laboral, como serviços e transferências monetárias, sugere-se a realização de pesquisas em relação a essas políticas públicas, de forma a se obter um retrato mais fidedigno das proposições sobre políticas de cuidado que tramitam no Congresso Nacional.

## Referências

BATTHYÁNY, Karina. **Las políticas y el cuidado en América Latina: Una mirada a las experiencias regionales**. Santiago de Chile: CEPAL, 2015. (Serie Asuntos de Género n° 124).

BLOFIELD, M.; MARTINEZ, J.F. **Trabajo, familia y cambios en la política pública en América Latina: equidad, maternalismo y corresponsabilidad.** Revista Cepal, Diciembre, 2014.

BONFIM, S. Aceleração do envelhecimento da população brasileira e necessidade de cuidados de longa duração para idosos – desafios, potencialidades e oportunidades. In: **Brasil 2050: desafios de uma nação que envelhece.** Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017.

BONFIM, S. Quem vai cuidar? **Formação de agenda e e tomada de decisão na construção do Sistema Integrado de Cuidados do Uruguai.** Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudo Sociais e Políticos, Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2018.

BRASIL. **Constituição de 1988.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 24 set. 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del5452.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm)>. Acesso em: 24 set. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8112compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112compilado.htm)>. Acesso em: 24 set. 2021.

BRASIL. **Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/l11770.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11770.htm)>. Acesso em: 24 set. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 150, de 1º de junho de 2015.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp150.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp150.htm)>. Acesso em: 24 set. 2021.

BRASIL. **Programa Empresa Cidadã.** Disponível em: <<https://receita.economia.gov.br/orientacao/tributaria/isencoes/programa-empresa-cidada/orientacoes>>. Acesso em: 22 jun. 2021.

CARRASCO, Cristina. **El cuidado como eje vertebrador de una nueva economía.** Madri: Cuadernos de Relaciones Laborales, vol. 31, Nº 1, 39-56, 2013.

GENTA, Natalia. Clase 10: **Tendencias de políticas de cuidado en América Latina y síntesis del curso**. Primera parte. Disponível em: <[https://www.youtube.com/watch?v=\\_6EP6UDxtJo](https://www.youtube.com/watch?v=_6EP6UDxtJo)>. Acesso em: 20 jun. 2021.

IBGE. **Síntese de Indicadores Sociais – Uma Análise das Condições de Vida da População Brasileira**. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: 2020, 148 p.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**: outras formas de trabalho. Rio de Janeiro, 2019.

KINGDON, John W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. Updated 2nd ed. Boston: Longman, 2011.

OBSERVA – Observatório do Marco Legal da Primeira Infância. Disponível em: <<https://rnpiobserva.org.br/>>. Acesso em: 20 jun. 2021.

PRIETO, Alessandra. **Discapacidad, infancia y trabajo de cuidados**. In: *El Trabajo de Cuidados: Una Cuestión de Derechos Humanos Y Políticas Públicas*. Ciudad del México: 2018, ONUMUJERES MÉXICO.

SORJ, Bila. **Arenas de cuidado nas interseções entre gênero e classe social no Brasil**. Cad. Pesqui. [online]. 2013, vol.43, n.149, p.478-491.

## Apêndice – Lista das proposições analisadas

### Proposições relativas à licença-maternidade

PEC	Tema
494/2006	Instituição de licença-maternidade para casos de adoção
515/2010	Ampliação da licença-maternidade para 180 dias
58/2011	Devolução do prazo da licença-maternidade em casos de prematuridade
181/2015	Devolução de prazo de licença-maternidade em casos de prematuridade

PEC	Tema
196/2016	Ampliação da duração da licença-maternidade para trinta dias em caso de parto múltiplo
113/2019	Estabilidade provisória da gestante no emprego para determinadas categorias e cargos
151/2019	Estabilidade provisória da gestante no emprego para determinadas categorias e cargos
158/2019	Ampliação da licença-maternidade para 180 dias e extensão da licença-maternidade para deputadas e senadoras.
163/2019	Estabilidade provisória da gestante no emprego para determinadas categorias e cargos

PL	Tema
3.783/2008	Estabilidade provisória da gestante – aborto ou filho morto
4.213/2009	Instituição de licença à adotante de 120 dias e de 180 dias para adoção múltipla
4.913/2009	Instituição de equivalência entre a licença à adotante e a licença-maternidade
6.753/2010	Transmissão da licença-maternidade para o pai, no caso de morte ou impedimento materno do cuidado infantil
7.055/2010	Ampliação da licença-maternidade para 180 dias para categoria específica
1.145/2011	Ampliação da licença-maternidade para 180 dias para categoria específica
1.164/2011	Devolução do prazo de licença-maternidade em caso de prematuridade
1.464/2011	Devolução do prazo licença-maternidade – prematuridade ou estado de saúde grave
2.967/2011	Instituição da licença-maternidade para adoção – 120 dias
2.299/2011	Extensão do salário-maternidade – 180 dias
3.161/2012	Alteração de regras da prorrogação legal da licença-maternidade – Lei nº 11.770/2008
3.231/2012	Transmissão da licença-maternidade para o pai, no caso de morte ou impedimento materno do cuidado infantil
3.416/2012	Devolução do prazo da licença-maternidade – prematuridade
3.417/2012	Transmissão da licença-maternidade para o pai, no caso de morte ou impedimento materno do cuidado infantil
3.445/2012	Alteração de regras da prorrogação legal da licença-maternidade – Lei nº 11.770/2008
3.725/2012	Ampliação da licença-maternidade – 180 dias
4.505/2012	Alteração de regras da prorrogação legal da licença-maternidade – Lei nº 11.770/2012
4.698/2012	Extensão da licença-maternidade – doação de leite humano
5.376/2013	Ampliação da licença-maternidade – gestante com deficiência
5.473/2013	Transmissão da licença-maternidade para o pai, no caso de morte ou impedimento materno do cuidado infantil
5.566/2013	Transmissão da licença-maternidade para o pai, no caso de morte ou impedimento materno do cuidado infantil

PL	Tema
5.661/2013	Extensão da licença-maternidade – doação de leite humano
5.665/2013	Estabilidade no emprego à pessoa adotante
5.797/2013	Transmissão da licença-maternidade para o pai, no caso de morte ou impedimento materno do cuidado infantil
8.198/2014	Extensão licença-maternidade – doação de leite humano
1.373/2015	Devolução do prazo licença-maternidade – prematuridade
1.695/2015	Devolução do prazo licença-maternidade – prematuridade
1.693/2015	Devolução do prazo licença-maternidade – prematuridade
3.627/2015	Ampliação da licença-maternidade em situações específicas
4.177/2015	Ampliação da licença-maternidade – filhos com deficiência
5.656/2016	Transmissão da licença-maternidade para o pai, no caso de morte ou impedimento materno do cuidado infantil
5.960/2016	Ampliação da licença-maternidade – filhos com deficiência
6594/2016	Instituição da licença-maternidade à adotante
7.122/2017	Instituição da licença-maternidade em caso de aborto ou natimorto
7.601/2017	Ampliação dos prazos para a prorrogação legal das licenças-maternidade e paternidade
7.666/2017	Ampliação da licença-maternidade e paternidade
7.826/2017	Instituição de equivalência entre a licença à adotante e a licença-maternidade
7.868/2017	Ampliação da licença à adotante em adoção múltipla
7.993/2017	Devolução do prazo da licença-maternidade – prematuridade
8.702/2017	Devolução do prazo licença-maternidade – prematuridade
9.696/2018	Instituição da licença-maternidade em caso de aborto ou natimorto
9.738/2018	Estabilidade provisória materna
9.739/2018	Instituição de licença-maternidade – filho natimorto e aborto
9.939/2018	Devolução do prazo da licença-maternidade – prematuridade
10.062/2018	Ampliação da licença-maternidade – 180 dias
10.849/2018	Ampliação da licença-maternidade – 180 dias
10.991/2018	Ampliação da licença-maternidade – filhos com deficiência ou condição grave de saúde
189/2019	Ampliação da estabilidade provisória da gestante
438/2019	Devolução do prazo da licença-maternidade – prematuridade
503/2019	Devolução do prazo da licença-maternidade – prematuridade
1.233/2019	Ampliação da licença-maternidade – filhos com deficiência
1.787/2019	Ampliação licença-maternidade – filhos com microcefalia decorrente de zika vírus
3.695/2019	Ampliação da estabilidade provisória da gestante
4.087/2019	Devolução do prazo da licença-maternidade – prematuridade

## Proposições relativas à licença-paternidade

PL	Tema
3.935/2008	Ampliação da licença-paternidade – 15 dias
4.853/2009	Ampliação da licença-paternidade – 30 dias
6.753/2010	Ampliação da licença-paternidade – até 120 dias (falecimento da mãe)
879/2011	Ampliação da licença-paternidade – 30 dias
901/2011	Ampliação da licença-paternidade – Empresa Cidadã
2.098/2011	Devolução do prazo da licença-paternidade
2.272/2011	Ampliação da licença-paternidade – 120 dias (adoção)
3.281/2012	Ampliação da licença-paternidade – 120 dias (falecimento da mãe)
3.431/2012	Ampliação da licença-paternidade – 120 dias (adoção)
3.831/2012	Ampliação da licença-paternidade 90 dias
7.985/2014	Ampliação da licença-paternidade – 10 dias
1.099/2015	Ampliação da licença-paternidade – 15 dias
2.534/2015	Ampliação da licença-paternidade – 15 dias
2.915/2015	Ampliação da licença-paternidade – 30 dias
7.153/2017	Ampliação da licença-paternidade – 30 dias
7.560/2017	Ampliação da licença-paternidade – 20 dias (militar)
9.383/2017	Ampliação da licença-paternidade – 120 dias (adoção)
11.033/2018	Ampliação da licença-paternidade – 10 dias
1.787/2019	Ampliação da licença-paternidade – filho com deficiência
2.513/2019	Ampliação da licença-paternidade – 10 dias
2.786/2019	Ampliação da licença-paternidade – 9 dias
569/2020	Ampliação da licença-paternidade – 6 dias
2.885/2020	Ampliação da licença-paternidade – 1 dia
480/2021	Ampliação da licença-paternidade – 1 dia

## Proposições relativas à licença parental e outras

PEC	Tema
355/2017	Compartilhamento de licença parental de 180 dias

PL	Tema
9.412/2017	Compartilhamento de licença-maternidade e paternidade
10.257/2018	Compartilhamento de licença-maternidade e paternidade
855/2019	Compartilhamento de licença-maternidade e paternidade ampliadas
3.394/2019	Horário especial de trabalho para cuidado de pessoa dependente, sem compensação posterior
4.015/2019	Licença não remunerada por ocasião de nascimento – 30 dias

PL	Tema
560/2020	Compartilhamento de licença-maternidade e paternidade ampliadas
1.695/2015	Devolução do prazo da licença-maternidade – prematuridade
1.693/2015	Devolução do prazo da licença-maternidade – prematuridade
3.627/2015	Ampliação da licença-maternidade em situações específicas
4.177/2015	Ampliação da licença-maternidade – filhos com deficiência
5.656/2016	Transmissão da licença-maternidade para o pai, no caso de morte ou impedimento materno do cuidado infantil
5.960/2016	Ampliação da licença-maternidade – filhos com deficiência
6.594/2016	Instituição da licença-maternidade à adotante
7.122/2017	Instituição da licença-maternidade em caso de aborto ou natimorto
7.601/2017	Ampliação dos prazos para prorrogação legal das licenças-maternidade e paternidade
7.666/2017	Ampliação da licença-maternidade e paternidade
7.826/2017	Instituição de equivalência entre a licença à adotante e à licença-maternidade
7.868/2017	Ampliação da licença à adotante em adoção múltipla
7.993/2017	Devolução do prazo da licença-maternidade – prematuridade
8.702/2017	Devolução do prazo licença-maternidade – prematuridade
9.696/2018	Instituição da licença-maternidade em caso de aborto ou natimorto
9.738/2018	Estabilidade provisória materna
9.739/2018	Instituição de licença-maternidade – filho natimorto e aborto
9.939/2018	Devolução do prazo licença-maternidade – prematuridade
10.062/2018	Ampliação da licença-maternidade – 180 dias
10.849/2018	Ampliação da licença-maternidade – 180 dias
10.991/2018	Ampliação da licença-maternidade – filhos com deficiência ou condição grave de saúde
189/2019	Ampliação da estabilidade provisória da gestante
438/2019	Devolução do prazo da licença-maternidade – prematuridade
503/2019	Devolução do prazo da licença-maternidade – prematuridade
1.233/2019	Ampliação da licença-maternidade – filhos com deficiência
1.787/2019	Ampliação da licença-maternidade – filhos com microcefalia decorrente de zika virus
3.695/2019	Ampliação da estabilidade provisória da gestante
4.087/2019	Devolução do prazo da licença-maternidade – prematuridade
4.379/2019	Transmissão da licença-maternidade para o pai, no caso de morte ou impedimento materno do cuidado infantil
1.233/2020	Instituição do salário-maternidade por adoção
2.011/2020	Prorrogação da licença-maternidade – pandemia
2.244/2020	Instituição de licença-maternidade para adoção
2.681/2020	Transmissão da licença-maternidade para o pai, no caso de morte ou impedimento materno do cuidado infantil e alteração no início da contagem da licença

PL	Tema
3.913/2020	Prorrogação da licença-maternidade – pandemia
4.332/2020	Prorrogação da licença-maternidade – pandemia
4.351/2020	Prorrogação das licenças-maternidade e paternidade – pandemia
4.943/2020	Prorrogação não remunerada da licença-maternidade
5.373/2020	Ampliação da licença-maternidade – 240 dias
138/2021	Ampliação da licença-maternidade – 180 dias



edições câmara  
ESTUDOS E DEBATES



Consultoria  
Legislativa

