

A AGENDA BRASILEIRA NO CAMPO DA PRIMEIRA INFÂNCIA: AVANÇOS E RETROCESSOS

THE AGENDA IN THE FIELD OF EARLY CHILDHOOD: ADVANCES AND SETBACKS

Aline Elisa Maretto LANG*

Resumo: O artigo analisa a emergência do debate sobre a primeira infância como demanda para o governo e sua inclusão na agenda formal das políticas nacionais a partir do ano de 2000. Utilizando como referência o modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon, realizamos revisão de literatura e pesquisa documental tendo como fonte publicações produzidas em âmbito internacional (publicações do UNICEF) e em âmbito nacional (publicações do governo, sociedade civil e academia). Contextualizamos o movimento internacional de defesa por políticas públicas para a primeira infância, as iniciativas adotadas pelos diferentes governos brasileiro, a identificação do problema e a formulação e escolha entre alternativas que resultaram na aprovação da Lei Federal 13.257/2016. Concluímos que a formulação de agendas é um processo que envolve a interação de muitos agentes com interesses distintos, sendo os sujeitos políticos os que têm maior peso na inclusão e permanência de pautas na agenda formal do governo.

Palavras-chave: Primeira infância. Análise de Políticas públicas. Formulação de agendas.

Abstract: The article analyzes the emergence of the debate on early childhood as a demand for the government and its inclusion in the formal agenda of national policies from 2000. Using as a reference the Model of Multiple Flows of Kingdon, we conducted a literature review and documentary research with as a source publication produced internationally (UNICEF publications) and nationwide (government publications, civil society and academia). We contextualized the international movement of defense by public policies for early childhood, the initiatives adopted by the different Brazilian governments, the identification of the problem and the formulation and choice between alternatives that resulted in the approval of Federal Law 13,257/2016. We conclude that the formulation of agendas is a process that involves the interaction of many agents with different interests, with political subjects being the ones who have the greatest weight in the inclusion and permanence of agendas on the formal agenda of the government.

Keywords: Early childhood. Public Policy Analysis. Formulation of agendas.

Submetido em 26/12/2019.

Aceito em 05/06/2020.

* Doutoranda e mestre em Política Social pelo Programa de Pós-graduação em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Espírito Santo (FAPES). Rua Eugênio Ramos, 780, Jardim da Penha – Vitória, Espírito Santo. CEP 29.060-130. E-mail: <alinelisa_lang@hotmail.com>.

Introdução

A década de 1990¹ foi um momento de debates e avanços quanto aos direitos da criança e do adolescente no Brasil e no mundo² (PEREZ, PASSONE, 2010). Contexto histórico marcado por mudanças no governo³, em que as diversas ações⁴ em áreas distintas favoreceram o despertar da atenção da sociedade e do governo para a temática do desenvolvimento infantil. Esse artigo analisa a emergência do debate sobre a primeira infância como demanda para o governo e sua inclusão na agenda formal das políticas nacionais.

À luz de estudos sobre os processos de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, enfocaremos a construção de agendas (*agenda setting*). Partimos do pressuposto que para um problema social ser considerado um problema público que requer resposta, e inserido na agenda formal do governo, é necessário a persuasão dos sujeitos envolvidos nos processos de tomada de decisão do governo e são passíveis de intervenção pública (SOUZA, 2006). Isso envolve considerar o peso do poder de decisão que os diferentes atores têm no processo de definição da agenda (SERAFIM, DIAS 2012).

No Ciclo da Política, todo o processo de construção de uma política pública é pesquisado, entendendo suas etapas como fases sequenciais e interdependentes (FRONZA, NOGUEIRA, 2015). É fundamental que o analista considere o caráter dinâmico dos processos político-administrativos, variáveis econômicas, político-ideológicos, conceituais, entre outros. Neste artigo, nosso foco será nas duas primeiras fases desse ciclo (percepção e definição de problemas e *agenda setting*).

Adotamos como referência o modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Model*) desenvolvido por John Kingdon (1995). De acordo com Capella (2006), esse é um dos modelos desenvolvidos na área de políticas públicas que se destaca por seu potencial para explicar como as agendas governamentais são formuladas e alteradas. Para Kingdon (1995), a definição da agenda formal é resultado da confluência entre três fluxos: problemas (*problem stream*), seu reconhecimento é importante para o estabelecimento de agendas; formulação do conjunto de soluções ou alternativas ao problema (*policy stream*); e, político (*political stream*), influenciado pela sensibilidade social e comoção pública. Ao convergirem abre-se o que o autor denominou de “janela de oportunidade”, que, com a atuação dos “empreendedores políticos”, o problema pode vir (ou não) a ser inserido na agenda governamental (*setting*) (KINGDON, 1995).

¹Os avanços conquistados pela infância, na década de 1990, foram gestados em um processo construído internacionalmente, a partir de Conferências que resultaram em documentos que contribuíram para a inclusão da infância no debate internacional. Dentre eles, podemos citar a Declaração de Genebra (1924), Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), Declaração dos Direitos da Criança (1959), Declaração de Alma-Ata (1978), entre outros.

² Em âmbito internacional a Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC) e, em âmbito nacional, a inclusão do artigo 227 na Constituição Federal (1988) e a aprovação em 1990 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

³ Governos de Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002), Luiz Inácio Lula da Silva (2003 a 2011), Dilma Rousseff (2012 a agosto 2016), Michel Temer (agosto 2016 a 2018) e, Jair Messias Bolsonaro (janeiro 2019).

⁴ A partir da década de 1990: criação do Sistema Único de Saúde e o ECA; Agentes Comunitários de Saúde (1991); Programa Saúde da Família (1994); Comitê da Primeira Infância (2000); Programa Fome Zero (2003); Agenda de Compromissos para a Saúde Integral da Criança e Redução da Mortalidade Infantil (2004); Sistema Único de Assistência Social (2005); Política Nacional de Atenção Básica (2006); Programa Saúde da Escola (2007); Política Nacional da Promoção da Saúde (2010); entre outros.

A definição do problema é fundamental, pois a maneira em que ele é definido pode determinar o sucesso de uma questão em um processo que é muito competitivo de *agenda-setting* (CAPELLA, 2006). A separação entre o término da identificação de problemas e início da conformação da agenda é utilizada apenas para fins didáticos, pois são momentos interdependentes (SERAFIM, DIAS, 2012). Definido o problema, o *policy stream* consiste em um conjunto de alternativas e soluções (*policy alternatives*), disponíveis para sua resolução. A geração de soluções e alternativas é explicada pelo modelo de *multiple streams*, entendendo que as ideias para solucionar os problemas são geradas em comunidades (*policy communities*) (CAPELLA, 2006). A passagem de um tema social para problema de política pública pode ocorrer usualmente a partir da influência de três mecanismos básicos: 1) eventos, crises e símbolos; 2) indicadores; e, 3) *feedback* das ações governamentais (KINGDON, 1995).

Cabe considerar que as políticas públicas são pensadas e gestadas para atender diferentes interesses, portanto, é impossível pensá-las de maneira neutra e imparcial (FRONZA, NOGUEIRA, 2015). Entender como ocorrem as decisões é uma forma de desvelar como estão organizados os núcleos do poder no Brasil, requerendo do pesquisador competência para descobrir e apreender o movimento do real, que é complexo e multideterminado (FRONZA, NOGUEIRA, 2015). A noção de ciclo de políticas públicas irá nos servir como uma ferramenta heurística capaz de fornecer um primeiro mapeamento e problematização da construção de uma agenda governamental para a primeira infância no Brasil.

Partindo do aporte de Kingdon (1995), realizamos pesquisa documental. Para tanto, selecionando documentos que apresentassem as pautas de diferentes atores (Quadro 1). Os documentos são de acesso público, e apresentavam indicações sobre as pautas em relação a primeira infância.

Quadro 01: Documentos pesquisados

ÂMBITO	ATORES	DOCUMENTO	CONTEÚDO
Mundial	UNICEF	Celebrando 20 anos da Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC) (2009)	Apresenta avanços alcançados a partir da CDC, indicando a evolução dos padrões internacionais de direito das crianças, os impactos desse documento sobre as legislações nacionais.
		<i>General comment N. 7</i> (2005)	Revisa os relatórios dos Estados sobre as questões referentes a primeira infância.
Nacional	Governo	Projeto de Lei nº 6998 de 2013	Apresenta proposta sobre as políticas públicas para a primeira infância.
		Lei nº 13.257 de 2016	Normatiza políticas públicas para a primeira infância.
		Primeira infância: avanços do marco legal da primeira infância	Reúne artigos relacionados ao processo de aprovação da Lei 13.257 de 2016.
	Sociedade Civil	Plano Nacional pela Primeira Infância (2010)	Apresenta orientações para ação do governo e da sociedade civil na defesa dos direitos da primeira infância.
	Academia	Comitê da Primeira Infância: uma estratégia de coordenação de políticas em favor da criança pequena	Apresenta avanços obtidos para a infância após a aprovação das legislações, expõe alguns indicadores da situação da infância naquele período (anos 1990-2002)
		A produção do cidadão: políticas públicas para a primeira infância no Brasil	Pesquisa sobre atores envolvidos na produção de políticas públicas para a primeira infância no Brasil.
Políticas sociais de atendimento às crianças e aos adolescentes no Brasil.		Analisa a emergência e o desenvolvimento das políticas sociais de atendimento à infância e juventude no processo de desenvolvimento do sistema de proteção social nacional.	

Fonte: Sistematizado pela autora, 2019.

Nos documentos, verificamos quais e como essas pautas entraram na agenda. A escolha desse recorte temporal ocorreu pois esse foi o ano em que os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM) foram pactuados, trazendo em seu interior metas que demandaram ações direcionadas à primeira infância por parte dos governos nacionais. A análise dos documentos se deu à luz da representação do ciclo de políticas públicas como ferramenta para compreensão da inserção do tema primeira infância na agenda governamental brasileira, utilizando o Modelo de Múltiplos Fluxos (KINGDON, 1995).

O artigo está estruturado em quatro partes. Essa introdução em que apresentamos a nossa proposta e a metodologia utilizada na sua construção. Posteriormente, apresentamos como a temática primeira infância ganha espaço no debate mundial. No item seguinte, apresentamos como foi desenhado o processo de inclusão da primeira infância na agenda governamental brasileira em diferentes governos, indicando seus avanços e retrocessos. Por fim, apresentamos as considerações finais.

1. Primeira infância no cenário mundial

Considerando que os agentes internacionais são sujeitos políticos na formulação das agendas públicas (JANNUZZI, 2011), buscamos refletir como o tema “primeira infância” aparece na pauta dos

organismos internacionais entre 1980-2015 e como essas são incorporadas pelo governo brasileiro. Iniciamos na década de 1980, visto que a Convenção da Organização das Nações Unidas (ONU) pelos Direitos da Criança (CDC)⁵ é um marco na história dos direitos da criança (UN, 1989). Essa Convenção estabelece um enquadramento jurídico completo para a proteção dos direitos da infância (UN, 1989) e 196 países são signatários dela⁶, entre eles, o Brasil.

Os organismos registram, partir da década de 1990, melhorias nas condições de vida das crianças⁷, associando tais resultados à aprovação da CDC (UNICEF, 2009). Um dado recorrente é a queda na mortalidade em crianças menores de 5 anos, que “[...] caiu de 12,5 milhões, em 1990, para menos de nove milhões, em 2008 (UNICEF, 2009, p. 15)”. Outros indicadores sociais também são considerados.

[...] O número de crianças fora da escola caiu de 115 milhões, em 2002, para 101 milhões, em 2007; e hoje cerca de 84% das crianças em idade escolar frequentam a escola primária. [...] já não há diferenças de gênero nos níveis regional e global nesse ciclo: nos países em desenvolvimento, o índice de paridade de gênero chega a 96%, a despeito de acentuadas variações regionais [...] (UNICEF, 2009, p. 16).

A construção de uma agenda em torno da infância envolveu diferentes sujeitos e a realização de um conjunto de ações. Múltiplos eventos ocorreram a partir dos anos 2000⁸ promovendo a visibilidade do tema primeira infância no cenário internacional e nacional. Após a aprovação da Convenção, foi instituído o Comitê dos Direitos da Criança, composto por profissionais representantes de cada país, para dar continuidade ao seu cumprimento e recomendar aos Estados Membros ações que complementem os marcos jurídicos e os instrumentos de aplicação das normativas da Convenção (FUJIMOTO, 2016). Outros compromissos políticos mundiais também foram acordados. No Fórum Mundial sobre a Educação foram estabelecidas oficialmente seis metas, que abarcaram entre outros a aprendizagem na primeira infância, o ano de 2015 foi a data limite para alcançar essas metas (FUJIMOTO, 2016). É num cenário de não alcance das Metas da Saúde para todos no ano 2000 e a configuração de novas metas que, na Assembleia Geral da ONU de 2000, foram pactuados os Objetivos do Milênio. Dos oito objetivos definidos, quatro estão associados ao tema da educação, cuidado e desenvolvimento infantil. Observa-se que o documento destaca a importância da atenção à primeira infância (FUJIMOTO, 2016).

A infância, configurada como um período que requer atenção e políticas específicas, será incorporada em documentos das agências internacionais. Em 2005, o Comentário Geral N° 7/Rev.1, sobre Realização dos Direitos da Criança na Primeira Infância, defende a definição de políticas e planos de ação

⁵A Convenção sobre os Direitos da Criança foi adotada pela Assembleia Geral da ONU em 20 de novembro de 1989. Entrou em vigor em 2 de setembro de 1990. É o instrumento de direitos humanos mais aceito na história universal (FUJIMOTO, 2016).

⁶ Disponível em: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-11&chapter=4&clang=_en. Acesso em nov. de 2019.

⁷ Apesar dos avanços alcançados na melhora das condições de vida das crianças, apresentaremos, posteriormente, como mudanças no governo impactaram na realidade da infância trazendo alguns retrocessos.

⁸ *World Forum on Early Care and Education*; Assembleia Geral da ONU de Nova York (2000); Assembleia Geral da ONU (2002) adota o documento “*A world fit for children*”; Conferência Mundial sobre Educação e Cuidado na Primeira Infância (ECPI): construir a riqueza das nações (2010).

visando alcançar o cumprimento dos direitos (UN, 2005). Trata-se das implicações políticas dessa nova visão sobre a primeira infância.

Como um problema que requer ação, em 2017, o UNICEF apontava que 32 países não possuíam políticas nacionais básicas para apoiar pais de bebês e crianças pequenas (UNICEF, 2017). Somente 15 países – incluindo Cuba, França, Portugal, Rússia e Suécia – adotam três políticas fundamentais⁹ para assegurar o desenvolvimento saudável do cérebro das crianças. Cerca de 85 milhões de crianças com menos de 05 anos estão crescendo em países que não tem nenhuma dessas três políticas (UNICEF, 2017).

Diante do não alcance das metas do ODM, em 2014¹⁰, a ONU propõe uma agenda universal para o desenvolvimento sustentável, tendo como base direitos na qual as pessoas e o planeta ocupam um lugar central. O texto final, possui 17 objetivos, com expectativa de execução até 2030. O cuidado e a atenção à primeira infância aparecem no documento, com destaque a importância da educação - em especial do ensino primário - e a garantia do acesso a programas que visam o desenvolvimento infantil.

Com metas pactuadas para cumprimento até 2030, o período foi também rico em encontros, seminários e conferências como as conferências sobre as mudanças climáticas, financiamento, entre outras, realizadas como estratégias para alcance das metas do ODS. Em 2015, no Fórum Mundial sobre a Educação 2015-2030, foi aprovada Declaração de Incheon, que defendia uma educação equitativa, de qualidade e com aprendizagens ao longo de toda a vida, estando em conformidade com o que havia sido pactuado nos ODS (FUJIMOTO, 2016). Também foram realizadas as Cúpulas das Américas da Organização dos Estados Americanos (OEA) (Chile, 1998 até Panamá, 2015); reuniões de Ministros de Educação da Organização dos Estados Ibero-americanos (OEI) (2000-2021) e da OEA, que, do mesmo modo, aprovaram Declarações e/ou Resoluções regionais e sub-regionais contendo legislação clara sobre a importância do desenvolvimento, cuidado e educação da primeira infância (FUJIMOTO, 2016).

Os diferentes eventos e compromissos políticos pactuados, que ainda estão em curso, apresentam um panorama dinâmico de preparo ou até mesmo de atualização de compromissos políticos com a primeira infância, incentivados a partir de diferentes eixos (FUJIMOTO, 2016). Identificamos um movimento dos organismos internacionais a partir dos anos 2000 que favorecem o surgimento de um ambiente político capaz de interferir na agenda pública, uma vez que acordos são pactuados com objetivos, metas e prazos a serem cumpridos levando para os governos a necessidade de elaborar políticas e programas que permitam alcançá-los. Questões referentes ao desenvolvimento da primeira infância foram colocadas e reconhecidas mundialmente como questões que requerem enfrentamento por parte dos governos nacionais visando a redução das disparidades entre a realidade da infância em diferentes países. A incorporação da questão da primeira infância na agenda de cada governo nacional envolve outros processos presentes no Ciclo das

⁹ Dois anos de educação pré-primária gratuita; pausa para amamentação no trabalho para as novas mães durante os primeiros seis meses; e licença parental adequada.

¹⁰ Entre a publicação do Comentário Geral Nº 7/Rev.1 em 2005 e a Assembleia da ONU em 2014 que estabelece os ODS, observamos haver um hiato temporal que, em buscas iniciais, não identificamos o motivo. Pesquisas mais amplas serão necessárias para compreender o que aconteceu nesse período.

Políticas. Diante disso, é mister refletir como essas questões ascendem à agenda governamental brasileira, no transcorrer de diferentes governos, e os avanços e retrocessos em tempos de governo de direita.

2. A inclusão da primeira infância na agenda governamental brasileira

No Brasil, as décadas de 1980 e 1990 foram períodos importantes em relação ao reconhecimento de direitos das crianças¹¹ (PEREZ, PASSONE, 2010). Entretanto, ainda que tenhamos avanços em definições legais, o acesso a alguns direitos vem sendo denegado em sua vida cotidiana (COMITÊ DA PRIMEIRA INFÂNCIA, 2002). Parte considerável das crianças brasileiras, em especial a primeira infância, vivem em situações que ilustram o distanciamento entre os direitos assegurados legalmente e suas condições de vida (COMITÊ DA PRIMEIRA INFÂNCIA, 2002). Em relação a pobreza, por exemplo, dados do censo de 2010 (IBGE, 2016) indicam que a taxa de extrema pobreza para a população de zero a três anos é de 13,4%, valor maior do que o verificado para a população brasileira em geral (66,5%). Ou seja, a pobreza é um fator que gera impacto negativo no desenvolvimento dessas crianças (BRASIL, 2016).

Observa-se, no campo da primeira infância, que apesar de avanços importantes como a taxa de cobertura vacinal¹², políticas e ações em prol do desenvolvimento infantil ainda são incipientes (BRASIL, 2016). Ao produzir o documento “Síntese de evidências para políticas de saúde: promovendo o desenvolvimento na primeira infância”, o governo Dilma ratificava que entre pautas, agendas e ações há um hiato (BRASIL, 2016). Mas esse hiato, não data de 2016. Assim, para fins didáticos e de organização do texto, iremos fazer um recuo ao governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) indicando algumas ações que estiveram (direta ou indiretamente) relacionadas a primeira infância, para posteriormente apresentarmos os governos petistas e, por fim, o governo Temer e as primeiras iniciativas do governo Bolsonaro. Esse recorte temporal consiste em uma estratégia para demonstrar como no decorrer dos diferentes governos as questões relacionadas a primeira infância apareceram e como essa agenda sofre inflexões da direção política de cada governo.

2.1 Primeira infância no governo FHC

O governo FHC foi marcado por sua política de estabilização econômica e, no âmbito da política social, pelo foco na parceria com o terceiro setor, influenciando na maneira como foi conduzida a política social, refletindo, também, nas ações direcionadas a infância. Nesse governo, a política social era apresentada para “[...]garantir o direito social, a promover a igualdade de oportunidades e a proteger os grupos vulneráveis (DRAIBE, 2003, p. 72)”, e constituída por três eixos de programas: serviços sociais básicos de

¹¹ Para os períodos anteriores aos anos 1980, ver o livro “A arte de governar criança” de Irene Rizzini e Francisco Pilotti (2009).

¹² Apesar da alta cobertura vacinal brasileira que, desde a década de 1990, estavam acima de 95%, “[...] a partir de 2016, essas coberturas têm declinado cerca de 10 a 20 pontos percentuais. Isso era inesperado e veio acompanhado do aumento da mortalidade infantil e materna.” (SATO, 2018, p. 2).

vocação universal e responsabilidade pública; os programas básicos; e, o programa de enfrentamento a pobreza, que deveriam ser articulados de acordo com as orientações e prioridades do governo (DRAIBE, 2003).

No combate à pobreza estavam inseridas ações de redução da mortalidade infantil; desenvolvimento da educação infantil e do ensino fundamental; melhoria das condições de alimentação nas escolas e das famílias pobres; melhoria das condições de moradia e de saneamento básico, entre outros (DRAIBE, 2003). Liderada pelo Programa Comunidade Solidária (PCS), era direcionada aqueles que delas necessitavam, não possuindo caráter universal (DRAIBE, 2003).

No âmbito da atuação do PCS, em 2000, o governo criou o Comitê da Primeira Infância, vinculado à Secretaria Executiva do Programa Comunidade Solidária (COMITÊ DA PRIMEIRA INFÂNCIA, 2002), visando desenvolver estratégias que assegurassem o cumprimento dos direitos das crianças brasileiras de zero a seis anos de idade, (COMITÊ DA PRIMEIRA INFÂNCIA, 2002). O Comitê conclama governo e sociedade civil para as ações nesse campo. Draibe (2003) destaca que duas linhas de ação revelaram as preferências governamentais na condução da área social: de um lado, apresenta uma visão positiva das parcerias com as organizações não governamentais (ONGs); e, de outro lado, a modernização e o reforço dos mecanismos de ação regulatória do Estado em relação ao setor privado lucrativo e às organizações do Terceiro Setor (DRAIBE, 2003). A articulação entre governo e sociedade civil no âmbito do sistema de proteção social era defendida pelo governo.

Ainda no governo FHC, foram implementadas alterações em alguns programas sociais (DRAIBE, 2003). Em 1996, tem-se a lei n. 9.394 que instituiu a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que define – dentre diversas questões – a educação infantil como a primeira etapa da educação básica. Sua finalidade era o desenvolvimento integral de crianças até seis anos de idade (BRASIL, 1996). Já em 2001 é promulgado o Plano Nacional de Educação que estabeleceu diretrizes e metas para a educação, entre elas para a educação infantil como, por exemplo, ampliação da oferta de vagas para crianças até seis anos (BRASIL, 2001).

Na saúde, de acordo com Draibe (2003, p. 82), “[...] a mais forte inovação programática e de concepção provavelmente corresponde ao Programa Saúde da Família (PSF), que veio englobar e ampliar um programa ainda incipiente, o Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACCS)”, reforçando as ações básicas em saúde e focalizando em famílias e áreas mais carentes. A autora também destaca que em 2001 outra inovação transformou o programa de combate a mortalidade infantil no Programa Bolsa Alimentação, que fazia a transferência monetária direta às famílias com filhos pequenos em risco nutricional.

Apesar das iniciativas do governo FHC não é possível afirmarmos que a primeira infância fosse uma questão posta na agenda formal do governo. Um “longo caminho” ainda precisava ser trilhado, como veremos no decorrer dos governos petistas.

2.2 Os Programas e ações dos governos petistas à primeira infância

No âmbito das ações governamentais, os governos petistas, lançaram os programas Bolsa Família (2004) e Brasil sem Miséria (2011), que beneficiaram especialmente famílias com crianças na primeira infância. Em 2013 o percentual de famílias extremamente pobres havia caído para 4,0%. Também caiu para 2,1% o percentual entre as famílias pobres que tinham pelo menos um filho com idade menor ou igual a 6 anos (IBGE, 2015). Em 2006 foi estabelecido os Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil, cujo o foco é a educação de crianças na primeira infância (BRASIL, 2006).

Também foi um período de mobilização da sociedade civil e de governos estaduais. Merece destaque entidades como Fundação Maria Cecília Souto Vidigal¹³ e a Rede Nacional Primeira Infância (RNPI)¹⁴ – importantes para chamar a atenção da sociedade e do governo para a temática primeira infância¹⁵. Entre 2003 e 2010, registram-se iniciativas em âmbito estadual¹⁶, servindo como experiências piloto que orientaram o debate em termos nacionais.

Em 2010, foi elaborado e aprovado pelo Conselho Nacional pelos Direitos da Criança e do Adolescente, o Plano Nacional pela Primeira Infância (PNPI), que apresenta metas até 2022 para várias áreas, cujo foco é o atendimento integral à primeira infância (RNPI, 2010). O documento sistematiza diretrizes gerais, objetivos e metas que o país deverá cumprir para que os direitos da criança, na primeira infância, assegurados pela Constituição Federal e pelo ECA, sejam garantidos em diferentes áreas como educação, saúde, assistência social, cultura, convivência familiar e comunitária (RNPI, 2010). O Plano traz uma expectativa de que todos os municípios brasileiros formulassem os planos municipais, por acreditarem que o PNPI era uma expressão da vontade nacional (pela forma participativa em sua elaboração) e por representar compromissos dos governos pelos pactos¹⁷ internacionais assinados (RNPI, 2010). Outro aspecto é a relação entre o PNPI e outros planos nacionais em vigor¹⁸ (RNPI, 2010).

A atuação de diferentes atores suscitou a mobilização e sensibilização da sociedade brasileira, e a realização do Seminário Cidadão do Futuro: Políticas para o desenvolvimento da primeira infância¹⁹, em 2011 (BRASILIA, 2016). No mesmo ano, foi criada a Frente Parlamentar pela Primeira Infância, que reúne especialistas para debater as questões relacionadas ao tema e fazer proposições em âmbito legislativo.

¹³ Criada em 1965, só em 2005 redirecionou a sua atuação para a promoção do desenvolvimento da primeira infância.

¹⁴ Criada em 2006, a partir da iniciativa de algumas instituições (organizações de sociedade civil, governo, setor privado, outras redes e organizações multilaterais), foi estruturada com objetivo de defender os direitos das crianças de 0 a 6 anos (RNPI, 2010). Está presente em quase todo o território nacional (CECCON, 2016).

¹⁵ Em suas ações, essas entidades reforçam o discurso da ineficiência estatal, ou denegam a eficiência do Estado na promoção e garantia de pactos pautados no princípio de cidadania, defendendo uma suposta eficiência do mercado ou a existência de uma “virtuosidade” nas ações realizadas pela sociedade civil (PEREZ, PASSONE, 2010).

¹⁶ Programa Primeira Infância Melhor (Rio Grande do Sul 2003); Programa Mãe Coruja Pernambucana; Programa “São Paulo pela Primeiríssima Infância”; Programa Mais Infância Ceará (2015) e Primeira Infância Acreana (2016) (BRASIL, 2016).

¹⁷ Convenção dos Direitos da Criança, o Plano de Educação de Dacar 2000/2015; ODM; a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência.

¹⁸ Plano Nacional de Educação; Plano Nacional de Saúde; Plano Nacional de Assistência Social; Plano Nacional de Cultura; Plano Nacional de Combate à Violência contra a criança; entre outros.

¹⁹ Realizado pela Secretaria de Assuntos Estratégicos e Secretaria de Direitos Humanos do Governo Federal. Nos anos seguintes (2014 e 2015) aconteceram, respectivamente, a II e a III edição deste Seminário (BRASILIA, 2016).

Observamos uma confluência de movimentos nacionais e internacionais que se retroalimentaram na mobilização para dar visibilidade pública e ganhar atenção dos atores políticos. Essas mobilizações foram essenciais para destacar as questões da primeira infância entre os formuladores de políticas, transformando-as em problemas que alcançaram a agenda governamental (CAPELLA, 2006).

Em 2012, o governo de Dilma lança o Programa Brasil Carinhoso, considerando a necessidade de criação de políticas para a redução da extrema pobreza na primeira infância. O programa foi concebido em uma perspectiva de atenção integral que envolve aspectos do desenvolvimento infantil ligados a renda, educação e saúde (COSTA, MAFRA, BACHTOLD, 2014). Consiste em um programa totalmente voltado para a primeira infância, focando suas ações em áreas (renda, educação e saúde) relacionadas ao cumprimento de metas dos ODS.

Outra alternativa foi a apresentação no Congresso Nacional em dezembro de 2013 do projeto de Lei nº 6998, que propôs alteração no ECA, visando dar atenção à primeira infância no âmbito do Estatuto e, por consequência, das políticas públicas. Para analisar o projeto de lei foi criada uma Comissão Especial da Primeira Infância (DIDONET, 2016). A apresentação desse projeto de lei culminou, no ano de 2014, na realização de audiências públicas²⁰, seminários regionais²¹ promovidos pela Comissão Especial que analisava o Projeto e seminários, reuniões, oficinas, debates organizados pela Rede Nacional e por Redes Estaduais da Primeira Infância e outras organizações. Para produzir um documento técnico de sugestões, o governo criou um Grupo de Trabalho formado por representantes de diferentes órgãos do governo (DIDONET, 2016). Além dessas ações, a RNPI incentivou a apresentação de sugestões pela internet, que recebeu uma contribuição expressiva, por meio de análises, posicionamentos, questionamentos e sugestões (BRASILIA, 2016).

Tem-se, nesse momento, um processo competitivo de seleção de ideias, e as que se mostram viáveis do ponto de vista técnico, assim como aquelas que tem custos aceitáveis comumente são as que sobrevivem, do mesmo modo ocorre com as ideias que representam valores compartilhados entre os diferentes sujeitos contam com a aceitação do público em geral e daqueles que formularam as políticas (CAPELLA, 2006). É importante considerarmos, porém, que as comunidades geradoras de alternativas (*policy communities*), são compostas por diferentes autores que têm em comum a preocupação em relação a uma área. No processo de seleção de ideias quando uma proposta é percebida como viável é rapidamente difundida, não significando a concordância entre todos os especialistas, fazendo com que essa difusão aconteça, basicamente, por meio da persuasão (CAPELLA, 2006).

No fluxo de políticas tem-se a produção de uma lista restrita de propostas, que reúne algumas ideias que sobreviveram ao processo de seleção. Não representam uma visão consensual de uma comunidade

²⁰ A Comissão Especial promoveu também duas Audiências Públicas Interativas, realizadas na Câmara dos Deputados, nos dias 20 e 27 de maio de 2014 (BRASILIA, 2016).

²¹ Seminários foram realizados com apoio na organização de membros da FPPI, em parceria com deputados federais e estaduais, assim como gestores estaduais e municipais. (BRASILIA, 2016).

política em relação a uma proposta, porém, representam o reconhecimento, pela comunidade, de que algumas propostas foram relevantes dentro do conjunto de propostas possíveis (CAPELLA, 2006). No debate de políticas para a primeira infância, a comparação entre o texto original do projeto de lei e a versão que foi encaminhada para o Senado demonstra o recebimento de intervenções. A redação final, proveniente da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania do Congresso Nacional (PL 6998-B de 2013), aprovada e encaminhada para o Senado Federal, apresentou uma formulação mais ampla²² (SILVA, 2018). Observa-se, desse modo, que algumas propostas foram levadas como alternativas que emergiram para a efetiva consideração dos participantes do processo decisório (CAPELLA, 2006).

A tramitação no Senado do PL levou um ano. Nesse processo, foi necessário evitar que ocorressem mudanças no conteúdo do texto para que ele não retornasse a Câmara (SILVA, 2018). Não havendo comissão especial no Senado a matéria teve que passar por várias comissões²³ (SILVA, 2018). A preocupação com a mudança no texto original levou sujeitos políticos (Terra e Didonet) a articulação e o envolvimento com a Comissão de Educação, Cultura e Esporte, visando ter o apoio da senadora Fátima Bezerra (PT-RN) considerando sua formação em pedagogia e ligação com o setor de educação infantil (SILVA, 2018).

A tramitação do PL no Senado ocorreu em um período marcado por turbulência política que culminou no impeachment da presidente Dilma Rousseff em agosto de 2016 (SILVA, 2018). Nesse contexto o projeto chegou a enfrentar alguns obstáculos, porém, a articulação dos sujeitos políticos e pressões de membros de organizações da sociedade civil (como, por exemplo, a FMCSV) resultaram, em março de 2016, na aprovação do PL por meio Lei Ordinária 13.257 (SILVA, 2018). Os problemas, as demandas e as propostas explicitados na formulação da agenda se materializaram em uma lei (JANNUZZI, 2011) que defende a formulação das políticas públicas para a primeira infância.

Como lembra Jannuzzi (2011) os elementos operacionais da política em questão precisam ser explicitados como, por exemplo, suas diretrizes e estratégias. A Lei 13.257 “estabelece princípios e diretrizes para a formulação e implementação de políticas públicas para a primeira infância em atenção à especificidade e à relevância dos primeiros anos de vida no desenvolvimento infantil e na formação humana (...)” (BRASIL, 2016, Art. 1º). Garante a criação de diversos programas, serviços e iniciativas direcionadas à promoção do desenvolvimento integral das crianças, considerando a importância dos primeiros anos de vida para o desenvolvimento infantil (BRASIL, 2016).

Entretanto, a entrada de uma questão na agenda formal pública não garante a sua permanência. Capella (2006, p. 30) destaca que “[...] as oportunidades de acesso de uma questão à agenda não perduram por longos períodos de tempo. Da mesma forma que as “janelas” se abrem, elas também se fecham.” A atualização da agenda, formulação de políticas e programas são estágios permanentes e concomitantes com

²² “[...]o Projeto de Lei no 6998-B de 2013 tem 43 artigos e trata, principalmente, de temas conceituais amplos das políticas públicas para a primeira infância, da articulação entre União, estados e municípios para a integração das suas ações, da legislação trabalhista alterada em favor de mães, pais e suas crianças, e da formação de profissionais envolvidos com aquelas políticas.” (SILVA, 2018, p. 51).

²³ Direitos Humanos e Legislação Participativa, de Assuntos Sociais, de Constituição, Justiça e Cidadania, além da de Projetos Especiais (SILVA, 2018).

o processo político (JANNUZZI, 2011). Tendo o cenário e atores políticos sido modificados após o *impeachment* da presidente Dilma, apresentaremos como a questão da primeira infância aparece nos governos Temer e, as perspectivas, do governo Bolsonaro.

2.3 Retrocessos à vista

Com *impeachment* da presidente Dilma, seu vice Michel Temer, assume a presidência da república em 2016 (BARROS, BRITO, 2019). De acordo com os autores, ao ser empossado diversas reformas no interior do Estado são realizadas ou encomendadas, visando enviar sinais positivos para o mercado. Tais reformas, sob justificativa da crise econômica, retiraram direitos dos trabalhadores, promoveram o congelamento dos gastos públicos na área social, fortalecendo um processo de desfinanciamento já evidente (BARROS, BRITO, 2019), refletindo, também, nas políticas para a primeira infância.

As primeiras iniciativas do governo Temer já davam sinais do “rumo” que seria dado as políticas sociais, “respingando” na primeira infância. No âmbito da saúde, tem-se o controle e a restrição orçamentária, materializada com a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) do Teto (PEC 241/55²⁴); e, a nível ideológico, tem-se a tentativa de construção de um projeto de privatização da saúde e a diminuição das obrigações do Estado na sua garantia enquanto um direito social (BARROS, BRITO, 2019).

A PEC do Teto também afetou a educação. As ações previstas no PNE foram postas em risco tendo em vista a redução, na prática, de 18% dos gastos em educação previstos na Constituição (LIMA, MACIEL, 2018). De acordo com os autores, essa medida significa que as políticas estruturantes do direito a educação realizadas pelos governos anteriores²⁵ já não seriam mais possíveis, não produzindo mais os resultados já conhecidos. A PEC 241/55 inviabiliza, por exemplo, a consecução da Meta 1 do PNE, que prevê a ampliação do acesso à educação infantil, tendo impacto direto sobre a primeira infância.

Diretamente relacionado a primeira infância, Temer, por meio do decreto n. 8.869/16, cria o programa estatal Criança Feliz (PCF), de caráter intersetorial, visa promover o desenvolvimento integral de crianças na primeira infância. Articula ações das políticas de assistência social, saúde, educação, cultura, direitos humanos, sendo fundamentado pela Lei 13.257 (BRASILIA, 2017). O caráter focal do Programa - crianças e famílias em situação de risco e vulnerabilidade social²⁶ -, se contrapõe ao princípio da universalidade (SPOSATI, 2017). Além disso, de acordo com Sposati (2017), não há inovação que possa justificar o PCF, tendo em vista que ele visa contemplar resultados que o sistema público de atenção social já atua em relação ao estímulo aos cuidados familiares das crianças.

²⁴ Aprovada em 29 de novembro de 2016 em primeiro turno.

²⁵ Podemos citar como exemplo: ampliação da obrigatoriedade escolar para a faixa etária de 4 a 17 anos; expansão dos institutos federais e do ensino superior; valorização do salário mínimo com impacto direto na previdência social; Programa Bolsa Família; Programa de Benefício Continuo; Minha Casa Minha Vida, entre outros (LIMA, MACIEL, 2018).

²⁶ Gestantes, crianças de até 36 meses e suas famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família; Crianças de até 72 meses e suas famílias beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada; Crianças de até 72 meses afastadas do convívio familiar em razão da aplicação de medida de proteção prevista no Art. 101, caput, incisos VII e VIII, da Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990, e suas famílias (BRASIL, 2017).

O PCF indica a retomada de políticas de caráter assistencialista em detrimento dos direitos formalmente instituídos. Nesse cenário, “[...] o atual bloco de poder exerce seu comando de costas para os interesses da maioria da população” (LIMA, MACIEL, 2018, p. 5).

O “caminho” de retrocessos continua com a eleição, em 2018, de Jair Messias Bolsonaro. Ao assumir a presidência da República em janeiro de 2019, um novo e extremado tipo de direita política governará o país (SANTOS, TANSCHKEIT, 2019).

A partir de seu Plano de Governo e dos primeiros anúncios de sua equipe ministerial, Bolsonaro conjuga autoritarismo e neoliberalismo de maneira inovadora acrescido, ainda, de uma agenda de conservadorismo e de cunho religioso (SANTOS, TANSCHKEIT, 2019). Tais características irão refletir na condução das políticas econômica e sociais causando efeitos perversos na realidade da primeira infância brasileira.

Embora estejamos ainda no primeiro ano do governo Bolsonaro, algumas medidas adotadas já indicam perdas significativas para a sociedade e para a primeira infância. No âmbito da saúde, por exemplo, a portaria nº 2.979, de 12 de novembro de 2019, instituiu o Programa Previne Brasil, estabelecendo um novo modelo de financiamento de custeio da Atenção Primária à Saúde do SUS (BRASIL, 2019). Na prática, essa medida estabelece que os repasses financeiros aos municípios será feito com base na população cadastrada pelas equipes de Saúde da Família e de Atenção Primária (BRASIL, 2019), ou seja, o repasse não será mais realizado a partir dos dados populacionais. Considerando que, em 2018, somente dois terços da população era coberta pelo programa Estratégia de Saúde da Família (SOUSA, RASELLA, SOUSA, 2018), esse novo modelo de financiamento tende a reduzir o orçamento da Atenção Primária à Saúde, impactando na realidade da primeira infância. Sousa, Rasella e Sousa (2018, p. 178), ao simular os efeitos da austeridade sobre a proteção social e atenção a saúde, alertam que

As estimativas indicam que, no cenário de manutenção da proteção social, a Taxa de Mortalidade de Crianças de até 5 anos (TMCA5) seria 8,6% mais baixa que a encontrada no cenário de austeridade, com um impacto de aproximadamente 20 mil mortes evitadas de crianças até 5 anos entre 2017 e 2030. A TMCA5 de doenças diarreicas e subnutrição seria 39,3% e 35,8% mais baixas, respectivamente, e haveria 123 mil hospitalizações de crianças até 5 anos com a manutenção da proteção social.

As crises econômicas associadas as medidas de austeridade fiscal podem agravar os problemas sociais e aumentar as desigualdades (SOUSA, RASELLA, SOUSA, 2018). A tendência do atual governo é de continuidade às medidas de austeridade. O programa Bolsa Família em 2019, por exemplo, apresentou o menor número de famílias beneficiadas desde 2017 (MADEIRO, 2019).

Para primeira infância isso significa, na realidade concreta, piora na quantidade e qualidade da alimentação de famílias pobres, piora nas condições de saúde da criança diretamente em função da diminuição da cobertura de cuidados pré-natal para gestantes, cobertura de vacinação e acompanhamentos

de rotina, ações que são condicionantes para o recebimento do benefício do Bolsa Família (SOUSA, RASELLA, SOUSA, 2018).

Conclui-se, a partir do exposto, que o “caminho” de retrocessos para a primeira infância, iniciados com o *impeachment* da presidente Dilma, seguirá no governo de Bolsonaro. Apesar de estarmos nos primeiros meses de governo, suas ações não indicam o contrário. Após a divulgação dos primeiros números e estatísticas oficiais teremos condições de avaliar, concretamente, o “tamanho” do retrocesso vivido pela primeira infância brasileira.

Considerações finais

Ao analisar a entrada da temática primeira infância na agenda governamental, à luz do Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon (1995), observamos que a dimensão política (*politics stream*) – terceiro fluxo desse processo – teve impacto importante na construção da agenda pública brasileira no campo da primeira infância. Nesse fluxo as coalizões são construídas através de um processo de barganha e negociação política em que três²⁷ elementos irão influenciar a tomada de decisão. Verificamos que houve a confluência desses elementos: o clima nacional de realização e participação em seminários e debates sobre a primeira infância que contou com a presença de atores de grupos distintos (DIDONET, 2016); as forças políticas organizadas no Congresso Nacional, Governo Federal e instituições da sociedade civil organizada que, simultaneamente, demonstraram apoio a causa da primeira infância (SILVA, 2018); e a manutenção no governo de atores políticos em posição estratégica, favorecendo a tramitação do PL (DIDONET, 2016) que resultou na sua aprovação.

Durante o processo de conformação da agenda governamental brasileira, para primeira infância, se destaca a importância dos agentes internacionais. As pautas levantadas por esses atores políticos, em diferentes eventos e/ou pactos firmados com os governos nacionais (CDC, ODM, ODS), favoreceram a inclusão de temas relacionados a primeira infância na agenda do governo brasileiro, uma vez que ao firmar compromissos com a comunidade internacional o governo se vê pressionado a cumprir as metas estabelecidas nesses documentos. O cumprimento de tais metas leva aos governos a necessidade de elaboração de políticas específicas para a primeira infância.

Como já destacado (CAPELLA, 2006; JANNUZZI, 2011; SERAFIM, DIAS, 2012), a entrada de uma questão na agenda formal do governo não garante sua permanência, nem a formulação de políticas e programas. Ao refazer o percurso de inclusão da questão da primeira infância na agenda governamental brasileira fica evidente a sua estreita relação com os sujeitos políticos que estão no poder. Apontamos

²⁷1) “clima” ou “humor” nacional, marcado por uma situação em que diversas pessoas partilham as mesmas questões durante um tempo; 2) forças políticas organizadas, exercidas principalmente por grupos de pressão que ao apoiarem ou fazerem oposição a uma determinada questão sinalizam consenso ou conflito em uma arena política; e, 3) mudança de pessoas em situação estratégicas dentro da estrutura governamental (CAPELLA, 2006).

evidências que ilustraram como os interesses dos grupos políticos do poder influenciaram em suas pautas e ações. Observamos períodos de avanços quanto aos direitos da primeira infância, conquistados nos governos petistas, e retrocessos, que tiveram início quando a direita toma o poder novamente.

Concluímos que a formulação de agendas é um processo que envolve a interação de muitos agentes, com diferentes interesses. Caracterizada por apoio e entusiasmo de alguns, resistências legítimas (ou não) de outros. Um “caminho” repleto de avanços e retrocessos, com resultados que não são necessariamente sequenciais e não plenamente antecipáveis (JANNUZZI, 2011).

Referências

BARROS, Bárbara Terezinha Sepúlveda; BRITO, Ângela Ernestina Cardoso de. A política de saúde sob o governo Temer: aspectos ideológicos do acirramento do discurso privatista. **O Social em Questão**, Rio de Janeiro, Ano XXII, no 44, Mai a Ago, 2019.

BRASIL. Lei Ordinária 13.257, de 8 de março de 2016. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13257.htm>. Acesso em: 1 out. 2019.

_____. Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/lei9394_ldbn1.pdf> Acesso em: 1 out. 2019.

_____. Plano Nacional de Educação (PNE). Brasília, 9 de jan. de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm> Acesso em: 1 out. 2019.

_____. Portaria nº 2.979, de 12 de novembro de 2019. Institui o Programa Previne Brasil. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-2.979-de-12-de-novembro-de-2019-227652180>> Acesso em: 10 dez. 2019.

_____. Síntese de evidências para políticas de saúde: promovendo o desenvolvimento na primeira infância. Brasília: Ministério da Saúde, 2016.

_____. Parâmetros nacionais de qualidade para a educação infantil. Brasília: Ministério da Educação, 2006.

BRASILIA. **Primeira infância**: avanços do marco legal da primeira infância. Brasília, 2016.

_____. **Programa Criança feliz**: A intersetorialidade na visita domiciliar. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, 2017. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/crianca_feliz/A_intersetorialidade_na_visita_domiciliar_2.pdf> Acesso em: 1 out. 2019.

CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais BIB**, São Paulo, n. 61, 2006.

CECCON, Claudius. As crianças são o Brasil de hoje: elas não podem esperar. *In*: BRASILIA. Câmara dos Deputados. **Primeira infância**: avanços do marco legal da primeira infância. Brasília, 2016.

COMITÊ DA PRIMEIRA INFÂNCIA. Comitê da Primeira Infância: uma estratégia de coordenação de políticas em favor da criança pequena. **Rev. Bras. Saúde Mater. Infant.**, Recife, v. 2, n. 3, p. 319-322, dez 2002.

COSTA, Patrícia Vieira da; MAFRA, Rafael d'Aquino; BACHTOLD, Isabele Villwock. O eixo de acesso a serviços e a ação Brasil Carinhoso do Plano Brasil sem Miséria. In: BRASIL. **O Brasil sem miséria** / Org: Tereza Campello, Tiago Falcão, Patrícia Vieira da Costa. – Brasília: MDS, 2014.

DIDONET, Vital. Trajetória dos direitos da criança no Brasil – de menor e desvalido a criança cidadã, sujeito de direito. In: BRASÍLIA. **Primeira infância: avanços do marco legal da primeira infância**. Brasília, 2016.

DRAIBE, Sônia. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo soc.**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 63-101, nov. 2003.

FRONZA, Claudia Sombrio; NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. A avaliação e a análise de políticas públicas: uma distinção necessária. **Argumentum**, Vitória (ES), v. 7, n. 2, p. 103-116, jul./dez. 2015.

FREY, C. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, Brasília (DF), n. 21, 2000.

FUJIMOTO, Gaby. Cenário Mundial das Políticas de primeira infância. In: BRASÍLIA. **Primeira infância: avanços do marco legal da primeira infância**. Brasília, 2016.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Avaliação de Programas Sociais no Brasil: Repensando Práticas e Metodologias das Pesquisas Avaliativas. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, DF, v. 36, p. 251-275, 2011.

LIMA, Marcelo; MACIEL, Samanta Lopes. A reforma do Ensino Médio do governo Temer: corrosão do direito à educação no contexto de crise do capital no Brasil. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 23, 2018.

MADEIRO, Carlos. Bolsa Família tira 1,15 milhão de benefícios e tem menor volume desde 2017. **Notícias UOL**, [S. l.], p. 1-1, 20 nov. 2019. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2019/11/20/em-6-meses-governo-exclui-115-milhao-do-bolsa-familia-e-programa.htm>. Acesso em: 13 dez. 2019.

KINGDON, Jhon W. Agenda, alternatives and public policies. 2nd Edition. Harper Collins College Publishers. In: SARAVIA, Henrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas – Coletânea**. ENAP, Brasília, 2006.

PEREZ, José Roberto Rus; PASSONE, Eric Ferdinando. Políticas sociais de atendimento às crianças e aos adolescentes no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 40, n. 140, p. 649-673, ago. 2010.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios: síntese de indicadores 2013** / IBGE, Coordenação de Trabalho e Rendimento. - 2. ed. - Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

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

SANTOS, Fabiano; TANSCHKEIT, Talita. Quando velhos atores saem de cena: a ascensão da nova direita política no Brasil. **Colômbia internacional**, Bogotá, n. 99, p. 151-186, julho 2019.

- SATO, Ana Paula Sayuri. Qual a importância da hesitação vacinal na queda das coberturas vacinais no Brasil? **Revista de Saúde Pública**. 2018; 52:96.
- SERAFIM, Milena Pavan; DIAS, Rafael de Brito. Análise de política: uma revisão de literatura. **Cadernos Gestão Social**, v.3, n.1, jan/jun 2012, p.121-134.
- SILVA, David M.F. **A produção do cidadão**: políticas públicas para a primeira infância no Brasil. 2018. 189 p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.
- SOUSA, Rômulo Paes; RASELLA, Davide; SOUSA, Julio Carepa. Política econômica e saúde pública: equilíbrio fiscal e bem-estar da população. **Saúde Debate**, Rio de Janeiro, V. 42, N. especial 3, p. 158-171, nov. 2018.
- SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.
- SPOSATI, Aldaíza. Transitoriedade da felicidade da criança brasileira. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 130, p. 526-546, dez. 2017.
- UN, United Nations. **General Comment no. 7**: implementing child rights in early childhood. Geneva, September, 2005.
- UN, United Nations. **Convention on the Rights of the Child**. Nova York, November, 1989.
- UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). **Early Moments Matter for every child**. September 2017. Disponível em:
file:///C:/Users/User/Downloads/UNICEF_Early_Moments_Matter_for_Every_Child_report.pdf.
Acesso: 30 de jul. de 2018.
- _____. **Situação Mundial da infância**: Celebrando 20 anos da Convenção Sobre os Direitos da Criança. Edição especial. Nova York, nov 2009.