

VITAL DIDONET

MARCO LEGAL

DA PRIMEIRA INFÂNCIA

Comentários à Lei 13.257,
de 8 de março de 2016



MARCO LEGAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA

**Comentários à Lei nº 13.257,
de 8 de março de 2016**

Vital Didonet

MARCO LEGAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA

Comentários à Lei nº 13.257,
de 8 de março de 2016



Brasília, 2026

Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE/GO)

Instituto Rui Barbosa (IRB)

Copyright © 2026. by Vital Didonet. Todos os direitos reservados.

Esta publicação é uma iniciativa do Comitê Técnico da Primeira Infância do Instituto Rui Barbosa (IRB), produzida pelo TCE/GO e pelo IRB.

Conselheiro Helder Valin

Presidente do TCE/GO

Conselheiro Inaldo da Paixão Santos

Araújo

Presidente do IRB

Conselheiro Edson José Ferrari

**Presidente do Comitê Técnico da
Primeira Infância do IRB**

**Diretor Geral da Escoex Aelson
Nascimento**

Coordenação Administrativa

José Raimundo Barros de Aguiar (IRB)

Servio Túlio Teixeira e Silva (TCE/GO)

Suellen Carina Lopes de Queiroz (TCE/GO)

Capa, Projeto Gráfico e Diagramação

Téo Souza (Publidaeias)

Colaboração e Revisão Técnica

Jaqueline Gonçalves do Nascimento

Vital Didonet

Revisão de Textos e Normalização

Carla Honorato (Publidaeias)

Juan Alves (Publidaeias)

Ficha Técnica do Livro

Coordenação Editorial

Carla Honorato (Publidaeias)

Jaqueline Gonçalves do Nascimento (TCE/GO)

Administrativo

Cássio Resende de Assis Brito (TCE/GO)

Elisa Dias Lucas (IRB)

Nívia Filho (TCE/GO)

Sílvio Rubens de Souza Valadão (TCE/GO)

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

D557 Didonet, Vital.

Marco legal da primeira infância: comentários à lei nº 13.257, de 8 de março de 2016 [recurso eletrônico] / Vital Didonet. – Brasília: IRB, 2026.

1 recurso eletrônico (ePUB).

ISBN: 978-85-65283-22-9

1. Primeira infância. 2. Direito da criança. 3. Políticas públicas. 4. Desenvolvimento infantil. I. Didonet, Vital. II. Título.

CDU 347.157

Elaborada por Ane Gleide da Conceição de Araújo – CRB-5: 2019

Publicação digital – Brasil

FALA DO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS

O COMPROMISSO PERENE DO TCE/GO COM A PRIMEIRA INFÂNCIA

O Tribunal de Contas do Estado de Goiás sempre teve o compromisso com a ética, com a vida, com o aprimoramento da administração pública e com a concretização dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil estabelecidos no artigo 3^a da Constituição Federal de 1988. Nos últimos anos, ficou ainda mais claro para todos nós, membros e servidores, que esses compromissos exigem a priorização absoluta da primeira infância, período que vai da gestação aos seis primeiros anos de vida, e que configura uma janela única de oportunidade para o pleno desenvolvimento físico, cognitivo, emocional e social do ser humano. A atuação do Conselheiro Edson Ferrari à frente do Comitê Técnico da Primeira Infância do Instituto Rui Barbosa tem contribuído para o reforço dessa agenda.

A construção de uma sociedade mais justa e solidária, e uma administração pública mais eficaz, efetiva e em sintonia com o cidadão não prescindem do cuidado integral com a primeira infância. É nessa fase única, de maior plasticidade do cérebro humano, que se lançam as bases de uma vida feliz e funcional. Cuidar de forma integral e integrada de cada criança na primeira infância precisa ser um compromisso ético e civilizatório do Estado, das famílias e da sociedade.

Publicar em parceria com o Instituto Rui Barbosa, por meio do seu Comitê Técnico da Primeira Infância, o livro *Marco Legal da Primeira Infância - Comentários à Lei 13.257, de 8 de março de 2016*, do autor Vital Didonet, é motivo de orgulho para o Tribunal de Contas do Estado de Goiás.

Sabemos que a obra é uma ferramenta de transformação que, como bem explicou o próprio autor, se propõe a preencher o “abismo entre desejo e realidade” na implementação de políticas públicas. Importante destacar que Vital Didonet é mais que alguém que conhece profundamente a lei. Pioneiro na luta pela primeira

infância no Brasil, Didonet participou ativamente da construção do artigo 227 da Constituição Federal, do Estatuto da Criança e do Adolescente e do próprio Marco Legal da Primeira Infância.

Seu texto combina rigor técnico e afeto, e utiliza evidências de diversas áreas como biologia, psicologia, neurociência, artes e economia para mostrar a criança como cidadã de hoje, sujeito social de direitos desde o nascimento. Em diálogo com o texto da lei, o autor destaca a importância da intersetorialidade e da integração, mostrando que é preciso superar uma visão fragmentada e estanque das políticas públicas. Saúde, educação, assistência, cultura e urbanismo devem compor uma arquitetura intersetorial articulada.

Desejo uma excelente leitura. E que essa publicação contribua para mudanças profundas e urgentes no cuidado infantil no Brasil. Que juntos, Estado, família e sociedade possamos garantir, inclusive, justiça climática e intergeracional para nossas crianças.

Conselheiro Helder Valin
Presidente do Tribunal de Contas do Estado de Goiás

FALA DO PRESIDENTE DO INSTITUTO RUI BARBOSA

Há leis que permanecem porque organizam a vida em sociedade. Outras porque alteram a maneira como o poder público compreende uma determinada realidade. A Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016, reúne essas duas virtudes. Ao voltar seu olhar para a primeira infância, consolidou uma compreensão que já encontrava fundamento na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Criança e do Adolescente, mas que ainda carecia de unidade na formulação das políticas públicas.

O Marco Legal parte de uma ideia simples e exigente: o desenvolvimento da criança não pode ser fragmentado. Os primeiros anos de vida exigem cuidado, proteção, educação, convivência familiar, cultura e oportunidades que se complementam. Da mesma forma, a atuação do Estado somente alcança seus objetivos quando supera a lógica setorial e passa a integrar conhecimentos, serviços e responsabilidades.

É sob essa perspectiva que o livro deve ser lido, pois há livros que comentam leis. Há outros que explicam sua origem, seu alcance e suas consequências. E há aqueles, mais raros, que conseguem revelar a alma da norma, iluminando os valores, as ideias e os compromissos humanos que lhe deram vida. É nessa categoria especial que se insere a presente obra de Vital Didonet sobre o Marco Legal da Primeira Infância.

Vital Didonet conduz o leitor pelo texto da Lei nº 13.257/2016 sem perder de vista aquilo que lhe confere sentido. Os comentários reunidos nesta obra mostram que cada dispositivo integra uma construção mais ampla, apoiada na proteção integral da criança, na prioridade absoluta de seus direitos e no conhecimento acumulado sobre o desenvolvimento humano na primeira infância. A interpretação da lei surge, assim, inseparável de sua finalidade e dos desafios que cercam sua implementação.

Vital Didonet conhece essa matéria como poucos. Sua longa dedicação à primeira infância e sua participação na consolidação dessa agenda no Brasil permitem uma leitura que combina precisão jurídica, reflexão crítica e permanente atenção à realidade das políticas públicas. O leitor perceberá, desde as primeiras páginas, que este não é apenas um comentário legislativo. É uma obra que ajuda a compreender o significado e o alcance de uma das mais importantes iniciativas brasileiras em favor da infância.

Essa reflexão interessa aos gestores públicos, aos profissionais das diversas áreas envolvidas na promoção dos direitos da criança, aos pesquisadores, aos operadores do Direito e, também, às instituições de controle. Nos últimos anos, os Tribunais de Contas ampliaram sua atuação na avaliação de políticas públicas, reconhecendo que o controle externo também se realiza pela análise da qualidade do gasto público, da governança e dos resultados entregues à sociedade. A primeira infância tornou-se, por isso, uma agenda permanente de atenção.

Sim, em tempos marcados por profundas desigualdades sociais, desafios econômicos, crises ambientais e rápidas transformações tecnológicas, essa mensagem torna-se ainda mais relevante. O futuro de uma nação começa no presente de suas crianças. As oportunidades oferecidas ou negadas na primeira infância repercutirão por décadas, influenciando não apenas trajetórias individuais, mas também o próprio destino coletivo do país.

Não por acaso, o Instituto Rui Barbosa incorporou esse tema às suas atividades de pesquisa, capacitação e cooperação técnica. Nesse trabalho, merece registro a atuação do Comitê Técnico da Primeira Infância, presidido pelo conselheiro Edson Ferrari, cuja contribuição tem fortalecido a produção de conhecimento e o aperfeiçoamento da atuação dos Tribunais de Contas nessa área. A publicação desta obra integra esse esforço institucional e reafirma uma convicção compartilhada: proteger a primeira infância significa qualificar as políticas públicas desde sua origem.

Passados dez anos da promulgação do Marco Legal, permanece o desafio de converter seus princípios em práticas permanentes de governo. Nenhuma lei produz, por si só, as mudanças que inspira. Sua força depende da capacidade das instituições de incorporá-la ao planejamento, à gestão e à avaliação das políticas públicas.

Este livro oferece uma contribuição valiosa para esse propósito. Não porque apresente respostas definitivas, mas porque ilumina os fundamentos de uma legislação que transformou a maneira de pensar a primeira infância no Brasil. Ao apresentá-lo, o Instituto Rui Barbosa reafirma seu compromisso com a promoção de políticas públicas mais qualificadas e com a efetividade dos direitos das crianças brasileiras.

Boa leitura!

Inaldo da Paixão Santos Araújo
Presidente do Instituto Rui Barbosa

FALA DO PRESIDENTE DO COMITÊ TÉCNICO DA PRIMEIRA INFÂNCIA – IRB

Marco Legal e Vital Didonet, esteios da Primeira Infância.

Quando um determinado setor necessita de um guia oficial para aglutinar normas, conferir segurança jurídica e induzir o desenvolvimento de tema específico, a exemplo da Primeira Infância, cria-se um marco legal. Semelhante a esse esteio jurídico – onde podem se escorar políticas públicas voltadas aos direitos das crianças – existem pessoas que encarnam o espírito, a inspiração e a construção de ações que dão voz e tração às iniciativas em favor dessa parcela desprovida da capacidade de clamar pelo direito à vida digna e saudável, sob os seus mais diferentes aspectos.

Uma dessas pessoas é o professor Vital Didonet, referência nacional no campo da primeira infância e autor deste livro, que tenho a honra de apresentar. É mais uma obra do renomado e aclamado defensor da criança brasileira, que em tão boa hora e acertada decisão, a Escola Superior de Controle Externo Aelson Nascimento, a Escoex do Tribunal de Contas do Estado de Goiás e o Instituto Rui Barbosa, por meio do Comitê Técnico da Primeira Infância resolveram editar.

Com sua didática irretocável, o professor Vital Didonet propicia aos leitores um panorama abrangente sobre o Marco Legal da Primeira Infância e suas ideias de como “o futuro nasce na infância” ou de que a defesa dos direitos das crianças, a partir da gestação, não pode ser coisa passageira e sim algo a ser estabilizado na sociedade.

O autor defende, ainda, que a lei confirme as determinações e diretrizes sob a melhor e mais adequada forma de atender aos direitos da primeira infância. E que o Marco Legal da Primeira Infância, a despeito de ser considerado um dos mais avançados do mundo, ainda carece de incutir essa especificidade da primeira infância nas políticas públicas.

Nesse diapasão, Vital Didonet ressalta os notáveis avanços das ciências nos últimos anos e a disseminação do conhecimento científico, o que permite o uso das evidências para influir sobre

as políticas públicas e, assim, dar passos à frente na luta para dar concretude aos direitos das crianças nessa que é a mais importante fase da vida humana.

**Conselheiro Edson Ferrari (TCE/GO)
e Presidente do Comitê Técnico da Primeira Infância - IRB**

“Os direitos não nascem todos de uma vez. Nascem quando devem nascer – ou quando se tornam possíveis. Nascem quando o crescimento do poder do homem sobre o próprio homem – que acompanha inevitavelmente o progresso técnico, isto é, o avanço da capacidade humana de dominar a natureza e os outros homens – cria novas ameaças à liberdade individual ou, ao contrário, abre caminho para novos remédios às suas indigências”.

Norberto Bobbio, A era dos direitos (1992).

“Cuidar da infância é um ato político de justiça: é a decisão coletiva de não permitir que nenhuma vida pequena seja tratada como menor e de fazer do presente das crianças a medida do nosso compromisso com o futuro”.

Formulação editorial inspirada no pensamento de bell hooks e Conceição Evaristo.

SUMÁRIO

15	APRESENTAÇÃO
19	DEPOIMENTOS
25	CONVERSA COM O LEITOR
29	AGRADECIMENTOS
31	PRIMEIRA PARTE
31	Visão panorâmica da Lei nº 13.257/2016
32	I - Encontro inicial com a Lei nº 13.257/2016
35	II - Originalidade da Lei nº 13.257/2016
40	III - A Lei nº 13.257/2016 em perspectiva comparada
48	IV - Processo participativo na construção do Substitutivo ao PL nº 6.998/2014
52	V - Dimensão semiótica da Lei
55	VI - Alicerce Filosófico e Jurídico do Marco Legal da Primeira Infância: criança pessoa
63	VII - Uma lei para o cuidado integral e integrado da criança na primeira infância
66	VIII - Entrelaçamento entre Direitos, Ética e Afeto na Lei nº 13.257/2016
71	IX - Componentes estruturais da Lei nº 13.257/2016
75	SEGUNDA PARTE
75	I - Comentários sobre os dispositivos próprios da Lei nº 13.257/2016
215	II - Alterações em dispositivos do ECA feitas pela Lei nº 13.257/2016
275	III - Alterações em outras leis
301	CONTINUANDO A FAZER CAMINHO
307	CONCLUSÃO

APRESENTAÇÃO

Célia Regina Lara

Juíza de Direito

Coordenadora-geral da Infância e Juventude do TJGO

É dever da família, da sociedade e do Estado garantir à criança, ao adolescente e ao jovem, com prioridade absoluta, direitos como vida, saúde, alimentação, educação, lazer, profissionalização, cultura, dignidade, respeito e convivência familiar, protegendo-os de toda forma de negligência, violência e exploração. Com essa previsão do artigo 227, a Constituição Federal de 1988, pavimentando o caminho a ser trilhado pelo legislador infraconstitucional, inaugurou não apenas um comando normativo, mas um horizonte constitucional de proteção e efetivação de direitos e garantias do público infantojuvenil.

Regulamentado por meio do Estatuto da Criança e Adolescente (ECA), outras normas de proteção se seguiram, entre elas a Lei nº 13.257/2016, o Marco Legal da Primeira Infância, que dispõe sobre políticas públicas para crianças de 0 a 6 anos. Os princípios e as diretrizes do diploma legal nos conduzem ao necessário entrelaçamento entre direito, ética e afeto, que se apresentam, efetivamente, como elementos fundamentais para a garantia do desenvolvimento integral e seguro do ser humano nos primeiros anos de vida.

É nesse contexto, e movida por profunda admiração pelo autor, Vital Didonet, pioneiro na luta pela Primeira Infância no Brasil, que apresento a obra Marco Legal da Primeira Infância, Comentários à Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016.

A rigorosa análise técnica da Lei no 13.257/2016 oferecida pelo autor é, paradoxalmente, o que menos a singulariza. O que a distingue, efetivamente, é o traço do professor, licenciado em Filosofia e em Pedagogia, mestre em Educação, com especialização em Educação Infantil, e incansável estudioso que lutou e acompanhou de perto, desde a gestação, a construção do Marco Legal da Primeira Infância. Não por acaso, cada palavra do Marco foi escolhida com a consciência de que os termos empregados produzem significados,

acentuam valores e induzem a linguagem com que profissionais e famílias se posicionam no cenário dos direitos da criança.

É na vocação de quem reconhece que vínculos afetivos e funções cognitivas se estruturam nos primeiros anos de vida – e de que a proteção jurídica, se não alcança a criança nesse tempo inaugural, acaba por se limitar a remediar aquilo que não soube prevenir – que este livro encontra destino mais fecundo.

Os anos de exercício na jurisdição da infância e juventude ensinam, a cada alvorecer, que as demandas que ali afluem são quase sempre o capítulo de histórias que começaram em silêncio, nas ausências que antecederam qualquer petição, nos cuidados que faltaram quando a arquitetura psíquica se formava e os vínculos se estabeleciam. Daí a pergunta que me acompanha: o que pode ser feito antes que o trauma se inscreva? Foi essa inquietação que me conduziu a Vital Didonet, que, desde 1974, como integrante dos *quadros* do Ministério da Educação (MEC), vem construindo caminhos não apenas para a evolução da Política pela primeira infância brasileira, mas também para sua revolução, conforme discursou no Congresso Nacional, em 2023, na condição de representante da Rede Nacional da Primeira Infância.

Ao longo da obra, o leitor perceberá que a norma deixa de ser objeto externo a ser decifrado e passa a revelar-se como território conhecido. As exposições do autor indicam o domínio da literatura especializada, indo além, ao mostrar uma escrita atravessada por experiências que antecederam a norma e que, agora, são capazes de superá-la. Essa qualidade presente a cada página decorre dos anos de luta em que foi contribuição, dos atributos e das qualidades de quem integrou as escolhas fundantes, testemunhou as resistências e as progressivas adesões, acompanhou os debates que moldaram cada dispositivo, e é precisamente essa condição de vivência que lhe permite conduzir o leitor pelos meandros de uma legislação que ele próprio ajudou a tecer.

Nestas páginas, aprende-se que a expressão “Primeira Infância” surge como categoria jurídica estruturante, não como mera faixa etária administrativa, e que a densidade conferida à dignidade da criança substitui o enfoque instrumental que a reduzia à promessa de futuro. Os ensinamentos revelam que, sem abdicar da normatividade, o Marco Legal desloca a primeira infância da

centralidade das proibições e sanções para a orientação de sentidos e responsabilidades compartilhadas.

Vital Didonet une-se àqueles que creem ser possível inscrever o cuidado na gramática da lei e converter o saber técnico em gesto de proteção. Ele se alinha aos que fazem da escrita um ato de defesa do direito de nascer amparado e crescer protegido – e o faz com técnica e ternura, ensinando que não basta garantir somente, por exemplo, o direito à alimentação, à creche, à vacina, mas também o direito *ao brincar, ao colo, ao olhar terno e à canção de ninar, pois quem ama respeita, cuida e protege.*

DEPOIMENTOS

Priscila Cruz

Diretora Presidente do Todos pela Educação

O livro analisa a Lei nº 13.257, o Marco Legal da Primeira Infância, e constitui uma obra fundamental para a compreensão e a implementação de uma das legislações mais visionárias e abrangentes do mundo no campo dos direitos das crianças. Por meio de uma abordagem que combina rigor técnico e sensibilidade, a obra destaca como a lei brasileira, ao adotar uma concepção holística da criança como sujeito de direitos desde o nascimento, estabelece diretrizes transformadoras para políticas públicas intersetoriais e participativas. A análise minuciosa dos dispositivos legais, enriquecida pela contextualização filosófica e jurídica, revela como esse marco normativo não apenas consolida conquistas históricas, mas também abre caminho para a efetivação da Política Nacional Integrada para a Primeira Infância, orientando gestores e sociedade na construção de um sistema de cuidado integral que respeite a diversidade e combata as desigualdades.

A importância fundamental de Vital Didonet para esse campo é imensurável, pois sua atuação como pensador, articulador e autor reflete um compromisso ético e técnico que moldou tanto a elaboração da lei quanto a sua difusão. Seu trabalho, exemplificado nesta obra, transcende a interpretação legal para se tornar um guia mobilizador, que convida à ação corajosa e amorosa em prol das crianças. Ao conectar os princípios do Marco Legal às realidades concretas das infâncias brasileiras, Didonet fortalece a ponte entre a norma e a prática, inspirando a implementação de políticas públicas que verdadeiramente honrem o princípio da prioridade absoluta e transformem o potencial da lei em realidade tangível para milhões de crianças.

Ariel de Castro Alves

Advogado, membro da Comissão dos Direitos da Criança e do Adolescente do Conselho Federal da OAB. Ex-presidente do Conanda e Secretário nacional dos direitos da criança e do adolescente/MDHC (2023).

A presente obra do educador Vital Didonet não se trata de um mero “*Marco Legal da Primeira Infância Comentado*”, como aquelas obras jurídicas que são feitas, geralmente às pressas, após a publicação de uma lei, centradas apenas na interpretação de artigos, com base no “juridiquês”, e não alicerçadas na multidisciplinaridade, inerente aos temas da infância e juventude.

O *Marco Legal da Primeira Infância: Comentários à Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016* é fruto da atuação do autor, reverenciado como um “mestre” por todos aqueles, como eu, que militam em defesa dos direitos humanos da infância e juventude, por ser ele uma “referência”, exatamente por sua visão multidisciplinar sobre os temas que envolvem as crianças e os adolescentes.

Vital teve participação fundamental no processo de discussão sobre a superação do antigo Código de Menores, na construção em processo social amplamente participativo do art. 227 da Constituição Federal (CF) de 1988 e seu desdobramento no Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (Lei nº 8.069 de 1990), introduzindo no País a “Doutrina da Proteção Integral” e destacando o Brasil no cenário internacional com uma das legislações mais completas do Mundo na proteção, promoção, defesa e garantia dos direitos da infância e juventude, com base na Convenção Internacional dos Direitos da Criança da Organização das Nações Unidas (ONU) de 1989. Porém, Vital, como educador e ativista, não se acomodou com as enormes conquistas que tivemos com o advento do artigo 227 da CF e com a publicação do ECA; continuou a educar e lutar pela efetivação dos direitos previstos nas legislações citadas e do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, integradamente aos Sistemas Educacional, de Assistência Social, de Saúde e de Justiça.

Foi nessa busca incessante que o autor logo verificou a necessidade de aprimoramento dos planos, legislações e políticas públicas para a primeira infância (dos 0 aos 6 anos), como fase crucial de formação e de desenvolvimento humano. Diante do que o autor cita em sua

obra como a “utopia de uma infância feliz e plena”, que Vital foi um dos fundadores da Rede Nacional da Primeira Infância em 2007, que, atualmente, reúne mais de 200 Organizações da Sociedade Civil e instâncias governamentais nas três esferas da Federação.

Lembro-me, como conselheiro do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e relator da Comissão de Políticas Públicas na época, quando Vital esteve na Assembleia do Conselho, no início de 2010, apresentando a proposta do Plano Nacional pela Primeira Infância, elaborado pela Rede, e cuja elaboração ele coordenou. Aquela minuta do Plano, que era visto inicialmente com desconfiança por alguns Conselheiros, por uma suposta concorrência com as previsões do ECA, logo foi compreendida como um projeto “revolucionário” e “visionário”, que exatamente objetivava o aprimoramento e a efetividade das previsões do ECA e do artigo 227 da CF. Graças ao engajamento e às exposições apaixonadas do autor nas reuniões e assembleias do Conselho, o Plano Nacional foi aprovado por unanimidade, em dezembro de 2010.

Toda essa exposição, que entendo necessária e relevante, serve para afirmar que essa obra do professor Vital Didonet é resultado da dedicação, do ativismo e da experiência dele como educador, filósofo, gestor público do MEC (Ministério da Educação), consultor do Poder Legislativo e ativista da Sociedade Civil há algumas décadas, mas também de uma luta coletiva de milhares de pessoas e entidades, da qual ele é precursor, por políticas públicas, planejamento e atendimento integral às crianças na primeira infância.

Muitos avanços devemos reconhecer nesses dez anos do Marco Legal da Primeira Infância, como a redução da mortalidade infantil, a ampliação do acesso e a qualificação da educação infantil, o reconhecimento do direito de brincar, a prioridade para a primeira infância nos programas de geração de renda e assistência social, a efetivação das licenças maternidade e paternidade, o reconhecimento jurídico da prisão domiciliar, entre outras.

Por outro lado, ainda temos enormes desafios diante dos sempre altos índices de maus-tratos e violências contra crianças, do negacionismo de alguns setores sociais com relação à vacinação infantil, da não universalização do acesso à educação infantil, principalmente com relação às creches, da “adultização” de crianças

na internet e da falta de destinação privilegiada de recursos orçamentários às políticas públicas para a primeira infância.

Por isso, concluo concordando integralmente com o autor que a legislação explicitada e comentada nesta obra precisa ser “mais conhecida e aplicada”, e que persiste um “abismo entre desejo e realidade” com relação às políticas públicas para a primeira infância. Vital Didonet introduz luzes para enfrentarmos os desafios e percalços para a proteção integral das crianças na primeira infância, para de fato superarmos a “Cidadania de Papel”, tão bem definida nas obras do jornalista Gilberto Dimenstein. Não basta termos ótimas leis, frutos das nossas lutas e utopias, como o ECA e o Marco Legal da Primeira Infância. Precisamos ter a aplicação delas na prática, para efetivamente garantir a vida plena e feliz de nossas crianças! Essa é a grande lição que este livro nos traz para marcar os dez anos do Marco Legal da Primeira Infância. Boa leitura!

Iara Bernardi

*Ex-Deputada Federal, membro da Comissão Especial
que analisou o PL nº 6.998/2013 - Lei 13.257*

Maria José Rocha Lima

*Educadora, ex-Deputada Estadual pela Bahia
e assessora técnica na Câmara dos Deputados*

Nos comentários que Vital Didonet oferece sobre o Marco Legal da Primeira Infância, encontramos uma chave interpretativa que ultrapassa os limites do jurídico estrito e adentra os campos da ética, da filosofia, da sociologia, da antropologia e da psicologia. Trata-se de uma obra que não apenas explica uma lei, mas revela a profunda transformação de paradigma que ela representa. Didonet demonstra, com a sensibilidade de quem conhece a criança não apenas como objeto normativo, mas como presença viva, que a Lei nº 13.257/2016 inaugura uma nova gramática jurídica, fundada no afeto – entendido como “olhar com ternura para o mistério da criança” – e na ética – como compromisso técnico e político com a garantia concreta de seus direitos.

Essa gramática rompe com modelos tradicionais de políticas públicas que viam a primeira infância apenas como etapa preparatória para um “futuro” sempre adiado. Ao contrário, Didonet evidencia que a criança é pessoa hoje, sujeito de direitos hoje, cidadã hoje. Por isso, as políticas dirigidas à primeira infância não podem ser concebidas como investimentos projetados para um horizonte distante, mas como respostas urgentes, presentes e inadiáveis às necessidades reais da criança pequena. A lei não se dirige ao “vir a ser”, mas ao ser, ao agora, ao cotidiano em que a criança experimenta o mundo e, nessa experiência, funda sua vida psíquica, emocional, social e cognitiva.

Essa sensibilidade jurídico-humanista, presente em cada página da obra, ressoa com nossa vivência na Comissão Especial que originou o Marco Legal da Primeira Infância. Como parlamentar e assessora, vimos de perto que a criança pequena exige mais que boas intenções: exige responsabilidade pública e ética relacional. A lei, portanto, não é apenas um texto normativo sofisticado; é um chamado estatal à construção de ambientes de cuidado, de vínculos estáveis, de proteção integral e de participação efetiva – elementos indispensáveis ao desenvolvimento infantil em sua complexidade.

Vital Didonet nos convida a compreender que garantir direitos à primeira infância não é um exercício de benevolência, mas de justiça social e dever constitucional. Ao olhar a criança como pessoa plena, o Marco Legal transforma os direitos em política, a ética em método e o afeto em cuidado estruturante. Sua obra, ao integrar saberes diversos, restitui à política da primeira infância sua densidade civilizatória: cuidar da criança é cuidar da sociedade inteira.

Por tudo isso, reafirmamos a relevância desta leitura ampliada e sensível, que devolve à Lei nº 13.257/2016 sua potência original – a potência de transformar realidades agora. Porque a infância não espera. Porque a dignidade da criança pequena é tarefa do presente. Porque o país que garante justiça às suas crianças realiza, no hoje, o futuro que almeja.

CONVERSA COM OS LEITORES

A lei que voltou um olhar sensível e atento às crianças de 0 a 6 anos de idade, vendo-as como pessoas, cidadãs e sujeitos de direito, merecedoras de respeito pela sua dignidade humana e de cuidado zeloso para que seus direitos sejam verdadeiramente garantidos, celebrou o décimo aniversário no dia 8 de março de 2026. É a Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016 – mais conhecida como Marco Legal da Primeira Infância.

Tem sido dito que essa é “uma lei que pegou”. Amplamente citada e manuseada para buscar nela princípios, diretrizes e orientações para elaborar e implementar políticas para a primeira infância, ela se tornou um potente instrumento jurídico, técnico e pedagógico de quantos trabalham na área dos direitos da criança de até 6 anos de idade. O que os move a tanto empenho? Certamente, a consciência ética, a responsabilidade política e o compromisso pessoal e profissional diante da vida que nasce.

Embora tenham decorrido dez anos desde sua sanção, ainda não se instaurou um processo amplo e sistemático de comunicação, debate e avaliação capaz de torná-la mais conhecida e de potencializar sua força transformadora. É verdade que, antes de propor mudanças, é preciso experimentar a implementação. Mas o décimo aniversário é um tempo oportuno para descobrir significados ainda latentes, completar lacunas, ajustar recomendações e identificar omissões em sua implementação. Isto, para que seja, efetiva e eficazmente, o guia das políticas, dos planos, dos programas, dos serviços e das ações para as crianças na fase mais decisiva de suas vidas.

Este livro nasce na confluência de quatro vertentes: a utopia de uma infância feliz e plena; o dever de garantir os direitos da criança com absoluta prioridade; a dura realidade vivida por crianças submetidas à injusta desigualdade socioeconômica – uma realidade restritiva de direitos e distanciadora do desejo mais sagrado e profundo de quem gera, cuida e educa uma criança; e a possibilidade real de o Brasil enfrentar essa desigualdade a partir da infância, em que acontecem os começos decisivos da vida. O que se quer – e se deve – é garantir que cada criança brasileira tenha a infância que a lei, de forma visionária, promete.

Meus comentários percorrem dois movimentos: um olhar para *dentro* do texto – as escolhas de linguagem, os fundamentos filosóficos e jurídicos, a dimensão ética e a sensibilidade do afeto – e outro para *fora*, para a ação governamental e social a serviço da vida das crianças e seus direitos. Essa parte é mais extensa, porque, afinal, é para isso que a lei foi elaborada, aprovada e sancionada.

Floresce em toda parte o empenho de instituições públicas, governamentais e não governamentais, para que o Marco Legal da Primeira Infância, na mão dos gestores públicos, promova a elaboração de políticas, planos e programas com visão abrangente do conjunto de direitos da criança e serviços e ações integrados. É de se esperar que essas iniciativas sejam fermento de uma cultura do cuidado.

Muitas dessas iniciativas – algumas ainda germinais; outras já consolidadas – vêm abrindo o olhar para a Primeira Infância à luz do princípio constitucional da “prioridade absoluta”. No entanto, as crianças estão esperando mais coragem, ousadia, determinação e mais ação. Sem esses “mais”, milhares, senão milhões, continuarão com olhar vago e disperso sobre o presente, e opaco sobre o seu futuro imediato. O que dizer do futuro mais longínquo, da idade adulta? O direito de viver a infância e criar futuros está sendo dificultado, senão mesmo barrado para elas, pelas vulnerabilidades do meio socioeconômico¹ e, nas últimas décadas e mais gravemente

1 As palavras “vulnerável” e “vulnerabilidade” vão ocorrer em várias partes deste livro, por isso considero oportuno explicitar o que de certa forma constitui conhecimento da maioria das pessoas que lida com temas sociais e econômicos: o conceito de vulnerabilidade social transcende a noção estrita de pobreza. Refere-se a uma *condição multidimensional* de maior exposição a riscos, decorrente da conjugação de fatores como privação material, fragilidade ou rompimento de vínculos familiares e comunitários, dificuldade de acesso a serviços, discriminações étnico-raciais, territoriais, de gênero etc. A Lei nº 12.435/2011, que alterou a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), consolida essa visão. A priorização das famílias em tal situação, como defende o Marco Legal da Primeira Infância, é uma ação de *equidade*, visando compensar desigualdades e garantir o pleno desenvolvimento infantil a todos. A pobreza, a violência, a precariedade dos serviços públicos de saúde, educação, assistência, saneamento básico, condições precárias de moradia, desemprego e subemprego, falta de perspectiva para adolescentes e jovens são algumas das características dos ambientes vulneráveis que afetam seriamente a qualidade de vida e o desenvolvimento das crianças, além do racismo, sexismo, capacitismo, discriminação pessoal e territorial que lhes vêm da sociedade em geral.

no futuro, pela injustiça ambiental². Somente políticas públicas corajosas e desbravadoras de novos caminhos poderão “derrubar muros e fazer pontes” para dias melhores.

Norberto Bobbio, na citação abaixo, não estava falando sobre as primeiras infâncias brasileiras, mas o que ele diz sobre a afirmação dos direitos e as debilidades dos responsáveis por torná-los efetivos vale para o caso da Primeira Infância no Brasil.

Todas as nossas proclamações de direitos pertencem ao mundo ideal, ao mundo que deveria ser, ao mundo que seria bom que fosse. Mas olhando ao nosso redor [...], vemos nossas estradas manchadas de sangue, montes de cadáveres abandonados, inteiras populações expulsas de suas casas, esfarrapadas e famintas, crianças macilentas com os olhos esbugalhados que nunca sorriram, e não conseguirão sorrir antes da morte precoce³.

E agora? Diante do abismo entre desejo e realidade, o que nos cabe fazer? O Marco Legal da Primeira Infância responde. Quanto melhor o entendermos e mais perto estivermos das crianças, mais nos guiaremos por ele para que direitos sejam janelas para horizontes de esperança, caminhos para fontes de ideias e iniciativas transformadoras. E mais motivos haverá para fazer a festa de aniversário das crianças, enfim, para celebrar sua Vida e sua Presença.

Era meu desejo que este livro fosse uma espécie de relato de um amplo debate de interpretação dos dispositivos da Lei na perspectiva de sua implementação, à semelhança da metodologia com que foi sendo reescrito o Substitutivo do Projeto de Lei (PL) nº 6.998/2013, que deu origem à Lei nº 13.257/2016. Como não houve, pós-2016, um rever coletivo dessa lei, sirvo-me da memória que guardo e de registros que fiz dos debates e diálogos que foram acrescentando e burilando artigos, parágrafos, incisos e alíneas do texto legislativo. Por isso, também, considereei necessário submeter estes comentários

2 Os professores Guilherme Scotti e Diego Pereira, da Universidade de Brasília (UnB), analisam, no artigo “Injustiça climática: a desigualdade social como violação à garantia de direitos”, de que forma as iniquidades advindas das questões climáticas amplificam as desigualdades sociais que atravessam a sociedade brasileira. Diversos estudos comprovam que as crianças são as que mais sofrem os efeitos nocivos da crise climática. Disponível em: 6728-Texto do Artigo-22423-23294-10-20230131.pdf. Acesso em: 16 jan. 2026.

3 BOBBIO, Norberto. *Teoria Geral da Política: a filosofia e as lições dos clássicos*. Organizado por Michelangelo Bovero. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000, p.

a especialistas nos temas abordados pelo Marco Legal da Primeira Infância. São pessoas que, a par do profundo conhecimento sobre infância e políticas públicas, têm a clareza conceitual e uma afinada sensibilidade de olhar com surpresa e encantamento, seriedade e ternura, para as sempre novas descobertas que as crianças nos permitem fazer sobre si mesmas e sobre nós próprios. Meu sincero e profundo agradecimento às que me enviaram comentários e sugestões.

Não obstante contar com suas opiniões e contribuições de melhoria, as eventuais lacunas e imprecisões destes comentários são devidas exclusivamente a este autor.

Este livro percorre a Lei nº 13.257/2016, artigo por artigo, buscando iluminar seu sentido, suas conexões internas e seus desdobramentos nas políticas públicas voltadas à primeira infância. Não se limita à exegese normativa: procura compreender o espírito da lei e a visão de criança que a sustenta, oferecendo subsídios para sua interpretação e aplicação. Para isso, alia rigor técnico e linguagem simples, na convicção de que simplicidade e precisão podem caminhar juntas – e de que uma lei voltada à vida concreta das crianças pede também uma linguagem que circule na vida.

Se contribuir para um conhecimento mais aprofundado da Lei nº 13.257/2016 e para fortalecer a determinação – e, também, a alegria – de implementá-la em sua plenitude, terá cumprido seu objetivo. Porque essa implementação não se reduz ao cumprimento formal de dispositivos legais – ela faz germinar o sentimento de que a beleza e a bondade da vida são direito de toda criança.

O Marco Legal da Primeira Infância é mais do que uma lei. Ele extravasa a si próprio ao corporificar-se em atitudes, comportamentos, linguagem, planos setoriais e intersetoriais, ações concretas. Torna-se companheiro da ação política e técnica no cuidado e no apoio à formação integral das crianças no viver cotidiano. É nesse território que a vida cresce e floresce – ou, infelizmente, murcha e definha –, mas sempre com direito à plenitude.

Vital Didonet

AGRADECIMENTOS

Sou profundamente grato às muitas pessoas que se dispuseram a ler os originais deste livro com atenção crítica, generosidade intelectual e compromisso ético. À luz de suas especialidades e experiências profissionais, ofereceram sugestões, apontaram lacunas e incorreções, e propuseram ajustes e complementações sempre pertinentes, com precisão técnica e em coerência com o espírito que anima esta obra.

Estou convicto de que cada uma das pessoas aqui nomeadas reconhecerá nestas páginas algo de sua presença – numa citação, no reforço de um argumento, no desenvolvimento mais consistente de uma ideia, no acréscimo de um programa, projeto ou atividade que exemplifique, no território, a implementação dos dispositivos da Lei nº 13.257/2016.

Com tais contribuições, o texto alcança maior densidade, precisão e fidelidade ao que, nos campos teórico, jurídico, político, ético e pedagógico, temos de mais consistente na promoção dos direitos da criança na etapa mais decisiva de suas vidas – a primeira infância. Isso se deve, em parte significativa, a essa interlocução qualificada.

Meu agradecimento sincero a:

Adriana Friedmann (SP), Alejandra Castiglione (Argentina), Ana Valeska do Amaral (DF), Andrea Patapoff (SP), Angelita Herrmann (RS), Ariel de Castro Alves (SP), Carla Seba Rahe (MS), Carlos Laredo Moreno (Espanha), Carolina Terra (RJ), Cisele Ortiz (SP), Claudia Mascarenhas Fernandes (BA), Cristina Bó (RJ), Daniela Dantas (DF), Desirée Ruas (MG), Elisa Costa (DF), Elisângela Leal de Oliveira Mercado (AL), Flávia Veras (PE), Flávia Yuri Oshima (SP), Halim Antônio Girade (GO), Helga Muller Mengel (SE), Humberto Balthar (RJ), Jaqueline Gonçalves do Nascimento (GO), Josiane Rose Petry Veronese (SC), Juliana Leandra (DF), Juliana Tonin (RS), Leandro Ziotto (SP), Liliane Penello (RJ), Luciana Lopes de Vasconcelos Lima (PE), Luis Antonio Miguel Ferreira (SP), Luzia Laffite (CE), Marcelo Kaique de Oliveira Alves (SP), Marcus Renato de Carvalho (RJ), Maria da Solidade de Menezes Cordeiro (PE), Maria Esther Mena Barreto Camino (DF), Maria José Rocha (DF), Maria Thereza Marcílio (BA), Marina Fragata Chicaro (SP),

Mercedes Mayoll Lassalle (Argentina), Miguel Fontes (DF), Miriam Días (Cuba), Miriam Pragita (DF), Ordália Alves de Almeida (MS), Priscila Cruz (SP), Regina de Assis (RJ), Rita Coelho (DF), Rita Oenning da Silva (SC), Rogerio Moraes (PE), Rosana Romanini (RS), Shanna Wolff (SC), Sirlândia Teixeira (BA), Sonia Venancio (DF), Vivian Ka (DF).

Agradeço, igualmente, aos amigos e colegas de outros países que revisaram a Seção “A Lei nº 13.257/2016 em perspectiva comparada”, que insere o nosso Marco Legal da Primeira Infância no panorama das legislações sobre os direitos da criança e do adolescente de países selecionados da América Latina e da Europa:

Argentina: Mercedes Mayoll Lassalle;

Uruguai: Elisabeth Ivaldi;

Chile: Jeanet Leguas;

Paraguai: María Julia Garcete Yegros;

Colômbia: Constanza Liliana Alarcon;

Peru: Liliana M. Guevara;

México e Equador: Bernardo Aguilar Montiel.

Embora a iniciativa e a tarefa de escrever este livro tenham sido deste autor, é justo dizer que ele foi construído no diálogo, na escuta atenta e na colaboração generosa de pessoas comprometidas com a causa da infância. A todos, expresso minha gratidão e manifesto meu sentimento de que esta obra também lhes pertence, pois partilhamos o mesmo compromisso para com as crianças e os seus direitos.

PRIMEIRA PARTE

VISÃO PANORÂMICA DA LEI Nº 13.257/2016



I - ENCONTRO INICIAL COM A LEI Nº 13.257/2016

A Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016, conhecida como Marco Legal da Primeira Infância, está entre os marcos normativos mais avançados do mundo sobre políticas públicas e planejamento governamental para o atendimento integral dos direitos da criança na primeira infância – que compreende a faixa etária de 0 a 6 anos de idade –, com as características da abordagem intersetorial e a participação da criança na sua elaboração e implementação⁴. Duas razões sustentam essa assertiva: o ponto de partida e o ponto de chegada da Lei. A primeira é a concepção de criança; a segunda, a forma que a lei propõe para garantir os seus direitos.

O ponto de partida é a *concepção de criança* que a Lei nº 13.257/2016⁵ acolhe e toma como inspiração para todas as suas proposições: a consagrada na Constituição Federal (CF) de 1988 e reafirmada na Lei nº 8.069/1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). A criança é pessoa na inteira dignidade humana, sujeito social de direitos, cidadã, aberta à transcendência⁶.

4 Esta afirmação é baseada no estudo da legislação comparada e encontra respaldo acadêmico no Relatório produzido pelo Oxford Pro Bono Publico (OPBP), da Universidade de Oxford – *The Right to Early Childhood Development April 2023*, sobre o direito ao desenvolvimento na primeira infância. O relatório analisa os enfoques adotados pelo Brasil, pela Finlândia, pela Índia e pelo Reino Unido. Nele, são citados a CF, o ECA e a Lei nº 13.257/2016 como marcos das políticas para a primeira infância. O fato de o Brasil estar entre esses países é uma indicação do reconhecimento de que possui uma legislação de vanguarda. Disponível em: https://www.law.ox.ac.uk/sites/default/files/2023-06/opbp_report_on_right_to_ecd_11_april_2023.pdf. Acesso em: 17 fev. 2026.

5 Salvo indicação em contrário, as menções à “Lei” ou à “Lei nº 13.257” referem-se à Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016. O ano só reaparece quando há *contraste temporal* (antes/depois de 2016), quando há *comparação* com outras leis ou quando se *quer marcar historicidade*.

6 A palavra “transcendência” é empregada aqui prioritariamente no sentido psicológico, sem excluir o espiritual. É a abertura para o além do aqui-e-agora, do instante e do fato; a disposição constitutiva para patamares de conhecimento, interação e apreciação sempre mais altos e complexos. Transcendência é o contrário de suficiência (Roger Garaudy): A transcendência é o princípio antropológico da integralidade: a criança não se esgota em nenhuma de suas dimensões isoladas, nem no que é mensurável no presente. Está direcionada ao porvir. Essa concepção dialoga com a fenomenologia (Husserl, Merleau-Ponty, Edith Stein), a antropologia filosófica (Max Scheler), a psicologia do

A CF e o ECA rejeitam o conceito-imagem de “menor” e seu viés negativo, colocando no lugar o positivo de *criança* e *adolescente* (explicitamente, no art. 227 da CF e no art. 2º do ECA). A Lei nº 13.257 adota essa concepção e, referindo-se à criança de 0 a 6 anos, a enriquece com direitos específicos dessa faixa etária, acrescentando-lhe as características de *pessoa potente* e *participante* desde o início da vida em tudo o que a afeta e com ela interage⁷. É uma concepção holística⁸, que transcende as visões fragmentadas em áreas de estudo e em setores de atendimento independentes.

Essa concepção sobre a criança é singular porque o “atendimento” deixa de ser tratado como um “problema” a resolver para ser reconhecido como um “direito” a proteger. A dificuldade e, por vezes, a dureza do trabalho se revestem da alegria de cuidar, educar, proteger crianças, provendo os meios mais adequados para cumprirem seus projetos de vida.

A segunda razão para afirmar que essa Lei se situa entre as mais avançadas e completas no tema da garantia dos direitos da criança de 0 a 6 anos são as diretrizes que estabelece para a

desenvolvimento de Vygotsky (processo complexo, ininterrupto, de surgimento de novas qualidades, novos traços, de reestruturação do comportamento por meio de saltos qualitativos). O ECA consagrou a expressão: *condição peculiar da criança e do adolescente como pessoas em desenvolvimento* (art. 6º), sendo que “desenvolvimento” não é fechado e não tem ponto final; está sempre em dinâmica de complexificação e crescimento.

7 Loris Malaguzzi, no Seminário em Reggio Emilia, em junho de 1993, com o tema “Sua imagem da criança – onde o ensino começa”, disse: “É necessário que acreditemos que a criança é muito inteligente, que a criança é forte e bonita e tem desejos e pedidos muito ambiciosos. Esta é a imagem da criança que precisamos sustentar. Aqueles que têm a imagem da criança como frágil, incompleta, fraca, feita de vidro, só ganham algo dessa crença para si mesmos. Não precisamos disso como imagem das crianças. Em vez de sempre proteger as crianças, precisamos reconhecer seus direitos e suas forças”. Em: *Your image of the Child – Where the teaching begins*. Loris Malaguzzi. Traduzido e adaptado por Baji Rankin, Leslie Morrow, and Lella Gandini. (NAREA: North American Reggio Emilia Alliance). Disponível em: https://sightlines-initiative.com/images/Library/reggio/Your_Image_of_the_Child-Where_Teaching_Begins.pdf Acesso em: 23 jan. 2026.

8 Entende-se por *visão holística* a compreensão da criança como pessoa integral e indivisível, em crescimento e desenvolvimento, cujas dimensões física, psíquica, afetiva, cognitiva, linguística, social, artística, cultural e espiritual se articulam de forma inseparável, e que se constitui sujeito nas relações que estabelece com a família, a comunidade e o ambiente em que vive.

elaboração e a implementação das políticas públicas para a Primeira Infância e o arcabouço técnico e governamental, descentralizado, interinstitucional e federativo para coordená-las.

Voltada à primeira etapa da vida, ela capta a singularidade de cada criança e a especificidade da primeira infância, a pluralidade das infâncias no país⁹, o equilíbrio entre a dependência da criança e a potência de sua presença, o papel estruturante das experiências infantis na formação da personalidade e sua dinâmica para as etapas seguintes.

É, também, uma das leis mais citadas e referenciadas por quem trabalha na proteção, promoção e participação da criança. Basta falar em *Marco Legal da Primeira Infância* que de imediato vêm à mente as crianças de 0 a 6 anos nas múltiplas infâncias, as desiguais condições de vida e desenvolvimento em que estão inseridas, e o imperativo de ir ao seu encontro com iniciativas que lhes assegurem vida plena e desenvolvimento integral.

O caráter formal e mandatário da Lei nº 13.257 é pronunciado com as palavras ternas de um convite. Ordem e convite para o engajamento na promoção do cuidado integral e intersetorial da criança na etapa mais sensível e decisiva de sua vida. Não é um problema distante e genérico que temos à frente; são pessoas despontando para a vida, são rostos infantis, são nomes de cidadãos e cidadãs, são vozes humanas que se levantam do mais fundo da nossa própria humanidade.

O Marco Legal da Primeira Infância nos põe diante de um cenário desafiador, mas cativante; exigente, mas promissor. Tão diverso e desigual quanto o Brasil são as crianças e as infâncias brasileiras – *diversas* na geografia, nas etnias, na história, na cultura; *desiguais* nas condições de vida, nas formas como são cuidadas e protegidas, nas oportunidades de aprendizagem e desenvolvimento. Diversidade que deve ser respeitada e valorizada; desigualdade que deve ser eliminada em nome da justiça social e da ética.

Podemos concordar com o sociólogo português Manuel Jacinto Sarmiento quando escreve:

9 A respeito das “múltiplas infâncias”, ver a Seção “A originalidade da Lei nº 13.257”, na qual se observa que a atenção ainda se mostra, em certos aspectos, insuficiente.

Nunca como hoje as crianças foram objeto de tantos cuidados e atenções e nunca como hoje a infância se apresentou como a geração onde se acumulam exponencialmente os indicadores de exclusão e de sofrimento¹⁰.

Em última análise, para além do dever, somos movidos pela presença da criança que nos interpela. Utopia e realismo se encontram sob os nomes de esperança e possibilidade, ternura e cuidado; enfim, de fraternidade e humanidade.

II - A ORIGINALIDADE DA LEI Nº 13.257/2016

A trajetória histórica das ações de proteção às crianças, sobretudo daquelas em situações de pobreza e marginalização, realizadas por organizações da sociedade civil e pelo Estado brasileiro, é longa e diversa, porém as iniciativas mais expressivas podem ser datadas a partir de meados do século XIX. Na área das disposições legais, no final do século XX e começo do XXI, o Brasil já dispunha de uma legislação ampla e avançada para proteger os direitos da criança. O grande divisor, no sentido conceitual e político, que marca um antes e um depois, é a CF de 1988. Ela traça o perfil a ser seguido dali em diante: a prioridade absoluta para os direitos da criança e do adolescente como dever da família, da sociedade e do Estado. O art. 227 é paradigmático e ponto de partida para toda legislação infraconstitucional sobre os direitos desses dois grupos etários.

Posteriormente aos princípios e às diretrizes da CF, são aprovadas diversas leis, entre as quais sobressaem:

- o ECA (Lei nº 8.069/1990), “a lei das leis” nessa área, por ser específico da faixa etária de 0 a 18 anos, considerar crianças e adolescentes sujeitos de direito, abarcar todos os direitos e, para garanti-los, criar o Sistema de Garantia dos Direitos (SGD)¹¹;
- leis setoriais, voltadas à população geral ou a grupos específicos que, em seu foco, incluem as crianças: a Lei Orgânica da Saúde (Sistema Único de Saúde – SUS, Lei nº 8.080/1990); a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e a do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)

10 SARMENTO, Manuel Jacinto. *Sociologia da infância: correntes e confluências*. In: SARMENTO, Manuel Jacinto; GOUVEA, Maria Cristina Soares (Orgs.). *Estudos da infância: educação e práticas sociais*. Petrópolis: Vozes, 2008 (p. 18).

11 O ECA estende a aplicação de suas diretrizes e ações, em casos expressos em lei, às pessoas entre 18 e 21 anos de idade (art. 2º, parágrafo único).

Leis nº 8.742/1993 e nº 12.435/2011; a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) – Lei nº 9.394/1996; a lei sobre a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida – Lei nº 10.098/2000; a lei que cria a Política Nacional de Cultura Viva – Lei nº 13.018/2014; a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência – Lei nº 13.146/2015 etc.

- *leis com objetivos pontuais* sobre diferentes aspectos da vida das crianças, ora propositivas de ações para assegurar um direito específico, ora preventivas, para evitar a emergência ou repetição de problemas. Entre elas, estão: a Lei nº 14.826/2024, que institui a parentalidade positiva e o direito de brincar como estratégias para prevenir a violência contra crianças; a lei que estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência ou Lei da Escuta Especializada/Depoimento Especial – Lei nº 13.431/2017; a Lei de combate ao abuso e exploração sexual de criança e adolescente – Lei nº 14.811/2024; a lei que institui medidas de proteção à criança e ao adolescente contra a violência nos estabelecimentos educacionais ou similares e prevê a Política Nacional de Prevenção e Combate ao Abuso e Exploração Sexual da Criança e do Adolescente – Lei nº 14.811/2024; a lei sobre a proteção de crianças e adolescentes em ambientes digitais – Lei nº 15.211/2025 etc.

Esse conjunto de leis atesta o cuidado quase onipresente na criação de meios para a proteção da vida e a promoção do desenvolvimento da criança de 0 a 6 anos. Mas ele revela também que até a elaboração da Lei nº 13.257/2016, nosso País ainda não dispunha de uma norma com visão holística da criança, sensível à especificidade da faixa etária da primeira infância e que, em função dessa visão, propusesse um atendimento integral e integrado, intersetorial e interprofissional, descentralizado territorialmente e interfederativo.

A Lei nº 13.257 foi concebida com esse propósito. É um instrumento normativo estratégico e determinante de ações práticas para o atendimento integral e equitativo dos direitos da criança nos anos que constituem a Primeira Infância, para que vivam uma infância plena em igualdade de condições para desenvolver seu potencial humano. Seu foco está na peculiaridade dos anos iniciais da vida, na singularidade da criança e em sua dimensão cidadã, sujeito de direitos, dotada de formas e iniciativas de participação desde que nasce.

O ditame constitucional da prioridade absoluta na garantia dos direitos da criança na etapa da Primeira Infância implica, segundo essa Lei, a elaboração de políticas, planos, programas, projetos, serviços e ações nas áreas assinaladas como prioritárias. Para essa política e seus respectivos planos de ação, a Lei propõe uma abordagem intersetorial e interfederativa como estratégia para superar a forma fragmentada de atender aos direitos da criança e enfrentar os problemas que restringem a vida e o desenvolvimento infantil.

Com isso, ela acrescenta ao corpo normativo, que direta ou indiretamente se refere ao atendimento de direitos da criança, o olhar epistêmico-sensível capaz de articular ações para o cuidado intercomplementar de todos os direitos, aliando o rigor do saber científico à percepção fina da singularidade da vida nos seis primeiros anos da existência – os mais decisivos na formação da pessoa.

Essa lei é, portanto, um marco na trajetória histórica dos direitos da criança pequena no País. Trajetória que vai do reconhecimento dos direitos à sua afirmação na CF (1988), da Convenção dos Direitos da Criança (Decreto Legislativo de 1990) e às leis infraconstitucionais; da afirmação de direitos à decisão política de implementá-los; da execução setorializada à integração intersetorial. E aporta na Política Nacional Integrada e Interfederativa e nos planos de ação das três esferas da Federação.

Princípios constitucionais que dizem respeito à criança são, pela Lei nº 13.257, reafirmados, explicitados e detalhados – a criança é pessoa na inteira dignidade humana, sujeito social de direitos¹², cidadã, potente e participante. No ECA, as pessoas de 0 a 18 anos foram

12 A preferência pela expressão “sujeito social de direitos”, em vez da mais usada e tradicional – sujeito de direitos –, quer enfatizar que a criança é um *ator social*, no sentido de que interage, influencia e é influenciada pelo meio social em que vive (a família, a escola, a sua comunidade) e é, também, produtora de cultura – a cultura infantil, constituída de formas próprias de comunicação, brincadeiras, interações, linguagens e interpretações do mundo. Outra distinção entre as duas expressões é a de que a primeira pode deslizar para uma ideia reducionista, como indivíduo que tem direito a ser protegido individualmente e de forma passiva, ao passo que a segunda ressalta que os direitos são protegidos, atendidos e exercidos nas interações sociais. É na convivência com outras crianças e adultos que a criança aprende sobre seus direitos e compreende o mundo.

elevadas à categoria de sujeitos singulares¹³ de políticas públicas, ora como grupo unitário 0 a 18 anos, ora em segmentos etários: de 0 a 12 – Infância; e de 13 a 18 – Adolescência. A contribuição do Marco Legal da Primeira Infância consiste no preciso enfoque da faixa de 0 a 6 anos como merecedora de políticas públicas desenhadas para atender à especificidade da primeira infância¹⁴.

A originalidade da Lei nº 13.257 reside na concepção holística da criança e, em função dela, na determinação de políticas intersetoriais, interfederativas e integradas que abranjam, de forma articulada, a atenção integral aos direitos nas três dimensões – proteção, promoção e participação. O dever do cuidado é extensivo ao duplo significado da primeira infância – valor em si mesma e base das etapas seguintes da vida.

Entender a criança na sua integralidade e na interconexão e inseparabilidade das diversas dimensões que a constituem como ser humano – física, emocional, social, espiritual, cognitiva, linguística, artística etc. – não é um mero acessório, mas um conceito-chave. Esse conceito encaminha para a definição de objetivos, metas, estratégias e ações capazes de promover o atendimento integral da criança.

O olhar integral deve anteceder e iluminar os olhares focalizados em um problema ou direito isolado, de tal sorte que as ações pontuais sejam compreendidas em seu contexto de interrelações. É este o percurso para superar a fragmentação que tem caracterizado o enfrentamento dos problemas que afetam a vida das crianças e que orientou historicamente o atendimento das demandas da infância. Em síntese, o ponto de partida para as políticas e ações determinadas pelo Marco Legal da Primeira Infância é a compreensão da criança como uma unidade intrínseca – um eu singular e indiviso –, que se constitui sujeito social na relação e interação com o Outro.

13 A expressão “sujeitos singulares” não significa que as políticas sejam para indivíduos isoladamente, mas que a infância e a adolescência, como etapas da vida, são objetivos focalizados das políticas públicas para atender aos seus direitos.

14 O Marco Legal da Primeira Infância convida para o cuidado integral desde o início da vida e, indiretamente, para a atenção ao mandato central do ECA: a promoção e a participação da criança e do adolescente no sentido integral de seu desenvolvimento, com maior destaque do que ao problema da violação de direitos, que tem absorvido energias e recursos em grande parte do tempo desde a aprovação da Lei nº 8.069/1990.

Esse marco normativo se ergue sobre três bases: a máxima constitucional da “prioridade absoluta” (art. 227), o conhecimento científico contemporâneo sobre o desenvolvimento infantil e as boas práticas profissionais. Em razão desses fundamentos, a Lei nº 13.257 postula que a Primeira Infância merece estar no topo das decisões e das políticas públicas do País.

Em sua essência, o Marco Legal institui um *paradigma político, jurídico e ético* que harmoniza ciência e compromisso social, técnica e sensibilidade, orientando o Estado e a sociedade a reconhecerem na criança seu bem mais precioso e a sua maior responsabilidade. Com precisão arguta, o Papa Leão XIV escreve na Carta Apostólica *Desenhar Novos Mapas de Esperança*: “Uma pessoa não é um ‘perfil de competências’, não se reduz a um algoritmo previsível, mas é um rosto, uma história, uma vocação”¹⁵.

O esforço coletivo que deu origem à Lei partiu da premissa de oferecer um olhar atento a todas as crianças e à integralidade de seus direitos. Reconhece-se, contudo, que o texto legal avançou pouco na explicitação das múltiplas infâncias existentes no território brasileiro – especialmente aquelas marcadas por pertencimentos étnicos, culturais e raciais diversos. Posteriormente à sua aprovação, outras iniciativas legislativas e de políticas públicas aproximaram-se mais das infâncias até então pouco nomeadas, insuficientemente conhecidas e precariamente cuidadas pelo setor público nos seus direitos fundamentais à vida, à saúde, à alimentação, à proteção e à educação. Parte dessa lacuna pode ser compreendida à luz do diálogo ainda restrito que, durante a tramitação do PL nº 6.998/2013, se estabeleceu com organizações e lideranças de povos e comunidades tradicionais e de movimentos étnico-raciais.

Em que pese essa limitação, temos uma legislação que delimita a forma capaz de assegurar não apenas a *proteção* às crianças durante os anos da primeira infância, mas também sua *promoção* integral e sua *participação* nas diversas dimensões da vida da qual fazem parte como pessoas e cidadãos¹⁶.

15 Papa Leão XIV. *Carta Apostólica Traçar novos Mapas de Esperança*. 27 de out. 2025. Disponível em: https://www.vatican.va/content/leo-xiv/it/apost_letters/documents/20251027-disegnare-nuove-mappe.html Acesso em: 10 jan. 2026.

16 As três palavras – “proteção”, “promoção” e “participação” – expressam o conteúdo da Convenção dos Direitos da Criança. Não basta protegê-la; ela tem

Trata-se, portanto, de uma iniciativa visionária, que exige compreensão profunda da realidade infantil e de suas interações com o mundo. Dessa forma, o Marco Legal da Primeira Infância abre novas perspectivas na política, na técnica e na governança dedicadas à primeira infância. Contudo, sua aplicação requer mais do que a leitura literal dos dispositivos: demanda um olhar hermenêutico¹⁷ do conjunto da lei, capaz de captar seu significado profundo, a intenção do legislador e sua apropriação nos territórios e nas situações concretas.

É nesse chão da vida que o sentido da lei se revela e se cumpre.

III - A LEI Nº 13.257 EM PERSPECTIVA COMPARADA

Diversos países construíram marcos jurídicos sólidos de proteção dos direitos da criança e do adolescente alinhados ao paradigma inaugurado pela Convenção sobre os Direitos da Criança (1989) das Nações Unidas. No Brasil, a grande mudança na concepção e na política voltada à infância e à juventude, iniciada um ano antes, com a nova CF (1988), se expressou no ECA (1990), cuja influência se irradiou por vários países latino-americanos, que passaram a aprovar diplomas legais correspondentes.

Nesse horizonte, situam-se, entre outros:

- o *Código de los Niños y Adolescentes*, do Peru (2000, atualizado em 2023)¹⁸; em 2021, é aprovada a *Política Nacional Multisectorial para las Niñas, Niños y Adolescentes al 2030 (PNMNNA)*¹⁹;

direito também aos meios que promovam seu desenvolvimento e direito de participar em tudo o que lhe diz respeito.

17 *Olhar hermenêutico*, aqui, designa a atitude interpretativa diante da lei. Ele possibilita que o leitor não apenas “decodifique” o texto, lendo-o e o aplicando literalmente, mas o interprete à luz dos elementos que entraram na sua redação: o contexto histórico, cultural e linguístico. A lei não é um dado fechado em si mesmo: traz a marca da história, do tempo, lugar e contexto em que foi concebida. Interpretá-la hermenêuticamente é compreender seus significados e discernir a intenção que a anima.

18 PERU. Ley 27.337, de 2000. Código de los Niños y Adolescentes. Atualizada em 2020. Disponível em: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3533125/Ley%20N%C2%B027337.pdf.pdf?v=1672840791>. Acesso em: 17 fev. 2026.

19 PERU. Política Nacional Multisectorial para Niñas, Niños y Adolescentes al

- o *Código de la Niñez y la Adolescencia*, do Paraguai (2001)²⁰;
- o *Código de la Niñez y Adolescencia*, do Equador (2003)²¹;
- o *Código para el Sistema de Protección y los Derechos Fundamentales de Niños, Niñas y Adolescentes*, da República Dominicana (2003)²²;
- o *Código de la Niñez y la Adolescência*, do Uruguai (2004)²³;
- a *Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes*, da Argentina (2005)²⁴;
- o *Código de la Infancia y la Adolescencia*, da Colômbia (2006);
- o *Sistema Intersectorial de Protección Social* (de 2009) e o *Sistema de Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia*, do Chile (2022)²⁵;

2030 (PNMNNA), que identifica como problema público o limitado exercício de direitos desses dois grupos.

- 20 PARAGUAY. Ley 1689, de 2001. Disponível em: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/codigo_de_la_ninez_y_la_adolescencia.pdf Acesso em: 26 fev 2026. Essa lei recebeu modificações e complementações em 2018, pela Lei nº 6083/2018.
- 21 ECUADOR. Código de la Niñez y Adolescencia, 2003. Disponível em: <https://www.refworld.org/es/leg/legis/pleg/2003/es/126757> Acesso em: 25 fev. 2026.
- 22 REPÚBLICA DOMINICANA. Ley 136-03, de 2003. Código para el Sistema de Protección y los Derechos Fundamentales de Niños, Niñas y Adolescentes, 2003. Disponível em: <https://pgr.gob.do/wp-content/uploads/2019/03/Ley-No.-136-03.pdf> Acesso em: 5 mar 2026.
- 23 URUGUAI. Ley 17.823, de 2004. Código de la Niñez y la Adolescencia. Disponível em: <https://www.impo.com.uy/bases/codigo-ninez-adolescencia/17823-2004> Acesso em: 17 fev. 2026.
- 24 ARGENTINA. Ley 26061, de 2005. Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes. Disponível em: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/ley_de_proteccion_integral.pdf Acesso em: 17 fev. 2026.
- 25 CHILE. Ley 20.379, de 2009. Sistema Intersetorial de Proteção Social, que inclui, entre outros subsistemas, o de proteção integral à infância “*Chile Crece Contigo*”. Disponível em: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1006044> Acesso em: 19 fev 2026. E CHILE. Lei nº 21.430, de 2022. Estabelece o Sistema de Garantias e Proteção Integral dos Direitos da Infância e da Adolescência. Disponível em: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?id>

- a *Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*, do México (2014)²⁶.

Esses instrumentos normativos consolidam o reconhecimento da criança e do adolescente como sujeitos de direitos; afirmam o dever do Estado na proteção, prevenção e restituição de direitos; nomeiam os princípios que devem orientar a política, sob o comando maior do respeito ao interesse superior da criança; estruturam sistemas de proteção integral, com enfoque transversal; estabelecem as responsabilidades federativas, no caso de países federados, e outras formas de descentralização das ações, no caso de países unitários.

A leitura pausada de cada um desses códigos e leis é momento de admiração e respeito pela visão humanista e comprometida com medidas que visam assegurar uma vida digna para as crianças e os adolescentes de seus respectivos países. Homogeneizaram-se os discursos, porém as práticas não seguiram o mesmo ritmo.

Na primeira edição, esses estatutos definem ações voltadas a toda a faixa etária 0 a 18 anos, e, salvo exceções, não particularizam as que se destinam aos primeiros anos de vida em função de suas peculiaridades biopsíquicas e sociais. Leis posteriores ou a reforma da lei original aprofundam o enfoque “primeira infância”, com definição de ações específicas a esse grupo etário. É o que exemplificamos a seguir.

O *Chile*, antecipando-se aos demais países, inclusive o Brasil, criou, em 2009, o *Subsistema de Protección Integral de la Primera Infancia Chile Crece Contigo*²⁷, como parte do Sistema Intersetorial de Proteção Social. Desse subsistema emana o Programa *Chile Crece Contigo*, com a missão de acompanhar, proteger e apoiar o processo de desenvolvimento integral de meninos e meninas, assegurando o acesso aos serviços e às ações adequados ao seu momento de crescimento e desenvolvimento, desde o primeiro

Norma=1173643 Acesso em: 1 mar 2026.

26 MEXICO. *Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*. 2014 (atualizada em 2024) Disponível em: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/ley_general_de_los_derechos_de_ninas_ninos_y_adolescentes_-_actualizada_a_2024.pdf Acesso em: 17 fev. 2026.

27 CHILE. Ley 20.379, de 2009. Cria o Sistema Intersetorial de Proteção Social, que inclui, entre outros subsistemas, o de proteção integral à infância “*Chile Crece Contigo*”. Disponível em: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1006044> Acesso em: 19 fev 2026.

controle da gestação no sistema público de saúde até os 18 anos²⁸. Adicionalmente, apoia as famílias e comunidades na criação de melhores condições de vida e desenvolvimento.

O programa é coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Família, do qual participam as áreas da Saúde, Educação e Trabalho, a *Junta Nacional de Jardines Infantiles*, o Serviço Nacional da Mulher e Equidade de Gênero, o Serviço Nacional da Deficiência, a Fundação Integra e os municípios.

Duas outras iniciativas chilenas pioneiras são: 1) a criação da *Defensoria da Infância*, uma instituição do Estado, com autonomia para promover e proteger os direitos de todos os meninos, meninas e adolescentes que habitam o território nacional; e 2) o *Escritório Local da Infância (OLN)* nas comunidades, que organiza a rede local do programa.

O Equador inseriu na Constituição da República, no ano de 2008, a afirmação de que as meninas, os meninos e os adolescentes são um grupo de atenção prioritária e que o Estado e a família devem garantir seu desenvolvimento integral e o exercício pleno dos seus direitos, segundo o princípio do interesse superior da criança. Em 2012, aprovou a *Política Nacional de Desenvolvimento Infantil*, com o objetivo de consolidar um modelo integral de atenção à primeira infância com enfoque de direitos, considerando o território, a interculturalidade e o gênero, para assegurar o acesso, a cobertura e a qualidade dos serviços dirigidos a meninos e meninas de 0 a 5 anos de idade. O Plano Nacional de *Bien Vivir* estabeleceu a meta de universalizar a cobertura de programas de primeira infância em situação de pobreza e alcançar 65% das crianças em nível nacional. Em 2025, a Assembleia Nacional aprovou a *Lei Orgânica da Primeira Infancia*²⁹, que complementa o Código da Infância e Adolescência e o Código Orgânico para a Proteção Integral de crianças e adolescentes, e estabelece um marco jurídico específico para proteger meninos e meninas desde a gestação até os 5 anos e 11 meses.

28 A Lei nº 20.379 fixava o limite etário do atendimento no final do primeiro ciclo escolar (8 anos). Pela Lei nº 21.430, de 2022, foi estendido até os 18 anos.

29 ECUADOR. Asamblea Nacional. Ley Orgánica de la Primera Infancia. Aprobada em março de 2025. Registro Oficial em maio de 2025. Disponível em: https://www.fielweb.com/App_Themes/InformacionInteres/Ley%20Org%-C3%A1nica%20de%20la%20Primera%20Infancia.pdf Acesso em: 20 fev 2026.

O *Uruguai*, que acumulava experiência com o programa dos Centros de Atenção à Infância e à Família (CAIFs), criado em 1988, aprova, em 2008, a Estratégia Nacional de Infancia e Adolescência (ENIA) 2010-2030³⁰. Essa estratégia busca assegurar o direito ao desenvolvimento integral e a redução da pobreza em crianças de 0 a 5 anos, com programas como *Uruguay Crece Contigo* (inspirado no modelo chileno) – um sistema de proteção integral baseado na intersectorialidade, com atenção a gestantes, crianças de 0 a 4 anos e suas famílias em situação de vulnerabilidade. Em 2024, aprova a Lei nº 20376 de *Garantias para a Primeira Infancia, Infância e Adolescência*, com enfoque também na proteção e desenvolvimento integral da Primeira Infância. Um Gabinete da Primeira Infância, Infância e Adolescência, situado no Ministério de Desenvolvimento Social, é encarregado do planejamento, da elaboração das políticas e da coordenação intersectorial. E uma Unidade de Coordenação Orçamentária, situada no Ministério de Economia e Finanças, coordena e integra os orçamentos setoriais.

O *Paraguay*, no ano de 2011, estabeleceu o Plano Nacional de Desenvolvimento da Primeira Infancia, com o objetivo de garantir, com prioridade, a atenção integral em saúde, educação, cuidado, e proteção legal das crianças de 0 a 8 anos. Criou uma Comissão Nacional dentro do Sistema Nacional de Proteção e Promoção dos Direitos das Crianças e Adolescentes³¹. Em 2018, com a criação do Ministério de Infância e Adolescência (MINNA), obtém garantias no orçamento público para as ações previstas no plano. O “bônus demográfico” do Paraguai entre os anos 2010-2035 está permitindo um avanço no alcance dos objetivos do Plano. O documento que estuda esse fenômeno alerta para a importância de aproveitar a redução da taxa de natalidade – menor população demandando serviços públicos – para maximizar o bem-estar social e promover

30 URUGUAY. Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia (ENIA) 2010-2013. Bases para su implementación. Disponível em: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/uruguay_estrategia_enia.pdf Acesso em: 6 mar 2026.

31 PARAGUAY. Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia. Plan Nacional de Niñez y Adolescencia 2020-2024. Disponível em: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/10048.pdf Acesso em: 6 mar 2026.

o desenvolvimento das crianças, alcançando cobertura da educação infantil (inicial) a 70%³².

A Colômbia instituiu, em 2016, pela Lei nº 1804, a *Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre*, que assenta as bases conceituais, técnicas e de gestão para garantir o desenvolvimento integral das crianças.

O México, na “*Reforma constitucional en materia educativa*”, publicada em 15 de maio de 2019, reconhece a educação inicial (infantil) como direito de meninos e meninas e obriga o Estado a garanti-la. Essa emenda constitucional abriu a porta para outros direitos das crianças na primeira infância. Ao proceder à atualização da *Lei Geral dos Direitos de Meninos, Meninas e Adolescentes*, em 2024, inseriu itens específicos sobre atenção às crianças na faixa etária da primeira infância.

A *Estratégia Nacional para a Primeira Infância – ENAPI* é uma política pública intersetorial que busca garantir que as meninas e meninos menores de 6 anos exerçam efetivamente seus direitos à sobrevivência, desenvolvimento integral, educação e proteção. Ela tem três componentes: 1) *A Rota de Atenção Integral* (RIA, em espanhol), que é composta de 29 serviços e intervenções requeridas para garantir o desenvolvimento integral durante a primeira infância; 2) *Pôr a Vida no Centro*, com três linhas de ação – ampliação de cobertura, financiamento e qualidade dos serviços; e 3) *Coordenação intersetorial*.

A ENAPI é coordenada pelo Sistema Nacional de Proteção de Meninos, Meninas e Adolescentes (SIPINNA). Foram criadas Comissões Estatais (Departamentais) para a Primeira Infância como espaços de coordenação intersetorial nos entes federativos para a implementação da ENAPI.

Paralelamente, países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), destacando-se os do norte da Europa, desenvolveram arcabouços legais avançados voltados à educação infantil, com o componente do cuidado, em articulação com a família. A título de exemplo, citamos a Finlândia, que

32 PARAGUAY. “Aprovechar ahora la juventud: un análisis del bono demográfico del Paraguay. Período 2000 – 2025. Disponível em: https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/documento/32ca_Aprovechar%20ahora%20la%20Juventud_Un%20análisis%20del%20bono%20demografico%20de%20Paraguay.pdf Acesso em: 6 mar 2026.

assegura o direito universal a serviços integrados de educação e cuidado infantil a partir de 1 ano de idade nos termos do *Act on Early Childhood Education and Care* (2018, 2024)³³; a Suécia, que organiza a educação infantil como dever público estruturado pela *Education Act* (2011) desde 1 ano de idade³⁴; e a Dinamarca, que, segundo o *Day-Care Facilities Act*³⁵, estabelece garantias legais de acesso a creches e serviços pedagógicos a partir dos seis meses de vida da criança, em tempo integral. O Reino Unido possui um marco legal para o *Early Years Foundation Stage* (EYFS) – o *Childcare Act 2006*, que estabelece os padrões para aprendizado, desenvolvimento e cuidados de crianças de até 5 anos. Esse marco é obrigatório, desde 2021, para todas as instituições que oferecem educação e cuidados para os primeiros anos na Inglaterra³⁶.

Esses modelos evidenciam forte compromisso estatal com a qualidade, a universalidade e a dimensão pedagógica do cuidado infantil, articulando políticas sociais e educacionais em benefício do desenvolvimento das crianças. Entretanto, não se configuram, em regra, como instrumentos jurídicos concebidos especificamente para estruturar, de maneira sistêmica e intersetorial, políticas públicas voltadas à singular etapa dos primeiros anos de vida.

É nesse ponto que se evidencia a inovação normativa de leis nacionais como o Marco Legal da Primeira Infância e de outros países latino-americanos. Ao delimitar expressamente a primeira infância como objeto de política pública intersetorial para atender, de forma

33 FINLÂNDIA. *Act on Early Childhood Education and Care*. Disponível em: <https://www.finlex.fi/api/media/statute-foreign-language-translation/687728/mainPdf/main.pdf?timestamp=2018-07-12T21%3A00%3A00.000Z>. Acesso em: 17 fev. 2026.

34 SUECIA. *Education Act*. 2011. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/eur-lex.europa.eu/eur-lex.europa.eu/fundamental-principles-and-national-policies#:~:text=em%20diversas%20portarias.-,A%20Lei%20da%20Educa%C3%A7%C3%A3o,escolha%20e%20seguran%C3%A7a%20dos%20alunos](https://eur-lex.europa.eu/eur-lex.europa.eu/eur-lex.europa.eu/eur-lex.europa.eu/fundamental-principles-and-national-policies#:~:text=em%20diversas%20portarias.-,A%20Lei%20da%20Educa%C3%A7%C3%A3o,escolha%20e%20seguran%C3%A7a%20dos%20alunos). Acesso em: 17 fev. 2026.

35 DINAMARCA. *Day-Care Facilities Act*. Disponível em: <https://media.unesco.org/sites/default/files/webform/r2e002/f8d56cb53e50e6e30480f45bbe-4774195f19afbd.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2026.

36 REINO UNIDO. *Childcare Act 2006*. Disponível em: https://www.law.ox.ac.uk/sites/default/files/2023-06/opbp_report_on_right_to_ecd_11_april_2023.pdf (p. 50). Acesso em: 17 fev. 2026.

integrada, a todos os direitos da criança de 0 a 6 anos de idade³⁷, essas leis instituem um arranjo jurídico que transforma a integralidade do cuidado em diretriz operativa do Estado. Saúde, educação, assistência social, cultura, lazer/brincar, proteção de direitos e apoio às famílias deixam de atuar de forma fragmentada para compor uma arquitetura intersetorial orientada ao desenvolvimento integral e integrado da criança na dupla dimensão – individual e cidadã.

Temos em comum um avançado e progressivo processo de sistematização de um modelo jurídico voltado à coordenação intersetorial das políticas públicas para os primeiros anos de vida, com densidade normativa para promover o atendimento integral e integrado. Além disso, esses países reconhecem o papel da sociedade civil e das famílias na formulação e acompanhamento das políticas para a primeira infância, a infância e a adolescência, bem como o direito e a capacidade de as crianças participarem da formulação de políticas públicas e na definição de ações a elas dirigidas. As leis, as estratégias nacionais e os programas aqui referidos mostram, também, um avanço no desenho de modelos de governança intersetorial, interministerial e de descentralização no território e na institucionalização de orçamentos para a primeira infância, a infância e a adolescência.

Talvez sejam comuns também as deficiências no financiamento e na efetiva implementação das determinações dos códigos, leis, políticas e planos de ação. A lacuna que se observa entre a lei e sua efetiva aplicação tem origem no financiamento insuficiente, a despeito da prioridade determinada pelas constituições e leis de alguns países, na persistente fragmentação dos serviços na ponta, na incipiente compreensão da intersectorialidade como abordagem estratégica e na dificuldade de reduzir as desigualdades e acabar com a inequidade no acesso e na qualidade dos serviços, especialmente aqueles prestados às infâncias de povos e comunidades tradicionais.

37 Como foi informado em outras partes deste livro, há variação, entre os países e entre as organizações internacionais, na definição etária da primeira infância.

IV - PROCESSO PARTICIPATIVO NA CONSTRUÇÃO DO SUBSTITUTIVO DO PL Nº 6.998/2014

A Lei nº 13.257/2016 nasceu de um Projeto de Lei (PL) apresentado na Câmara dos Deputados (PL nº 6.998, em dezembro de 2013), de iniciativa do Dep. Osmar Terra, logo referendado por vários outros parlamentares. O autor e o relator do Projeto, bem como a Comissão Especial criada para analisá-lo³⁸, tomaram a iniciativa de torná-lo um “projeto do País”, por meio de um amplo processo de participação, num diálogo democrático com organizações governamentais de vários setores da administração pública, organizações da sociedade civil e especialistas³⁹.

Grande parte dos membros da Comissão era formada por parlamentares que haviam feito o curso de *Liderança Executiva em Primeira Infância* na Universidade de Harvard, coordenado pela Fundação Maria Cecília Souto Vidigal. O subgrupo “parlamentares” definiu como projeto de trabalho prático do Curso o apoio à tramitação e à aprovação do PL nº 6.998/2013, definindo iniciativas e ações que foram cumpridas fielmente e foram decisivas para a celeridade da tramitação e a aprovação desse projeto.

Essa lei é resultado de um processo amplamente participativo do Poder Legislativo, de gestores e técnicos de instituições governamentais dos Poderes Executivo e Judiciário, do Ministério Público, da sociedade civil e de especialistas nos campos profissionais de atendimento à criança e sua família. Ela é o ponto de convergência de várias forças:

38 A Comissão Especial foi criada em 11 de fevereiro de 2014, constituída em 13 de março e instalada em 19 de março. Foi presidida pela Dep. Cida Borghetti como presidente, sendo relator o Dep. João Ananias. A Dra. Ivania Ghesti, então assessora da Frente Parlamentar Mista da Primeira Infância (FPMPI), participou ativa e intensamente do processo legislativo dessa lei, convidando e articulando instituições para elaborar propostas, revendo e sugerindo ajustes, aportando contribuições pessoais e organizando os Seminários Internacionais do Marco Legal da Primeira Infância, na Câmara dos Deputados.

39 O Relatório apresentado à Comissão Especial pelo Dep. João Ananias faz uma descrição completa das iniciativas de debate e participação ao longo do ano de 2014. Sua leitura complementa o breve resumo feito nesta seção. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?cod-teor=1284640&filename=Tramita%20cao-PL+6998/2013. Acesso em: 12 de jan. 2026.

- uma *consciência política* inquieta com a lentidão em mudar a realidade de vida das crianças nos anos mais decisivos de suas existências;
- a *responsabilidade social* de quem tem filhos pequenos, dos que têm sensibilidade para enxergar/ouvir/atender as crianças, dos que cuidam de crianças;
- os *princípios éticos* de respeito à dignidade da criança, do direito de ela viver plenamente a infância e contar com os meios para sua realização integral;
- o *engajamento profissional* no esforço nacional para garantir os direitos da criança pequena.

A Comissão Especial promoveu duas Audiências Públicas, quatro Seminários Regionais, um Seminário Internacional e oito Reuniões Deliberativas com o propósito de debater as ideias já organizadas no PL e colher sugestões. A Rede Nacional Primeira Infância e Redes Estaduais Primeira Infância realizaram seminários, oficinas e rodas de conversa, que reuniam expressivo número de instituições públicas e da sociedade civil, instituições acadêmicas, conselhos Tutelar e de Direitos, conselhos de Educação, Saúde e Assistência Social, associações comunitárias, especialistas de diferentes áreas e pessoas interessadas em conhecer, debater e propor ideias.

A relatoria da Comissão Especial, a cargo do Dep. João Ananias, foi produzindo sucessivas versões, que iam agregando novas ideias e eram postas ao conhecimento de quantos vinham se envolvendo nos debates, nas oportunidades formais de participação, bem como em contatos individuais e no envio de sugestões por escrito. Por meio de sua assessoria, a Relatoria “peregrinava” pelos gabinetes de ministérios, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e de instituições sociais que atuavam na defesa de direitos da criança, submetendo-lhes as sucessivas versões para que analisassem, complementassem e aperfeiçoassem o que iria se consolidando como Substitutivo do projeto original⁴⁰.

São dignas de registro a habilidade e a dedicação da então Secretária Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, do Ministério dos Direitos Humanos, Angélica Goulart, em formar e

40 Dada a quantidade de sugestões que vinham sendo apresentadas e acolhidas, segundo a técnica legislativa, o texto teria quer ser um Substitutivo, mantendo a autoria do(s) primeiro(s) proponente(s).

coordenar uma equipe com representantes de cinco Ministérios para levarem suas propostas. As sugestões, consolidadas num documento entregue ao relator, expressavam antigas e novas propostas que desejavam sua ascensão ao patamar de leis e que, até então, estavam sem transposição para a esfera normativa. O trabalho, desenvolvido em estreita coordenação com a assessoria do relator, permitiu que o documento de sugestões do governo fosse integralmente incorporado ao texto do projeto, acrescentando-lhe qualidade técnica e densidade institucional.

É justo agradecer também àqueles que, no início, se opuseram ao PL, considerando-o desnecessário ou temendo que uma lei sobre direitos da Primeira Infância viesse a enfraquecer o ECA ou criasse, em seu seio, um nicho para a faixa etária 0 a 6 anos, fragmentando sua visão integrada da faixa etária 0 a 18 anos. Seus alertas e a inicial resistência a participar contribuíram para que não se escorregasse para aqueles possíveis desvios. À medida que o projeto ia crescendo em abrangência e significado e mostrando sua estreita conexão com o Estatuto, eles foram mudando de opinião. Admiraram-se da receptividade às sugestões e contribuições; perceberam que a lei seria tão boa quanto o conjunto dos participantes fosse capaz de fazê-la; e, no final, comemoraram com os demais participantes a aprovação do Projeto e sua conversão no Marco Legal da Primeira Infância.

No Senado Federal, o projeto, que recebeu o número PLC nº 14/2015⁴¹, foi distribuído a três Comissões, sendo relatora, na Comissão de Educação, a senadora Fátima Bezerra. Por decisão do Presidente do Senado, foi posteriormente encaminhado à Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional, criada no âmbito da “Agenda Brasil”, no qual permaneceu por vários meses sem ser analisado. Aqui, mais uma vez, a Rede Nacional Primeira Infância, a Frente Parlamentar Mista da Primeira Infância e a Fundação Maria Cecília Souto Vidigal tiveram um papel crucial, destacando-se as reuniões com senadores e com o Presidente do Senado, em que explicitavam a importância do Projeto e o profundo desejo de que fosse analisado e votado. A morosidade persistia, até que um requerimento de urgência, de iniciativa do senador José Medeiros,

41 PLC significa “Projeto de Lei da Câmara”. A partir de 2019, as duas Casas simplificaram o processo legislativo e esses projetos passaram a ter a mesma designação – PL – e numeração, sem alterações quando há troca de Casa.

o levou ao Plenário. Na primeira sessão do ano de 2016, no dia 3 de fevereiro, foi posto na Ordem do Dia, ocasião em que a senadora Fátima Bezerra apresentou relatório e parecer pela aprovação, com apenas ajustes de redação. O texto foi aprovado por unanimidade, em votação celebrada como uma conquista histórica para as crianças brasileiras.

A sanção, sem vetos, pela Presidenta Dilma Rousseff, no dia 8 de março de 2016, imprimiu a decisão governamental de implementá-lo, selando um processo legislativo dos mais exitosos do Parlamento no sentido da participação dos Três Poderes e da sociedade civil, da abordagem global e intersetorial dos direitos da criança, e da estratégia de governança para garantir a efetivação de uma política pública intersetorial e integrada para a Primeira Infância.

É compreensível que, numa sociedade democrática e plural como a brasileira, divergências de concepções e orientações sobre a vida coletiva se manifestem no debate político, na formulação de projetos de lei e na participação social na construção de políticas públicas. Por isso, o PL nº 6.998/2013 não esteve isento de debates conceituais, teóricos e práticos.

Embora tenha havido convergência admirável e consensos suprapartidários em torno das crianças e da primeira infância, algumas questões suscitaram discussões mais intensas e exigiram negociação, como se verá ao longo deste livro. Entre elas, destacam-se: a presença da palavra “gênero” como critério de não discriminação – permanecendo apenas “sexo”; a duração da licença-maternidade e da licença-paternidade estendidas – em vez de um ano para a primeira e um mês para a segunda, permaneceu a de dois meses adicionais para a mulher e se criou a de 15 dias para o homem; a obrigatoriedade de instalação, nas empresas, de salas e equipamentos para que mulheres empregadas pudessem amamentar ou conservar o leite materno – argumento de custo elevado aos empregadores levou a Comissão Especial a optar para que a matéria fosse regulamentada pelo Poder Executivo; e a regulamentação da publicidade mercadológica dirigida a crianças e adolescentes – considerada por alguns como limitação à liberdade de imprensa, resultou apenas na referência à “adoção de medidas que evitem a exposição precoce à comunicação mercadológica”, em reforço à Resolução nº 163/2014 do Conanda.

V - DIMENSÃO SEMIÓTICA DA LEI⁴²

Nas leis em geral, mas nesta em particular, por referir-se ao cuidado integral da criança pequena, a consciência do legislador exige que cada palavra ou sentença seja escolhida criteriosamente. A razão disso é que os termos empregados na Lei são carregados de sentido, produzem e comunicam significados, acentuam valores, estabelecem ou redefinem símbolos e induzem a linguagem com que organizações governamentais e da sociedade civil, profissionais e famílias se pronunciam e se posicionam no cenário dos direitos da criança e das políticas sociais públicas.

A atenção semiótica na sua elaboração fez com que essa lei não se limitasse a determinar ações que atendessem aos direitos da criança, mas estabelecesse uma nova maneira de entender e atender à primeira infância capaz de influenciar a formação de uma cultura institucional de cuidados. Sem abdicar da normatividade, o Marco Legal da Primeira Infância a desloca da centralidade das proibições e sanções para a orientação de sentidos, práticas e responsabilidades compartilhadas. As palavras nela empregadas expressam as concepções, as imagens, as atitudes, os gestos e as ações que o legislador quis que impregnassem as iniciativas de atendimento dos direitos da criança na primeira infância.

Dessa forma, o Marco Legal da Primeira Infância consiste em uma textualidade estratégica, orientada para explicitar concepções de criança e infância, símbolos e práticas no âmbito das políticas públicas para a criança de 0 a 6 anos. Mais do que uma lei, torna-se documento formativo e norteador de uma nova mentalidade diante da criança que impregna toda a sociedade.

A CF e o ECA oferecem um exemplo claro dessa dimensão semiótica: ao abandonarem o termo “menor” e adotarem a expressão “criança e adolescente”, promoveram a passagem conceitual e simbólica da negação à afirmação – de “menor”, “infrator” e “problema” à de sujeitos com direito ao respeito, ao acolhimento, ao apoio e à educação. A adoção das duas palavras – “criança” e “adolescente”, no art. 227 da CF e no art. 2º do ECA – não introduz distinção semântica quanto à condição de pessoa, apenas distingue

42 A dimensão semiótica se refere à forma como as palavras, expressões, construções e escolhas linguísticas produzem sentidos jurídico, político e cultural.

etapas de desenvolvimento em duas faixas etárias (0 a 12 anos e 13 a 18 anos), respeitando a infância e a adolescência como conceitos socioculturais.

No Marco Legal da Primeira Infância, encontra-se semelhante cuidado com a semântica. Alguns exemplos deixam essa afirmação mais explícita:

- a expressão “primeira infância” é posta como categoria jurídica estruturante, e não apenas como faixa etária ou período mais sensível à ação pedagógica;
- a densidade dada à dignidade presente da criança substitui o enfoque de “a criança é o futuro”, muitas vezes predominante no discurso e nas razões do investimento econômico;
- a introdução de dispositivos sobre o papel da família e da sociedade estende a responsabilidade comum, compartilhada com o Estado, no cuidado da criança e na garantia de seus direitos (em coerência com o art. 227 da CF);
- a expressão “sem constrangimento”, usada no art. 23 da Lei nº 13.257 (que insere um primeiro parágrafo no art. 13 do ECA), confere à norma um significado ético-afetivo em relação à gestante ou à mãe que manifestar desejo de entregar seu filho à adoção. Ao determinar o *encaminhamento sem constrangimento* à Justiça da Infância e da Juventude, a Lei orienta a conduta dos profissionais e das instituições para um campo de respeito e acolhimento, desviando a possibilidade de expressão de outro sentimento que não o de reconhecimento da dignidade e honestidade da decisão materna⁴³.

As políticas formuladas com base nos princípios e nas diretrizes do Marco Legal da Primeira Infância também produzem sentidos sociais e políticos. A singularidade, a subjetividade e a especificidade da criança, assim como a diversidade das infâncias, ressignificam a própria infância no imaginário social e jurídico. Considerar a criança

43 A redação deste dispositivo resultou de um processo cuidadoso, em que se analisaram diversas alternativas textuais, buscando a formulação mais adequada tanto no plano conceitual quanto no afetivo. O mesmo cuidado orientou a criação do § 2º no art. 13, que introduziu a expressão “projeto terapêutico singular”, igualmente rica de significados éticos e técnicos. Essa expressão é utilizada nas políticas públicas de saúde, particularmente na Saúde Mental e na atenção integral à saúde. Designa um plano de cuidado individualizado, construído de modo interdisciplinar, levando em conta a história, as necessidades, o contexto de vida e os desejos da pessoa atendida.

“sujeito de direitos e cidadã” (art. 4º, I) muda a perspectiva histórica: a criança deixa de ser vista como objeto de tutela, dependente, sem autonomia, e passa a ser sujeito ativo, protagonista, com direitos próprios de sua idade e da condição histórico-cultural da primeira infância. É um signo que carrega forte carga jurídica e simbólica e uma perspectiva ética e social. A determinação de “incluir a participação da criança na definição das ações” a elas dirigidas introduz nas políticas públicas a escuta ativa das crianças, com a convicção de que elas têm coisas importantes e úteis a dizer: o que estão vivendo, sentindo, pensando, desejando, mais o legado de seu repertório sociocultural. Semanticamente, essa determinação valoriza as vozes infantis, algo inovador no contexto legal brasileiro.

Tendo em vista que as palavras da lei refletem e influenciam disputas reais sobre a presença e o lugar das crianças na sociedade, o zelo semântico e ético na Lei nº 13.257 cuidou da linguagem não apenas no seu aspecto técnico, mas se estendeu à arena social e política, em que as crianças e as infâncias sofrem disputas. O grau de protagonismo que a família, o Estado e as organizações sociais exercem ou pretendem exercer sobre elas – e o que esperam delas – não se resolve por um “acerto entre as partes” ou mera divisão de funções e tarefas. Trata-se, antes, de uma questão que envolve a concepção da vida como direito individual, irrenunciável e intransferível, a concepção das crianças como sujeitos em processo de construção de autonomia, ainda que dependentes dos adultos e das instituições de cuidados, e de sua dimensão cidadã, como sujeitos sociais e políticos.

O dever de escutar as crianças quando se elaboram políticas e planos para atender aos seus direitos decorre dessas concepções.

Essa compreensão das crianças e de seus mundos afastou a opção por uma lei fria, de linguagem pretensamente neutra. Em um campo atravessado por tensões e disputas institucionais em torno dos direitos e deveres das crianças, tal linguagem teria um efeito anódino, incapaz de orientar práticas, sensibilizar atores públicos e contribuir para a construção de uma cultura de cuidado.

Ao destacar a dimensão semiótica do Marco Legal da Primeira Infância, não se afirma ausência ou dispensa da normatividade jurídica. A Lei mantém sua natureza normativa ao estabelecer deveres, competências e orientações para a ação. O que se evidencia é que, para além da normatividade tradicional centrada em

comandos, proibições e sanções, o texto legal exerce também uma função simbólica e formadora de sentidos, ao introduzir conceitos, valores e imagens que orientam a interpretação, a implementação das políticas públicas e a cultura institucional de cuidado. Nesse sentido, a dimensão semiótica não substitui a normatividade, mas a amplia e a qualifica, conferindo densidade ética e interpretativa à aplicação da lei.

Os responsáveis pela elaboração do texto da Lei zelaram pela escolha de termos que expressassem, com precisão e coerência, uma concepção positiva e construtiva da infância, em respeito à dignidade da criança, ao valor fundante da primeira etapa da vida na constituição do sujeito-pessoa e na sua formação cidadã. Assim, o Marco Legal da Primeira Infância comunica, por meio de sua forma verbal e simbólica, uma ética do cuidado e uma estética do humano, nas quais o direito se torna também linguagem de reconhecimento, valorização, respeito e ternura.

Em síntese, a dimensão semiótica da Lei nº 13.257 oferece à sociedade, ao Estado e às famílias uma concepção de crianças – bebês, crianças bem pequenas e crianças pequenas⁴⁴ – potencialmente transformadora do modo como as percebem e da maneira como atuam frente a elas.

VI - ALICERCE FILOSÓFICO E JURÍDICO DO MARCO LEGAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA: CRIANÇA PESSOA

Considerando que o ser “pessoa” da criança é um conceito central nesta lei, é proveitoso explorar, mesmo que de forma introdutória, o significado desse termo.

VI.I ORIGEM E PRIMEIROS SIGNIFICADOS DA PALAVRA “PESSOA”

O conceito de pessoa desenvolveu-se ao longo do tempo. Na Grécia antiga, *prósopon* significava “máscara” – peça usada sobre

44 O emprego das expressões “bebês”, “crianças bem pequenas” e “crianças pequenas” segue a nomenclatura e as faixas etárias adotadas pela Base Nacional Comum Curricular/Educação Infantil: Bebês: 0 a 1 ano e 6 meses; Crianças bem pequenas: 1 ano e 6 meses a 3 anos e 11 meses; Crianças pequenas: 4 anos a 5 anos e 11 meses. Ver em: <https://basenacionalcomum.mec.gov.br/> Acesso em: 11 fev. 2026.

o rosto no teatro – e expressava a identidade que o ator assumia diante do público. Simultaneamente, sugeria “o olhar dirigido a”, indicando comunicação, abertura ao outro e participação no mundo. Na Roma antiga, *persona* mantinha o duplo sentido de “máscara” e de “voz”: *per* = “através”; *sona* = “soar”. Assim, *persona* é o “personagem” que, com sua palavra, se manifesta ao outro através de uma aparência.

O primeiro significado (máscara) poderia nos sugerir que o que vemos não corresponde ao que é. Mas também podemos fazer a seguinte interpretação: o que vemos não diz tudo, há uma voz interior, uma força que atravessa a aparência, um conteúdo que não se limita ao visível. Essa interpretação nos leva ao reino do mistério insondável de cada pessoa, ao respeito à individualidade e à singularidade, ao possível sempre novo de cada ser humano; em suma, à sua dimensão transcendental.

VI.II CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DO CONCEITO DE PESSOA

O *cristianismo* ressignificou o conceito de pessoa, situando-o na dimensão ontológica e espiritual de criatura feita à imagem e semelhança de Deus. Daí, derivam a dignidade inviolável da pessoa e o seu primado axiológico sobre os demais seres criados.

A dimensão relacional é uma contribuição importante da teologia cristã: a pessoa é um ser de relação – existe em si mesma, mas se realiza plenamente no encontro com o outro, com Deus e com o mundo. Nesse sentido, há grande proximidade com as cosmogonias indígena e a cosmologia de matriz africana, como também com as concepções orientais do hinduísmo e do budismo (ver a seguir). A pessoa subsiste em si mesma, mas só existe com o outro. A dignidade da pessoa humana é um princípio fundamental que atravessa diversas áreas do conhecimento. No campo teológico, Renato Alves de Oliveira afirma que “a dimensão teológico-cristã da pessoa humana é fundamental para compreender sua dignidade”⁴⁵. Essa perspectiva sublinha a necessidade de considerar valores espirituais e sociais na construção de uma ética voltada para o bem comum. A narrativa

45 OLIVEIRA, Renato Alves de. *A dimensão teológico-cristã da pessoa humana*. In: **Revista Horizonte**, Belo Horizonte, v. 14, n. 42, p. 557-605, abr./jun. 2016 (p. 560). Disponível em: <https://www.proquest.com/docview/1808322064?source=Scholarly%20Journals> Acesso em: 14 jan. 2026.

bíblica reforça essa dimensão: Deus criou o homem e a mulher à sua imagem e semelhança, seres de relação e complementaridade. Assim, a pessoa emerge como ser subsistente e relacional, dotado de dignidade, de abertura ao outro e à transcendência, e vocacionado ao infinito.

A *filosofia* ocidental trouxe grande contribuição, como vemos nos seguintes filósofos:

- Santo Agostinho – defendeu que a pessoa é racional, consciente de si e relacional, voltada para Deus;
- Boécio – enfatizou a individualidade e a racionalidade como características intrínsecas da pessoa;
- Santo Tomás de Aquino – aprofundou o conceito de pessoa como ser subsistente, único, livre, responsável e transcendente;
- Immanuel Kant – argumentou sobre o valor intrínseco absoluto da pessoa, que jamais poderá ser tratada como meio;
- Emmanuel Mounier – influenciou a compreensão moderna da pessoa como sujeito de direitos universais, com dignidade, liberdade e responsabilidade;
- Martin Buber – abriu o conceito de pessoa à sua dimensão dialógica: o “eu” não preexiste; ele se constitui na relação com o “tu”. O que nos torna humanos é a reciprocidade e a presença, nos encontros genuínos com o outro em sua totalidade e singularidade;
- Emmanuel Lévinas – deslocou o foco da compreensão da pessoa do seu valor intrínseco originário para a primazia ética do outro, afirmando que é no encontro com o *rosto* – expressão da alteridade irreduzível e vulnerável – que o sujeito é convocado à responsabilidade, antes de qualquer escolha ou reciprocidade.

VI.III COSMOGONIAS E COSMOLOGIAS INDÍGENA E DE MATRIZ AFRICANA SOBRE A PESSOA

Na *cosmogonia indígena*, a pessoa é um ser de relações, tecida na mesma trama viva que une a terra, os rios, as árvores, os animais, o vento e o fogo. Ser pessoa é aprender a viver em equilíbrio, reconhecendo-se parte da grande família da criação. A pessoa não nasce pronta: *torna-se* na convivência, na escuta dos mais velhos, no respeito aos espíritos e na reciprocidade com o mundo. O que define o humano não é o domínio, mas o cuidado; não a posse, mas o pertencimento.

A natureza, nesse horizonte, não é cenário, mas casa que acolhe, cuida e educa. Ferir a terra, o rio ou o animal é ferir também o próprio coração humano. A sabedoria indígena ensina, assim, que a dignidade da pessoa nasce do vínculo e da gratidão: *somos o que cuidamos e o que nos cuida*⁴⁶.

Na *cosmologia de matriz africana*, a pessoa é expressão viva do sagrado, um ser que participa da energia divina – o *axé* – que sustenta o universo. O humano não se define por oposição ao mundo, mas como parte de uma grande comunhão de forças, visíveis e invisíveis, corporais e espirituais. Cada pessoa traz em si um *Orí*, princípio de consciência e destino, que a liga ao divino e a convoca à responsabilidade de viver em equilíbrio consigo, com os outros e com a natureza. Ser pessoa, nessa visão, é cuidar do próprio *axé* e do *axé* coletivo, cultivando relações de respeito, solidariedade e reciprocidade.

Aplicada ao universo da infância, essa sabedoria ensina que cada criança é portadora de *axé*, presença nova da energia criadora

46 Cfr. livros de Vanessa Guarani Ratton. Entre eles, *Pena Vermelha*, com ilustrações de Ani Ganzala, São Paulo: Editora Joaninha, 2024; *Sementes*. Ilustração de Ana Maria Sena. São Paulo: Editora do Brasil, 2025. E de Umusi Pärökumu e Törāmā Kēhíri. *Antes o mundo não existia: Mitologia dos antigos Desana-Kēhí-ripõrã* São Gabriel da Cachoeira: FOIRN / UNIRT, 1995.

Na mitologia Desana, apresentada por Umusi Pärökumu e Törāmā Kēhíri, a criação do mundo e a ordenação dos clãs estabelecem as bases sobre as quais cada criança, ao nascer, é inserida em uma rede de obrigações espirituais e conhecimentos ancestrais, sendo sua educação uma reconstituição cotidiana da cosmogonia. Como muitos povos indígenas nos ensinam, a criança é um ser de passado sagrado, um presente denso e uma promessa de continuidade do mundo.

no mundo. Cuidar de uma criança é participar da tarefa divina de fortalecer o *axé* que nela pulsa e de ajudá-la a reconhecer seu lugar no coletivo⁴⁷.

Tanto a cosmogonia indígena quanto a de matriz africana revelam uma compreensão da pessoa que ultrapassa os limites do individualismo moderno. Em ambas, o ser humano é parte de uma totalidade viva e sagrada, na qual corpo, espírito e natureza compõem uma grande teia de sentido. A pessoa não é centro do mundo, mas elo de comunhão: torna-se humana à medida que reconhece, em si e fora de si, a presença do divino que tudo anima – o sopro que faz da terra e do céu uma só morada, a energia vital que vibra em cada ser.

Essas cosmologias oferecem ao pensamento contemporâneo um chamado ético: reconstruir o vínculo entre pessoa e mundo, entre humano e natureza, entre presente e ancestralidade. À luz delas, o cuidado com a criança – início e promessa da vida – deixa de ser apenas dever jurídico e torna-se ato de reverência ao mistério que nos cria e recria. O cuidado não se limita à proteção física: é gesto de reverência à vida em seu começo.

VI.IV CONCEPÇÕES HINDUÍSTA E BUDISTA⁴⁸

As tradições orientais não elaboram o conceito de “pessoa” nos mesmos termos filosóficos, jurídicos e cristãos do Ocidente, mas oferecem compreensões profundas do ser humano, de sua dignidade e de sua inserção relacional no cosmos.

No *hinduísmo*, a compreensão do ser humano está ligada à noção de *ātman*, o princípio espiritual profundo que habita cada ser. Ele não é o corpo, nem a mente, nem a personalidade; é uma centelha do princípio divino e universal (*Brahman*), uma realidade espiritual permanente, que participa da essência última do cosmos.

47 Cf. LOPES, Nei. *Kitábu: o livro do saber e do espírito negro-africanos*. Rio de Janeiro: Malê, 2024.

48 Para uma visão geral das concepções hinduísta e budista do ser humano, cf. RADHAKRISHNAN, Sarvepalli. *A filosofia indiana*. Tradução de Álvaro Cabral. Rio de Janeiro: Zahar, 1951; HARVEY, Peter. *Uma introdução ao budismo*. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

Nessa perspectiva, todo ser humano – inclusive a criança – possui um valor intrínseco que não depende de sua autonomia, racionalidade ou produtividade. A vida é vista como parte de um ciclo (*samsara*), no qual cada existência tem sentido e dignidade próprios, orientados para a realização espiritual. A criança, ainda que em fase inicial de desenvolvimento, é portadora dessa mesma realidade espiritual profunda e merece cuidado, proteção e respeito.

O *budismo* compreende a existência humana como um processo dinâmico, marcado pela interdependência entre todos os seres. Cada pessoa é vista como um conjunto de relações, experiências e condições em constante transformação. Dessa visão nasce uma ética fortemente orientada pela compaixão (*karuṇā*) e pelo cuidado com todo ser que sofre. A criança, especialmente, é percebida como um ser vulnerável, merecedor de atenção, proteção e ternura, não por aquilo que “é capaz de fazer”, mas por sua condição mesma de existência sensível e interdependente.

Ainda que por caminhos conceituais distintos dos da filosofia greco-romana, da teologia cristã e da filosofia ocidental, as tradições orientais convergem na afirmação do valor da vida humana e na exigência ética do cuidado com os mais frágeis, entre os quais se encontram, de modo privilegiado, as crianças. É admirável como essas concepções dialogam com as cosmologias e cosmogonias de matrizes africana e indígena. A ênfase na relacionalidade, na pessoa como ser-em-comunidade, ecoa fortemente os conceitos africanos como “*Ubuntu*” (“eu sou porque nós somos”) e as visões indígenas de que a pessoa se forma em conexão com a natureza, os ancestrais e o cosmos.

Ancorado nas reflexões de Alejandra Castiglioni em *Interculturalidad e Infancia*⁴⁹, aventamos a hipótese de que essas concepções suscitam um frutífero diálogo visando à construção de um *eixo intercultural* para o cuidado integral da criança como *responsabilidade coletiva* pela primeira infância.

Resumindo este item sobre a formação da pessoa: esses valores culturais, filosóficos, antropológicos e religiosos herdados pelos pais devem nortear suas relações com as crianças desde a experiência original e única da maternidade e da paternidade, na convivência

49 CASTIGLIONI, Maria Alejandra. *Interculturalidad e infancias: humanizar desde la educación intercultural crítica*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editorial Las cuarenta, 2024.

familiar, na vida comunitária, na convivência com a Natureza, nas interações na rua, nas praças, nas instituições, na atividade profissional. E os que se ocupam da formulação de políticas e planos para a primeira infância mais acertadamente realizarão esse trabalho se levarem para suas mesas de trabalho e salas de produção coletiva e decisões essas concepções pulsantes da humanidade sobre a pessoa – no caso, as crianças. Elas são inspiração para o entendimento de que cuidado integral e promoção da criança nos primeiros anos vão além do desenvolvimento cognitivo ou físico; são a formação de um ser relacional, ético e espiritual, que é a base de qualquer sociedade verdadeiramente saudável.

VI.V A PESSOA NA CONSTITUIÇÃO E NAS LEIS BRASILEIRAS

A CF, o ECA e o Marco Legal da Primeira Infância aplicam o conceito de pessoa para a criança desde o começo da vida.

a) Constituição Federal:

Art. 1º, III: A dignidade da pessoa humana é um dos fundamentos da República (princípio que vale para todos, sem exclusão);

Art. 5º, caput: Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (as crianças estão incluídas no “todos”);

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...” (reconhece a criança e o adolescente como sujeitos de direitos, destinatários de proteção prioritária e integral).

b) Estatuto da Criança e do Adolescente:

Art. 2º: Considera-se criança, para os efeitos desta Lei, a **pessoa** até doze anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade;

Art. 3º: A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à **pessoa humana**, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade;

O ECA faz 111 referências ao termo “pessoa”, não exclusivamente à criança e ao adolescente, mas ao ser humano em desenvolvimento.

c) Marco Legal da Primeira Infância:

A Lei nº 13.257 especifica os direitos assegurados às crianças de 0 a 6 anos, reforçando a aplicação da prioridade absoluta, o reconhecimento da criança como sujeito de direitos, a individualidade e a subjetividade, a dimensão relacional com o outro, a diversidade como consequência da singularidade de cada uma, o respeito à sua dignidade fundamental.

A Lei não tem a pretensão de abarcar a totalidade do ser-pessoa, portanto também do ser-criança, porque somos *seres complexos*, em quem a liberdade é um fator de incerteza e de inusitadas criações, e porque o potencial genético ultrapassa qualquer pretensão de mensuração ou de abarcamento cognitivo. Mas vem se impondo com progressiva clareza e aceitação a necessidade de um *ver-global* e *visar à totalidade*. É preciso encontrar “espinha dorsal psíquica” em torno da qual os aspectos da personalidade se encaixam e formam o todo.

Para aprofundar a compreensão da afirmação de que somos seres complexos, é útil apreender a etimologia da palavra “complexo”: *cum – plexus*, em que *cum* significa “com”, “junto”; e *plexus* é o particípio passado do verbo latino “*plectere*”, derivado do grego πλέκω (*pléko*), que significa “tecer”, “trançar”, “entrelaçar”, “segurar firme”, “dominar”, “compreender”⁵⁰. Nas palavras de Edgar Morin, o complexo é “o que é tecido junto, o tecido que integra o todo”⁵¹. A realidade é complexa, a pessoa é complexa, qualquer fenômeno é complexo. Só pode ser verdadeiramente compreendido – isto é,

50 Dicionário etimológico on-line. *Etymonline*. Disponível em: <https://www.etymonline.com/word/complex>. Acesso em: 14 jan. 2026.

51 MORIN, Edgar. *O Homem e a morte*. Rio de Janeiro: Imago. 1997.

apreendido em sua totalidade – quando considerado no contexto das relações e na própria tessitura interna que constitui o sujeito.

VII - UMA LEI PARA O CUIDADO INTEGRAL E INTEGRADO DA CRIANÇA NA PRIMEIRA INFÂNCIA

A Lei nº 13.257 figura entre as legislações mais avançadas e abrangentes do mundo no que se refere ao atendimento integral e intersetorial dos direitos da criança na primeira infância. Essa afirmação não decorre de nacionalismo ufanista, mas do reconhecimento de que o ordenamento jurídico brasileiro passou a exigir do Estado um olhar orientado pelo art. 227 da CF, capaz de traduzir, em decisões políticas e ações governamentais, o mandamento da prioridade absoluta assegurada aos direitos das crianças.

Vale citar este fragmento do Relatório apresentado pelo Dep. João Ananias à Comissão Especial do PL nº 6.998/2013:

Se cabe a opinião de que é um projeto sonhador, cabe, igualmente, a afirmação de que ‘para conquistar o futuro, é preciso, primeiro, sonhá-lo’ (Blaise Pascal). Ora, ‘o melhor modo de realizar um sonho é despertar’, escreve o poeta Paul Valéry. Mais que um despertar – porque as famílias, grandes segmentos da sociedade e muitos governos já estão bem acordados para o significado da Primeira Infância, – este Projeto almeja uma ação pública propiciadora de condições de vida mais plena e experiências pertinentes ao amplo desenvolvimento das capacidades das crianças, justamente no período mais sensível à sua influência⁵².

Se o ECA já disciplinara esse atendimento ao conjunto 0 a 18 anos de idade, o Marco Legal da Primeira Infância vem focalizar as crianças nos seis primeiros anos em razão da sua peculiaridade. Na primeira infância, há algo próprio e de extrema sensibilidade que carece de cuidado especializado.

A Lei nº 13.257 abre o campo da ação do Estado ao atendimento integral e integrado de todos os direitos de todas as crianças de

52 BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão Especial do PL 6.998/2013. Relatório apresentado pelo Deputado João Ananias. Brasília, 2013. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1284640&filename=Tramita%20cao-PL+6998/2013 Acesso em: 5 jan. 2026.

até 6 anos de idade, nas diversas primeiras infâncias do nosso País⁵³. Cumprir esse propósito representa uma verdadeira tarefa civilizatória: promover uma *cultura do cuidado integral* da criança, desde a concepção até os 6 anos de vida⁵⁴. O efeito mais profundo, duradouro e transformador desejado com essa Lei é o de as crianças brasileiras viverem plenamente a infância – um tempo com sentido em si mesmo, expressão do ser criança no aqui e agora – e, simultaneamente, aberta para o adiante, criando futuros. Isso porque é na dinâmica do “lançar-se à frente” que se constrói o projeto humano na história.

Todos os dispositivos da Lei partem de um olhar de cuidado – no sentido mais amplo do termo –, dirigido às crianças como sujeitos singulares e diversos, pessoas e cidadãs, capazes de participar daquilo que lhes diz respeito, precisando, ao mesmo tempo, da atenção mais terna, mais competente e mais responsável.

Outra característica a ser destacada do Marco Legal da Primeira Infância é a conexão que faz entre *qualidade* da vida e *desenvolvimento e bem-estar* da criança e a *competência* daqueles que dela se ocupam.

Dessa forma, a Lei vai além da atenção direcionada à criança: reconhece a importância de “cuidar de quem cuida” – mães, pais, familiares, gestores e profissionais que atuam no cuidado, educação, proteção, promoção e escuta da criança. Esse reconhecimento se materializa, sobretudo, no fomento à formação permanente

53 A Lei nº 13.257 não emprega explicitamente expressões como “múltiplas infâncias”, “infâncias plurais” ou “infâncias diversas”. Mas escreve, literalmente, no art. 4º, III, como princípio a orientar a elaboração e a execução das políticas públicas: “... valorizar a *diversidade da infância brasileira*”. Que significa essa expressão, senão que há várias e diferentes infâncias em nosso País? Em outras palavras, tal ausência vocabular não configura uma omissão normativa, mas um laconismo terminológico. A leitura sistemática de seus dispositivos revela que o Marco Legal da Primeira Infância se dirige a todas as crianças que vivem no território brasileiro, sem distinções; ela veda exclusões e afirma reiteradamente o princípio da inclusão e da não discriminação, como se verá nos comentários dos dispositivos pertinentes. Outras normas jurídicas e políticas públicas nacionais explicitam de modo mais direto o reconhecimento das múltiplas infâncias existentes no país.

54 A diretriz IX do art. 4º esboça essa intenção, e ela será expandida e concretizada na Política Nacional de Cuidados – BRASIL. *Lei nº 15.069, de 2024*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2024/Lei/L15069.htm Acesso em: 12 jan. 2026, e no Plano Nacional de Cuidados – Decreto nº 12.562/2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/decreto/D12562.htm Acesso em: 12 jan. 2026.

dos profissionais e agentes que atuam na atenção à Primeira Infância. O art. 9º da Lei nº 13.257 é explícito ao determinar que a articulação das políticas para a primeira infância com as instituições de formação profissional visa à adequação dos cursos às características e necessidades das crianças e à formação de profissionais qualificados. E o art. 11 do ECA recebeu, da Lei nº 13.257, o § 3º, a fim de que os profissionais que atuam na atenção à Primeira Infância recebam formação específica e permanente para detecção de sinais de risco ao desenvolvimento dos bebês e para o seu acompanhamento.

Em síntese, a Lei nº 13.257 não se limita a prever ações de cuidados pontuais, setoriais e intersetoriais; vai além, ao propor as bases para uma cultura do cuidado inclusivo e equitativo da Primeira Infância. Podemos dizer que existirá essa cultura quando todos expressem sensibilidade para com as crianças, as que vivem próximas e as distantes, de qualquer país, as conhecidas e as desconhecidas; quando prestam atenção a elas, preocupam-se por aquelas que sofrem, e lhes estendem a mão. É um estágio elevado de humanidade, uma conquista civilizatória.

A atenção à peculiaridade da criança e o modo de atendê-la, proposto pelo Marco Legal da Primeira Infância, fazem do cuidado uma dimensão ética da vida. Todos os que, de janeiro de 2014 a fevereiro de 2016, contribuíram para a tessitura do projeto legislativo que deu origem ao Marco Legal da Primeira Infância são formadores da tão desejada *Cultura do Cuidado Integral à Criança*.

Uma aplicação dessa dimensão do cuidado integral está na Política Nacional de Cuidados⁵⁵ e no Plano Nacional de Cuidados⁵⁶. A partir desses marcos, o cuidado passa a ser uma política pública.

55 Criada pela Lei nº 15.069/2024, que define “a Política Nacional de Cuidados como dever do Estado, compreendidos a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no âmbito de suas competências e atribuições, em corresponsabilidade com as famílias, o setor privado e a sociedade civil” (art. 2º). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L15069.htm Acesso em: 12 jan. 2026.

56 O Plano Nacional de Cuidados “tem por finalidade garantir o direito ao cuidado, por meio de políticas públicas que fomentem a corresponsabilização social e entre homens e mulheres no que se refere à provisão de cuidados” (art. 2º do Decreto nº 12.562, de 2025). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/decreto/d12562.htm Acesso em: 12 jan. 2026.

Para que essa política se sustente e produza efeitos reais na vida das crianças, é indispensável que se traduza em compromissos orçamentários consistentes e em estruturas de governança capazes de articular setores, integrar serviços e assegurar continuidade às ações. O cuidado, afirmado como dimensão ética da vida e como política pública, requer base material e responsabilidade institucional para que se converta, de fato, em direito vivido.

VIII - ENTRELAÇAMENTO ENTRE DIREITOS, ÉTICA E AFETO NA LEI Nº 13.257/2016⁵⁷

A Lei nº 13.257/2016 promove um sutil entrelaçamento entre o Direito, a Ética e o Afeto. Ela impregna a norma jurídica que rege as políticas públicas para a Primeira Infância com a ética das relações interpessoais e com um olhar terno e gentil para com as crianças.

Ao convocar três valores que tradicionalmente caminham por vias paralelas – o Direito, a Ética e o Afeto –, a lei os entrelaça com a sutileza de torná-los inseparáveis. Pode-se dizer que é nessa trama que se encontra o coração do Marco Legal da Primeira Infância.

Aqui, o cuidado com a criança pequena não decorre apenas de deveres institucionais, técnicos e profissionais; precisa ser, mais que isso, uma resposta moral e afetiva da sociedade à sua presença – presença que é um misto de fragilidade e vigor, de dependência e esforço de autonomia, de vincularidade e pertencimento, solicitação e amorosidade. E será uma resposta mais completa se cuidar do *ser*, do *estar* e do *projetar* desse pequeno-grande ser humano. Ser, estar

57 Quem primeiro pôs a questão da ternura (do afeto, dos sentimentos) no âmbito da esfera pública e da política, a meu ver, foi o psiquiatra, filósofo e escritor colombiano Luis Carlos Restrepo, em seu livro *O Direito à Ternura*, publicado em 1994. Com o título desta seção, “Entrelaçamento entre Direitos, Ética e Afeto”, rendo homenagem ao Dr. Pedro Hartung por ter dito, em uma palestra, que a Lei nº 13. 257 não é uma lei fria, mas um sopro humanista, e que suas entrelinhas exalam afeto. Desde então, tenho refletido sobre o encontro entre os campos do direito da criança, a atitude ética na sua garantia e o afeto que enriquece de humanidade os operadores do direito, os gestores públicos e os técnicos que se ocupam da atenção à criança. E recordo que essas três dimensões frequentemente se cruzavam nos olhares e nas palavras de muitos dos que participaram da construção do texto que veio a ser a Lei nº 13.257/2016.

e projetar são três dimensões ônticas imbricadas. O *ser* expressa o dado originário da existência – a presença única e irrepetível de cada pessoa, portadora de dignidade e sentido em si mesma. O *estar* manifesta a sua inserção concreta no tempo, no espaço, na cultura e nas suas relações com o mundo: o vínculo com o tempo, o espaço, a cultura e as interações singulares com quem tem contato com ela. Já o *projetar* está na abertura da criança às possibilidades que lhe oferecem e que ela visualiza ou deseja; é a sua dimensão de futuro. Compreender o inteiro ser da criança implica percebê-la e acolhê-la como presença e promessa.

É nesse patamar ético que o dever da família, da sociedade e do Estado se manifesta como responsabilidade pelo outro, no sentido que lhe confere Emmanuel Lévinas: o de acolher o “rosto” da criança como interpelação. Trata-se de um convite ao diálogo, a dar a mão, a caminhar junto, a comprometer-se. É, em sua essência, a inserção do dever (moral) e do seu atendimento (prático) na dimensão ética.

O afeto nas políticas da primeira infância e nas ações dos profissionais e das instituições da sociedade civil não é entendido como uma emoção privada, espontânea e ocasional, e sim como atitude de convivência humana, que dá colorido humano às políticas de proteção, promoção e participação da criança. Cuidado e educação são uma via de mão dupla: levam o profissional à criança e a trazem ao profissional, num encontro humano mutuamente promissor: ambos são geradores de afetos e vínculos.

A incorporação do afeto à lógica das políticas públicas representa o reconhecimento de que o desenvolvimento integral da criança não se garante por normas frias ou por prestações de serviços fragmentadas, mas por uma rede viva de vínculos – envolvendo família, comunidade, profissionais e poder público, todos convocados a agir com cuidado ético e ternura social.

A ternura na política não significa, para Restrepo, afeto superficial, mas disposição ativa de cuidado, que implica responsabilidade social. Essa concepção tem afinidade com o pensamento do psicanalista Wilfred R. Bion⁵⁸, segundo o qual a empatia não é suficiente. O adulto precisa funcionar como um *continente psíquico*, capaz de acolher a angústia da criança, suportar seu sofrimento sem se defender ou

58 Cf., entre outros, BION, W. R. *Aprender com a experiência*. Rio de Janeiro: Imago, 1991.

rejeitá-lo e transformar essa experiência crua em algo que possa ser simbolizado e suportado.

Os direitos da criança, portanto, não se restringem a um simples conjunto de prerrogativas legais, mas constituem a tradução jurídica do dever ético, da solidariedade, do compromisso e do amor ao ser humano em seu início – um amor que se expressa, concretamente, como justiça. A Lei nº 13.257/2016 inaugura, nesse sentido, uma nova gramática jurídica, na qual o afeto e a ética deixam de ser subliminares para tornarem-se parte do próprio fundamento do Direito.

O terceiro elemento, o *Afeto*, longe de ser um acessório, é uma *necessidade biológica e psíquica*. Ser desejado, acolhido, ter um nome, vincular-se afetivamente; conviver na família e na comunidade; dispor de espaço, tempo e liberdade para brincar; ser cuidado com zelo e ser ouvido em suas diferentes formas de expressão são necessidades básicas estruturantes da personalidade da criança⁵⁹. O colo, o olhar terno, a canção de ninar, o acalanto, o embalo, o abraço, o brincar-junto são, assim, elevados à categoria de direitos de bebês e crianças pequenas. Relações estáveis, carinhosas e responsivas mostram-se tão vitais quanto a saúde, a alimentação e a proteção física, pois esculpem a arquitetura cerebral psicoafetiva e emocional como linhas de força que orientam e sustentam toda uma vida.

O texto legal, assim, suscita uma reflexão profunda sobre a criança enquanto pessoa única em sua transcendental dignidade humana – nunca como *objeto* de políticas públicas ou um *problema* a ser resolvido. Direito, Afeto e Ética convidam a família, a sociedade e

59 Lindsey C. Burghard e Jennifer B. Wallace, em *Mattering in Early Childhood: Building a Strong Foundation for Life* – Center on Developing Child. Harvard University, 2025 – explicam o quão decisivo é para bebês e crianças pequenas sentirem que seus cuidadores os consideram importantes. É condição para terem segurança, confiança em si mesmos e estabelecerem relações estáveis com adultos. Escrevem elas: “Embora sentir-se importante seja uma necessidade de todas as pessoas, a percepção de que somos ou não importantes – para nossos entes queridos, nossas comunidades e o mundo em geral – começa nos primeiros dias da infância. E, embora nunca seja tarde demais para construir um senso de importância, se essa percepção começar cedo na vida de uma criança, pode ter um impacto positivo enorme em sua na saúde e bem-estar ao longo da vida” (tradução livre). Disponível em: <https://developingchild.harvard.edu/wp-content/uploads/2025/10/Mattering-Paper-center-on-the-developing-child.pdf> Acesso em: 12 jan. 2026.

o Estado a assumirem a atitude de servidores de bebês e de crianças pequenas rumo à plenitude de suas vidas.

Esse traço humanista do Marco Legal da Primeira Infância está em sintonia com a concepção do psicólogo colombiano Luis Carlos Restrepo, que afirma ser o afeto o cimento da construção do ser humano e que, sem ele, a pessoa se atrofia, define e morre emocionalmente. Diz Restrepo: “A ternura é uma política da proximidade. A dureza da vida nos divide, a ternura nos une”⁶⁰. Transpondo a ternura das relações maternas e do rosto amoroso da criança pequena para o campo das políticas públicas e das ações profissionais, ela passa a ser uma forma de resistência ética que se opõe à violência naturalizada do cotidiano.

No entanto, a afetividade, por si só, é insuficiente; o que fundamenta e faz com que essas políticas sejam exigíveis são os direitos da criança. Existe uma objetividade inalienável: todas as crianças têm os mesmos direitos, portanto, também aquelas que possam estar fora do olhar afetivo do poder público⁶¹. Dessa forma, as políticas públicas voltadas à primeira infância são, simultaneamente, medidas para a garantia de direitos e a promoção de relações afetivas seguras e estáveis, que permitam às crianças um desenvolvimento saudável em todos os aspectos de sua personalidade.

Portanto, independentemente de gostarem ou não, de terem sensibilidade ou não, os gestores públicos têm diante de si cidadãos sujeitos de direito.

Nesse triângulo – Direitos, Ética, Afeto –, os *Direitos* fornecem a *estrutura* indispensável de proteção, promoção e participação que assegura que os serviços às crianças não sejam mero cumprimento formal de protocolos, mas obrigações jurídicas exigíveis. Sem a força do Direito, a proteção da primeira infância estaria à mercê

60 RESTREPO, Luis Carlos. *O Direito à Ternura*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1998. Escreve Restrepo: “*Estamos acostumbrados a considerar derechos importantes y de índole público términos como la libertad, la dignidad y la vida, pero en nuestro diario vivir también existen derechos cotidianos ... que se creen que son temas vistos con burla o vergüenza ... y poco relevantes ... donde el más significativo es el derecho a la ternura*”.

61 Crianças invisíveis ou pouco notadas: crianças com doenças raras, crianças em centros de acolhimento, em situações de rua, imigrantes, crianças desaparecidas...

do voluntarismo das decisões político-administrativas ou da instabilidade das boas intenções. A essa estrutura da obrigatoriedade da ação governamental junta-se o conhecimento do *como* e do *porquê* daquilo que deve ser feito, que é fornecido pela *Ética*. Em sintonia com os direitos e a ética do cuidado, os sentimentos de amor, ternura, empatia e solicitude são essenciais nas relações humanas e inspiradores na elaboração das leis e das políticas para a Primeira Infância.

É interessante notar como essa tríplice sustentação do Marco Legal da Primeira Infância – Direito, Ética e Afeto – dialoga com a teoria do filósofo e sociólogo alemão Axel Honneth. Em sua obra *Luta por Reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*⁶², o autor sustenta que a realização pessoal e a formação da identidade – expressas na autoconfiança, no autorrespeito e na autoestima – dependem do reconhecimento social em três esferas fundamentais da vida.

A primeira é a *esfera do amor*, própria das relações primárias de cuidado e afeto, na qual se formam os vínculos de confiança, indispensáveis ao desenvolvimento da *autoconfiança*. A segunda é a *esfera do direito*, de natureza pública e institucional, em que os indivíduos são reconhecidos como sujeitos de direitos iguais, base do *autorrespeito*. A terceira é a *esfera da solidariedade*, de caráter ético-social, na qual as singularidades e capacidades de cada pessoa são valorizadas à luz de valores compartilhados, possibilitando a construção da *autoestima*.

O Marco Legal da Primeira Infância não se refere às crianças exclusivamente como sujeitos de direitos, nem somente como sujeitos de cuidado moral, nem apenas como seres de vínculos afetivos, mas como alguém cuja autorrealização depende da articulação dinâmica entre essas dimensões. Como observa o psicanalista Christian Dunker⁶³, em leitura de Honneth, essas esferas não constituem compartimentos estanques, mas se entrecruzam continuamente: o

62 HONNETH, Axel. *Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*. Tradução de Luiz Repa. São Paulo: Editora 34, 2003.

63 Dunker discute reconhecimento, laço social, ética e política em vários momentos de sua obra, especialmente em: DUNKER, Christian Ingo Lenz. *Mal-estar, sofrimento e sintoma: a psicopatologia do Brasil entre muros*. São Paulo: Boitempo, 2015.

afeto não é pré-jurídico; o direito não é frio ou neutro; a ética não é abstrata nem desencarnada.

No campo da primeira infância, isso é decisivo. Um direito sem afeto tende ao formalismo; um afeto sem direito pode resvalar no paternalismo; uma ética dissociada de ambos corre o risco da retórica. As crianças vivem simultaneamente nessas três esferas, e qualquer política pública que as separe artificialmente falha em reconhecê-las em sua unidade e dignidade.

Em coerência com essa concepção, foi aprovada, e sancionada em 28 de outubro de 2025, a Lei nº 15.240, que caracteriza o abandono afetivo como ilícito. Ela inclui dois parágrafos no art. 4º do ECA, sendo que o segundo atribui aos pais a competência de prestar *assistência afetiva* aos filhos por meio de convívio ou de visitação periódica, que permita o acompanhamento da formação psicológica, moral e social da pessoa em desenvolvimento⁶⁴.

IX - COMPONENTES ESTRUTURAIS DA LEI Nº 13.257/2016

IX.I CONCEPÇÃO HOLÍSTICA, NÃO FRAGMENTADA, DA CRIANÇA

A opção deliberada da Lei nº 13.257/2016 por não se organizar em títulos, seções ou capítulos constitui, por si mesma, uma primeira declaração de seu propósito: orientar o atendimento da criança a partir de uma visão holística de sua integralidade, mediante políticas intersetoriais e integradas. Ao abdicar dessas segmentações, a Lei incorpora à sua própria arquitetura textual a ideia de interconexão entre os diversos aspectos que envolvem a vida da criança, dissuadindo de leituras fragmentadas por temas, áreas de ação ou direitos isolados.

Essa concepção integral da criança antecede e orienta as determinações pontuais relativas a direitos específicos ou a problemas concretos a serem enfrentados. É a partir dessa visão de totalidade que tais determinações ganham sentido e coerência,

64 BRASIL. Lei nº 15.240/2025. Caracteriza o abandono como ilícito civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/lei/115240.htm Acesso em: 20 jan. 2026.

contribuindo para superar a fragmentação historicamente presente no atendimento das demandas infantis e na formulação de políticas públicas. O ponto de partida das ações voltadas à infância deve ser, portanto, o reconhecimento da unidade intrínseca da pessoa-criança, um *eu singular* que se constitui como *sujeito social* na relação com o Outro⁶⁵.

A opção por essa forma de redação visa afirmar a interconexão de tudo o que diz respeito à criança, evitando induzir leituras segmentadas por temas, direitos ou áreas de cuidado. Em coerência com essa visão integral, a Lei nº 13.257 recorre a diversos diplomas legais, mencionados em seu art. 1º, promovendo alterações que ampliam e reforçam o cuidado integral na primeira infância. As modificações introduzidas nesses instrumentos normativos expressam o chamado a uma unidade conceitual da criança e à compreensão abrangente de seus direitos.

IX.II A METÁFORA DAS LUPAS

Para compreender este objetivo, uma metáfora se mostra elucidativa: imagine o mapa do Brasil coberto por diversas lupas. Cada uma delas amplia uma pequena porção do território, captando os detalhes e revelando a sua riqueza. Isoladamente, porém, nenhuma dessas lupas é capaz de mostrar o país como um todo; a visão que oferecem é sempre parcial. O conhecimento do conjunto emerge quando as imagens dessas lentes são sincronizadas em uma composição coerente, permitindo ao observador perceber não fragmentos justapostos, mas a totalidade do território em sua complexidade.

Na construção do Marco Legal da Primeira Infância, os muitos participantes – especialistas em seus respectivos campos de atuação – trouxeram as visões proporcionadas por suas lupas. Coube ao relator, com o apoio do autor e da Comissão Especial, exercer esse papel de articulação, integrando no Substitutivo as contribuições oriundas das mais diversas áreas e sintetizando-as em um todo coerente, harmônico e integrado.

65 Uso o singular (*o Outro*) para me referir a todas as outras pessoas frente às quais o sujeito se encontra e com as quais interage. Não são “outros quaisquer”, mas o “outro” sujeito humano que se põe frente ao “eu”, não como contrário ou resistente, mas como “*alter*”, diferente.

Desse processo resultou uma lei que concebe a criança em sua integralidade: como pessoa e cidadã, sujeito de direitos, dependente do cuidado e educação da família, da sociedade e do Estado, mas também capaz, desde o alvorecer de sua existência, de participar ativamente de seu meio físico e social.

IX.III COMPONENTES DA LEI

Mesmo sem a divisão formal de seus dispositivos em títulos, capítulos ou seções, a Lei nº 13.257 estrutura-se em torno de alguns componentes centrais, que se interpenetram ao longo de todo o texto, em coerência com a concepção holística da criança, sua singularidade e sua dimensão cidadã, participante ativa do meio social em que vive.

Compõem a Lei:

- as determinações gerais que delimitam seu objeto e âmbito de aplicação;
- a conceituação de *primeira infância*, com reconhecimento da diversidade das infâncias;
- a afirmação sobre a criança como pessoa singular e única, sujeito social de direitos e cidadã, com direito de participar da elaboração de políticas e planos que lhe digam respeito;
- um critério adicional aos propostos pelo ECA para a operacionalização da prioridade absoluta: elaboração de políticas, planos, programas, serviços e ações para a primeira infância que atendam à especificidade dessa faixa etária e promovam seu desenvolvimento integral;
- os princípios e as diretrizes orientadores da formulação e da implementação das políticas públicas voltadas à primeira infância, determinando abordagem intersetorial e a articulação das ações em vista do seu objetivo central – o atendimento integral e integrado dos direitos da criança;
- a definição das áreas prioritárias para a formulação das políticas públicas voltadas à primeira infância;
- um conjunto de ações destinadas à proteção integral, à promoção e à participação da criança, compondo um marco normativo de referência para a atuação articulada do Estado, da família e da sociedade;

- as diretrizes administrativas, que organizam a atuação do Poder Público e criam condições institucionais para a implementação das políticas e das ações previstas;
- as disposições sobre a família e a sociedade enquanto corresponsáveis pelas políticas públicas, pelo cuidado e pela educação da criança, tendo em vista o contexto em que a criança está inserida e no qual vive, interage e se desenvolve – familiar, comunitário, social e político;
- o direito dos profissionais que atuam na primeira infância à qualificação e atualização permanente, ao intercâmbio de experiências e aprofundamento nas práticas de cuidado, educação e proteção;
- o papel estratégico da comunicação social no conhecimento, na defesa e na promoção dos direitos da criança e sobre as ações para garanti-los.

Esses componentes não se apresentam como blocos estanques, mas como dimensões interligadas de uma mesma concepção normativa, orientada pela unidade da pessoa-criança e pela compreensão integral de seus direitos.

SEGUNDA PARTE

I - COMENTÁRIOS SOBRE OS DISPOSITIVOS PRÓPRIOS DA LEI Nº 13.257/2016



Tendo delineado os principais componentes e a lógica geral da Lei nº 13.257/2016, passa-se, a seguir, ao comentário de seus dispositivos, artigo por artigo. Nessa etapa, a análise se torna necessariamente mais detalhada. Busca explicitar o conteúdo normativo de cada disposição, suas conexões com o conjunto da Lei e suas implicações para a formulação e a implementação das políticas públicas voltadas à Primeira Infância.

Embora o comentário acompanhe a ordem dos artigos, procuramos não perder de vista a unidade e o espírito do conjunto da lei. Cada dispositivo é lido à luz do todo e em diálogo com a realidade concreta em que vivem as crianças e aqueles que delas cuidam – o Estado, as organizações da sociedade civil e os profissionais da primeira infância.

I.I ARTIGO 1º – FINALIDADE DA LEI

Art. 1º Esta Lei estabelece princípios e diretrizes para a formulação e a implementação de políticas públicas para a primeira infância em atenção à especificidade e à relevância dos primeiros anos de vida no desenvolvimento infantil e no desenvolvimento do ser humano, em consonância com os princípios e diretrizes da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente) ; altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente); altera os arts. 6º, 185, 304 e 318 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal) ; acrescenta incisos ao art. 473 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943 ; altera os arts. 1º, 3º, 4º e 5º da Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008 ; e acrescenta parágrafos ao art. 5º da Lei nº 12.662, de 5 de junho de 2012.

O primeiro artigo introduz dois conceitos fundamentais que percorrem todo o texto: a especificidade dos primeiros anos de vida e a relevância das experiências infantis.

I.I.I A especificidade da Primeira Infância

A “especificidade” refere-se às características próprias e únicas dos seis anos iniciais da vida. As crianças não são “adultos em miniatura”, uma visão outrora comum, mas integrais como pessoas, dotadas de um modo singular de interagir com o meio social e físico em função da idade. Conhecer e atender as crianças exige,

portanto, a compreensão dessa “lógica” tipicamente infantil. A lógica da criança é *bio-lógica*, *sócio-lógica*, *psico-lógica*... ignorar essa especificidade sem que suas percepções únicas sejam consideradas⁶⁶ é não enxergar sua verdadeira existência. Para Manuel Jacinto Sarmiento e Manuel Pinto, essa visão retira das crianças “o estatuto de atores sociais, destinando-lhe a função exclusiva de destinatários das medidas protetoras dos adultos, inerentemente ‘sábios, racionais e maduros’” (p. 20)⁶⁷. Na percepção dos adultos, a característica infantil predominante era a sua dependência de cuidados.

I.1.II Uma mudança de paradigma

No século XX, produziu-se uma mudança profunda e paradigmática nessa concepção⁶⁸. A visão da criança como uma “esponja” receptiva, um “copo vazio” ou um ser incapaz (até mesmo pela etimologia da palavra “*in-fans*”, “aquele que não fala”) foi sendo substituída por uma nova compreensão. Hoje, a criança é reconhecida como um ser capaz, criador de múltiplas linguagens, perceptivo em

66 Embora a tese de Philippe Ariès – apresentada em *História Social da Criança e da Família* (publicado na França em 1973 e no Brasil em 1978) – tenha suscitado controvérsias quanto ao surgimento do “sentimento de infância”, especialmente por se apoiar em fontes predominantemente europeias (literatura e pintura), sua obra consolidou a compreensão de que a infância é uma construção cultural e histórica, variável no tempo e no espaço conforme sociedades e contextos culturais. O sociólogo português Manuel Jacinto Sarmiento expõe uma crítica e expressa reconhecimento ponderado dessa contribuição de Ariès no capítulo “Visibilidade social e estudo da infância”, no livro *Infância (in)visível*, organizado por Vera Maria Ramos de Vasconcelos e Manuel Jacinto Sarmiento. Araraquara/SP: Junqueira & Martin, 2007.

67 Manuel Jacinto Sarmiento e Manuel Pinto, professores auxiliares do Instituto de Estudos da Criança da Universidade do Minho, publicaram o livro *As crianças: contextos e identidade - Processos de mediação com crianças em idade pré-escolar*. Braga: CEC-UMinho, 1997. Essa obra marcou definitivamente o final da década de 1990 ao inaugurar os Estudos da Criança e da Sociologia da Infância em Portugal. Coloca-se radicalmente contra as visões predominantes e estreitas de criança e infâncias, rompendo como uma perspectiva teleológica e linear do desenvolvimento humano e inaugurando uma visão holística de criança, como sujeitos com direito à participação social, e não como componentes acessórios da sociedade dos adultos.

68 Poderíamos dizer: uma nova *Weltanschauung*, uma nova visão do mundo da criança.

relação ao mundo que o cerca, comunicativo e participante ativo em tudo que o rodeia e o afeta. Em síntese, um *sujeito social de direitos e um cidadão* desde a mais tenra idade⁶⁹.

As principais diferenças entre a concepção de criança até o século XIX e a do século XX, prosseguindo no XXI, podem ser sumarizadas no seguinte quadro:

Quadro 1 – Mudanças na concepção de criança

A criança não é apenas...	A criança...
...um vir-a-ser, um futuro adulto	...é um <i>em-si</i> – aqui, agora ⁷⁰
...um valor em função do que será	...tem valor em si mesma
...uma esperança em razão do crescimento, como a infância não é apenas base para outros ciclos	...vive um ciclo de vida com sentido e conteúdo próprios e a infância tem seu próprio valor como ciclo de vida, além de ser base para os seguintes
...constituída de fora para dentro, do meio físico e social	...constitui-se sujeito na interação com o Outro
...aprendiz dos conhecimentos que lhe transmitem	...constrói conhecimentos, é coconstrutora do que sabe
...reflexo, como espelho, do que vê, ouve, sente	...tem sentimentos, emoções, ideias próprias, pessoais
...descobridora de significados e assimiladora do que aprende	...cria significados/ressignifica o que vê e apreende
...um ser que se ajusta e adapta ao mundo que se apresenta diante dela	...tem sua própria visão do mundo ao redor e é capaz de formular juízo crítico sobre o que vê, ouve, sente e faz

Fonte: elaboração própria.

69 O Congresso Mundial da OMEP – Organização Mundial para a Educação Pré-Escolar, realizado em Québec, Canadá, no ano de 1980, afirmava, em seu tema, nove anos antes da Convenção dos Direitos da Criança, da ONU, a cidadania da criança pequena: *Le jeune enfant, citoyen à part entière* – A criança cidadã no pleno sentido do termo.

70 PASTEUR, Louis. frase atribuída: “Quando vejo uma criança, ela inspira-me dois sentimentos: ternura pelo que é, e respeito pelo que pode vir a ser.” In: *Correspondance*, 1840–1895, v. 4, p. 342, Paris: Grasset, 1946. Apud *Citações e frases famosas: Louis Pasteur: 61 citações*.

I.I.III A relevância das experiências infantis

Esta segunda ideia-chave do Marco Legal da Primeira Infância está fundamentada nas informações provenientes das ciências que estudam o viver cotidiano das crianças em seu meio socioeconômico e cultural, seu desenvolvimento e aprendizagem no começo da vida.

Um conhecimento indispensável, sobre o qual Loris Malaguzzi insistia na sua “pedagogia da infância”, é o que se constrói na interação, na observação e na convivência respeitosa com as crianças, pois elas são únicas e diferentes umas das outras, e trazem o mundo dentro de si. Nas palavras registradas por Baji Rankin, Leslie Morrow e Leila Gandini, numa conferência de Malaguzzi:

Nunca podemos pensar na criança de forma abstrata. Quando pensamos em uma criança, quando tiramos uma criança para olhar, essa criança já está fortemente conectada e ligada a uma determinada realidade do mundo – ela tem relacionamentos e experiências. Não podemos separar essa criança de uma realidade particular. Ela traz essas experiências, sentimentos e relacionamentos consigo para a escola. E é o mesmo para vocês, adultos. Quando vocês entram na escola de manhã, carregam com vocês pedaços de suas vidas – sua felicidade, sua tristeza, suas esperanças, seus prazeres, os estresses da sua vida. Vocês nunca entram de maneira isolada; sempre vêm com pedaços do mundo ligados a vocês. Portanto, os encontros que temos estão sempre contaminados pelas experiências que trazemos conosco⁷¹.

A “relevância” da Primeira Infância refere-se ao impacto decisivo das experiências, sobretudo de caráter afetivo, na formação da autoimagem, dos conceitos sobre as pessoas; enfim, sobre o que circunda a criança, e a repercussão de tais experiências na extensão da vida. A lei é clara ao usar o termo “primeiros anos de vida”, sublinhando que esse é um período de extraordinária importância para o desenvolvimento humano.

A escolha da palavra “relevância” não é por mera intuição. É um adjetivo ancorado em evidências provenientes de diversas áreas do conhecimento. Biologia, Psicologia, Educação, Medicina, Sociologia da Infância, Análise cultural, Antropologia, Ecologia e, mais recentemente, as neurociências são os campos de conhecimento

71 MALAGUZZI, Loris. *Your image of the child – Where the teaching begins*. NA-REA: North American Reggio Emilia Alliance) from a seminar presented by Professor Loris Malaguzzi in Reggio Emilia, Italy, June 1993 (p. 2). Disponível em: https://sightlines-initiative.com/images/Library/reggio/Your_Image_of_the_Child-Where_Teaching_Begins.pdf Acesso em: 22 jan. 2026.

que mais contribuem – e seguem contribuindo – para desvendar a complexidade deste ser singular: a criança no alvorecer da vida em seus caminhos de autoconstituição.

O papel dessas ciências vai além de superar o empirismo, a compreensão superficial e as descobertas por tentativa e erro. Elas revelam, com crescente precisão, os processos de formação do organismo e do psiquismo, explicando como a criança adquire as competências necessárias para viver, aprender, interagir, realizar seus desejos, posicionar-se no meio social; enfim, ser sujeito de sua história.

Em paralelo a essa “revelação” feita pelas ciências, e mesmo anteriormente a elas, uma outra fonte de conhecimento foi sendo escavada: a prática profissional. O atendimento direto às crianças nas áreas de saúde, educação, assistência social, psicologia e psicanálise, bem como a atenção às demandas cotidianas das famílias, gerou um acervo considerável de saberes sobre o desenvolvimento infantil. Essa sabedoria prática, acumulada no dia a dia, complementa e dialoga constantemente com as descobertas da academia.

I.1.IV A dupla dimensão da experiência

Tradicionalmente, compreendemos a experiência profissional como um saber acumulado no atendimento a uma grande quantidade de casos – semelhantes e diversos –, o que confere segurança e orientação ao profissional diante de um novo cliente ou paciente. Existe, porém, uma outra concepção de experiência, que remete à sua raiz etimológica: “experimental”. Trata-se da *experiência do encontro, pela primeira vez, com algo desconhecido*; nesse encontro, o experimentador se coloca diante do *novo* sem preconceitos ou respostas prévias, disposto a descobrir, a saber, a ser “tocado”. Para Jorge Larrosa, “A experiência é o que nos passa, o que nos acontece, o que nos toca”⁷². Esse tipo de experiência é um “acontecimento” que afeta e transforma o sujeito.

Assim, a pessoa que faz uma verdadeira experiência só encontra a linguagem para falar sobre o objeto após tê-lo experimentado. Ela

72 LARROSA, Jorge. *Notas sobre a experiência e o saber de experiência*. Revista Brasileira de Educação, Rio de Janeiro, n. 19, esp. p. 21–23, jan./abr. 2002, p. 21.

se assemelha a uma criança – *in-fans*⁷³ – diante do desconhecido: ansiosa por conhecer e por se apropriar do mundo⁷⁴. É um processo ativo de provar, descobrir e, finalmente, construir conhecimento.

As políticas públicas para a primeira infância – e as ações que delas decorrem – alcançariam um patamar superior de qualidade se acolhessem a experiência profissional em sua dupla dimensão:

- *A da experiência como acúmulo*: é o conhecimento consolidado pelas sucessivas ações no atendimento de casos diversos, que fornece ao profissional um repertório e parâmetros seguros para a ação presente. É esse o sentido que evocamos ao dizer: “Vou àquele médico porque ele é experiente”; e
- *A da experiência como abertura*: é a predisposição para acolher e compreender. Cada novo usuário dos serviços de saúde, cada criança que chega à creche, cada família visitada pelo assistente social, cada caso de violação de um direito da criança relatado ao Juiz são uma incógnita, produzem uma surpresa e apresentam um desafio ao conhecimento armazenado:
- Uma nova turma de bebês na creche é um mundo de universos pessoais e um coletivo único, que demanda atenção distinta das turmas dos anos anteriores;
- Cada família é um microcosmo a ser descoberto, compreendido e atendido em sua singularidade.

Essa atitude de experimentador dispõe os profissionais a enxergarem o original e o diverso em cada situação. É ela que permite acolher a singularidade de cada criança, apreender o sentido do seu nome, vê-la como narrativa sintética de sentimentos, pensamentos e relações intersubjetivas tecidas no seu espaço de vida. Em síntese, uma experiência que permite ver o seu “Rosto”.

73 *In-fans*, do latim, “aquele que ainda não fala”, evocando a abertura radical ao mundo e a busca por linguagem para nomear a experiência.

74 A reflexão de Giorgio Agamben em *Infância e História – destruição da experiência e origem da história* (Editora UFMG, 2005, p. 62) contribui com profundidade na compreensão deste conceito de experiência. A experiência é a infância do homem, diz ele, para explicitar que experiência não é um saber pronto, fechado, a ser aplicado em casos sucessivos. É, antes, um sempre descobrir, o nascer de um novo conhecimento, a abertura para perceber, agir e expressar. Em suas palavras: “Que o homem não seja sempre já falante, que ele tenha sido e seja ainda *in-fante*, isto é a experiência”.

Falhamos por não valorizar suficientemente a experiência dos profissionais como fonte de conhecimento e de saberes para a revisão e o aperfeiçoamento contínuo das políticas sociais. Se fosse instituído, nos âmbitos federal, distrital, estadual e municipal, um sistema permanente de intercâmbio de aprendizagens entre os profissionais da primeira infância, poder-se-ia esperar um expressivo avanço na qualidade dos serviços prestados às crianças.

I.I.V As artes como fonte de conhecimento sensível e original

Nas palavras de Nietzsche: “A arte aparece como uma fada encantadora que redime e cura. Ela é, essencialmente, a afirmação, a bênção e a divinização da existência”⁷⁵.

Além dos aportes das ciências e da prática profissional para conhecer a criança e qualificar as políticas da primeira infância, chegam-nos contribuições inestimáveis das *linguagens das sensibilidades*⁷⁶. As artes⁷⁷ comunicam concepções de mundo, inclusive sobre a infância e a criança. As formas expressivas, imbuídas de sensibilidade e de poeticidade, de paixão e razão, fazem da arte uma criação singular sobre as visões do mundo e dos sentimentos humanos. De uma parte, são os artistas que expressam visões e sentimentos; de outra, são as crianças, por meio das próprias produções, que expressam seu mundo interior de sentimentos, pensamentos, intuições, desejos, problemas e soluções.

75 Esta frase reúne afirmações de Nietzsche em *A origem da tragédia* e em *A vontade de poder* (obra póstuma, compilada de suas anotações).

76 Com a expressão “linguagens da sensibilidade”, pretendo dizer que as artes nos fornecem mais do que uma apresentação, um *em si* estático (uma pintura, um afresco, uma estátua, um poema, um texto literário, uma partitura...): cada obra de arte é um sistema de comunicação que fala diretamente aos nossos sentidos, emoções e percepções (nossas sensibilidades). Tanto as artes produzidas por adultos quanto as criadas pelas crianças têm esse processo interno de comunicação e efeito sobre nossos sentidos. A produção artística infantil (rabiscos, desenhos, sons, construções, danças) é um texto e um poema que revelam a sensibilidade e o estágio de desenvolvimento cognitivo, emocional e social da criança.

77 Exemplificando, *Artes Visuais*: desenho, pintura, cinema, arquitetura, cerâmica, escultura e fotografia; *Literárias*: drama, poesia, prosa; *Performáticas*: dança, música, teatro.

Loris Malaguzzi compreende a estética como capacidade de revelar o essencial, de transgredir a si mesma sem nunca se trair, e também como aptidão de comunicação hieroglífica, metafórica e simbólica, que multiplica nossa imagem do mundo e da infância como experiência de liberdade⁷⁸. Para o pedagogo italiano, viver cercado de beleza, oferecer beleza, nos faz sonhar e desejar ao outro nada mais que beleza. A beleza é uma necessidade primária, que Platão considerava direito fundamental da espécie, e intrinsecamente relacionada com o direito à liberdade e ao bem viver.

É precisamente por isso que o diálogo intersetorial se mostra cada vez mais proveitoso. Quando cientistas, pesquisadores, trabalhadores especializados, artistas, literatos, poetas e músicos – todos com olhos e ouvidos atentos às crianças – convergem seus saberes, e quando escutamos, contemplamos e apreendemos as crianças em suas livres e criativas expressões, tornamo-nos coletivamente mais capazes de encontrar e conhecer as crianças e as infâncias no seu esplendor de vida e comunicação.

I.I.VI A experiência pessoal de ter sido criança

Outro fator que não podemos menosprezar é a experiência de termos sido crianças. Nas narrativas de vida e nas clínicas de psicologia, vêm à tona imagens e sentimentos de vivências, felizes ou traumáticas, tidas na infância. Temos noção de como aqueles anos foram marcantes, estruturantes e, em certa medida, decisivos. “Saber por ter vivido” tem força modeladora de atitudes frente às crianças. A partir da experiência de nossas próprias infâncias, sabemos umas quantas coisas sobre as crianças de hoje.

O título do livro de Dodson⁷⁹ – *Tudo se decide antes dos seis anos* –, que obteve enorme acolhida nos meios profissionais e familiares, pode parecer exagerado, mas afirma uma verdade inquestionável: os primeiros seis anos formam a base sobre a qual a personalidade é construída e desde a qual prossegue seu desenvolvimento. Ressalve-se que nada é definitivo e há, sempre, a chance de mudança de rumo

78 Cf. HOYUELOS, Alfredo. *A Estética no Pensamento e na Obra Pedagógica de Loris Malaguzzi*. São Paulo: Phorte, 2022.

79 DODSON, Fitzhugh. *Tout se joue avant six ans*. Edit R. Laffont, 1972. Em inglês, há uma versão resumida deste livro: *How to Parent*. Edit. A Signet Book, 1971.

ao longo da vida, sobretudo até o fim da adolescência. Traumas, bloqueios, experiências dolorosas podem ser superados, até provocar comportamento totalmente oposto na vida adulta, assim como vivências de ternura e apoio na infância podem ser esquecidas e, por razões nem sempre elucidadas, serem substituídas por comportamentos agressivos. Mas o que é certo, como nos confirma Dodson, é que as experiências vividas nos seis primeiros anos têm um enorme poder de direcionar as decisões e ações vida afora. Além do mais, como numa edificação, uma base sólida dá segurança a todo o prédio e permite que sobre ela se construam muitos andares. Se as ciências, em especial a neurociência, consideram a infância o alicerce do desenvolvimento humano, é preciso mudar o paradigma social, cultural e político dos investimentos das políticas públicas, trazendo-os para a primeira infância.

I.I.VII Indo além das ciências, das artes e da prática profissional

Até aqui, comentamos sobre o papel das ciências, das artes e das boas práticas como fornecedoras de amplas e sólidas orientações para formular políticas públicas, desenhar programas, realizar ações. Mas não é tudo. Como diz poeticamente Edgar Morin, *a vida humana é tecida de prosa e poesia*⁸⁰ – ao mesmo tempo que ela tem uma linearidade, numa sequência de certa forma coerente de eventos, é, também, criação, sonho, desejo. E é diante da criança-enigma, criança-mistério, criança-surpresa, que abrimos nosso olhar para criar e organizar os meios que lhe possibilitem viver e expandir o potencial genético que a natureza lhe entregou. Por isso, não vamos à criança pensando ser “um sabe-tudo”, mas estejamos diante dela como um exímio curioso, um conhecedor experiente que investiga e usa o que sabe e que sempre quer saber mais.

80 MORIN, Edgar. *O Método. Volume II - A vida da vida*. Porto Alegre: Editora Sulina, 2011.

I.I.VIII Leis e decretos-lei nos quais o marco legal da primeira infância introduziu alterações para melhor atenderem aos direitos da criança

O art. 1º repete os dispositivos das leis e decretos-lei citados na Ementa, alterados por esta lei:

- a) o *Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)* – Lei nº 8.069/1990: embora os seis primeiros anos da vida estejam incluídos na faixa etária considerada pelo ECA – 0 a 18 anos –, são vistos de maneira genérica. No entanto, as temáticas referentes à faixa de 12 a 18 anos ocupam a maior parte da lei. As alterações feitas pela Lei nº 13.257 têm o objetivo de ajustar o foco do ECA também à especificidade da criança pequena, determinando ações que melhor a atendam (Do art. 18 até o 36);
- b) a *Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)* – Decreto-lei nº 5.452/1946: a alteração foi feita para conceder ao homem o direito à licença para acompanhar consulta médica e exames no período da gravidez e pediátricas até 6 anos de idade da criança (Art. 37);
- c) a *Lei do Programa Empresa Cidadã* – Lei nº 11.770/2008: inclui dispositivo sobre a licença-paternidade de 15 dias adicionais aos cinco já previstos no art. 10, § 1º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Relacionada a essa alteração, modifica o dispositivo da Lei Complementar nº 101/2000, determinando que se estime o montante de renúncia fiscal em virtude da concessão da licença-paternidade e o preveja na lei orçamentária (Arts. 38 e 39);
- d) o *Código do Processo Penal* – Decreto-lei nº 3.689/1941: a alteração para determinar a obtenção de informações sobre crianças dependentes de pessoas que estejam sendo presas e a possibilidade de o juiz transformar prisão preventiva de gestante e de mulher com filho de até 12 anos e de homem, caso seja o único responsável por filho de até 12 anos, em prisão domiciliar (Art. 41);
- e) a *lei sobre validade nacional da Declaração de Nascidos Vivos* – Lei nº 12.662/2012: o novo dispositivo determina a interoperabilidade da Declaração de Nascido Vivo (registro de nascimento gerado exclusivamente pelo Ministério da Saúde) com o Sistema Nacional de Informações sobre Registro Civil – Sirc (Art. 42).

I.II ART. 2º – DEFINIÇÃO DE PRIMEIRA INFÂNCIA

Art. 2º. Para os efeitos desta Lei, considera-se primeira infância o período que abrange os primeiros 6 (seis) anos completos ou 72 (setenta e dois) meses de vida da criança.

I.II.I A definição

O artigo expressa, de forma objetiva, o que significa “primeira infância”: o período que abrange os primeiros 6 anos completos ou 72 meses de vida da criança. Essa definição linear, aparentemente simples, é fundamental para delimitar o campo das políticas públicas previstas no Marco Legal. Outra definição entraria em complexas questões étnicas, culturais e técnicas. Reconhece-se, porém, que esse critério, em que pese ser objetivo e temporalmente mensurável, não é universal⁸¹, razão por que o Marco Legal da Primeira Infância acrescenta: “para os efeitos desta lei”. Mesmo assim, no caso, por exemplo, de infâncias indígenas e ciganas/romani, é preciso flexibilizar a marcação etária.

I.II.II A opção pelo critério etário

Ao adotar a *idade* como definidor de “primeira infância”, o Marco Legal da Primeira Infância segue o exemplo do ECA. Outras caracterizações dos primeiros anos de vida poderiam não ser universais e incorrer em exclusões e parcialidade no atendimento às crianças.

81 Definição etária adotada por diferentes países e instituições: a Organização Mundial da Saúde (OMS) considera primeira infância a faixa etária 0 a 5 anos; no Canadá, varia entre as Províncias: – umas adotam a faixa 0 a 5 anos, outras, 0 a 6 anos; na França, em Portugal e no Japão, é de 0 a 6 anos; a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e os Estados Unidos (NAYEC) adotam período mais extenso, de 0 a 8 anos. Em alguns casos, a faixa etária da primeira infância está atrelada à definição legal da frequência à educação infantil, na creche e na pré-escola.

I.II.III Limitações e a necessidade de flexibilidade

Contudo, é crucial reconhecer que a infância não é apenas um dado biológico, mas também uma categoria sócio-histórica e cultural. Concepções e práticas relacionadas à infância variam significativamente entre diferentes geografias, etnias, culturas. A infância em comunidades e povos tradicionais evidencia esse fato. Atento ao conteúdo próprio de cada infância, o Plano Nacional pela Primeira Infância dedica o capítulo “Crianças e Infâncias diversas – políticas e ações para as diferentes infâncias”⁸² justamente para “conversar” sobre as diversas infâncias brasileiras e recomendar ações apropriadas, que respeitem as diversidades étnicas, linguísticas, culturais e identitárias de cada povo, sempre em diálogo com a comunidade das crianças.

O Marco Legal da Primeira Infância busca equilibrar a necessária precisão técnica do conceito de Primeira Infância com a compreensão da diversidade sócio-histórica e cultural das infâncias presentes no território brasileiro. É sempre necessário enfatizar que, no Brasil – em outros países não é diferente –, a infância, gramaticalmente singular, é culturalmente plural.

É preciso sempre nomear as infâncias como forma de reconhecer o profundo significado histórico e cultural e de resistência de cada uma: as infâncias dos povos originários e tradicionais (ex.: indígenas, quilombolas, ciganos...)⁸³, as infâncias camponesas e da

82 RNPI. Plano Nacional pela Primeira Infância 2020-2022. Disponível em: <https://primeirainfancia.org.br/wp-content/uploads/2020/10/PNPI.pdf> Acesso em: 12 jan. 2026.

83 Para a identificação de outros povos e comunidades tradicionais reconhecidos, ver o Decreto nº 8.750/2016: BRASIL. Decreto nº 8.750, de 9 de maio de 2016. Institui o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8750.htm Acesso em: 11 fev. 2026.

Os povos e comunidades tradicionais do Brasil foram reconhecidos oficialmente em 2007, pelo Decreto nº 6.040, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT). Esse Decreto assim define *povos e comunidades tradicionais*: “Grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição”. O Decreto nº 8.750, de 9 de maio de 2016, em seu art. 4º, § 2º, cita

floresta, e as infâncias de diversas matrizes étnico-culturais (afro-brasileiras, euro-brasileiras, nipo-brasileiras, asiáticas, entre outras), sem esquecer das crianças imigrantes e refugiadas. As experiências de cada uma dessas infâncias são moldadas pela interação de etnia, raça, território e cultura.

Por isso, a implementação da Lei nº 13.257 exige flexibilidade na interpretação de alguns de seus dispositivos e na definição das ações, que devem ser feitas de forma colaborativa e em diálogo com famílias e comunidades, respeitando suas peculiaridades.

I.II.IV A questão delicada do período gestacional

Um dos debates mais sensíveis durante a tramitação do PL foi a inclusão, ou não, do período da gestação na definição de primeira infância pelo critério da idade. Para contornar a divergência entre defensores da proteção à vida desde a concepção e aqueles que, mesmo sendo defensores da vida desde seu início, concordam com a interrupção da gravidez nos casos previstos em lei, o legislador adotou uma solução técnica: a lei considera *criança a pessoa a partir do nascimento*. Mas aí surge a pergunta: e o período gestacional, cuja importância é ressaltada pela biologia, pela medicina e por outras ciências, e incluída na prioridade defendida para “os primeiros 1000 dias da criança”?

O Marco Legal da Primeira Infância não o esqueceu nem lhe deu pouca atenção. O cuidado ao bebê ainda em formação no ventre materno é regulado nos dispositivos sobre as políticas e os programas de atendimento à gestante e à família, no âmbito da saúde e da assistência social. Dessa forma, o embrião e o feto recebem proteção indireta do Marco Legal da Primeira Infância por meio das políticas e programas de atendimento à gestante e à família, nas políticas e nos programas de saúde da gestante e de visitação domiciliar. Tais políticas e programas visam à garantia de condições adequadas para a formação e o desenvolvimento intrauterinos, o nascimento e o acolhimento da criança em um ambiente protetivo, bem como aos cuidados pré-natais e parentais em casa.

28 segmentos de povos e comunidades tradicionais.

I.II.V A precisão dos 72 meses

A opção do legislador por precisar “72 meses” não é mero formalismo. Ela quer evitar ambiguidades, como a que ocorreu na área da educação com as expressões “educação infantil até cinco anos de idade” (art. 208 da CF) e “ingresso no ensino fundamental aos seis anos” (Lei nº 11.274/2006). O diferente entendimento dessas idades por algumas instituições e pessoas gerou intensos debates e controvérsias quando se referiam à idade para a matrícula no ensino fundamental. Famílias pleiteavam a entrada no primeiro ano quando a criança tinha 5 anos completos, argumentando que o dia seguinte ao quinto aniversário já era o começo do sexto ano, portanto, com direito à matrícula no ensino fundamental, bastando que completasse o sexto ano até 31 de dezembro do ano da matrícula. Sistemas de Ensino adotavam *datas de corte* distintas. A questão foi pacificada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), que confirmou a constitucionalidade da norma do Conselho Nacional de Educação: para ingresso no ensino fundamental, é necessário ter seis anos completos ou completá-los até 31 de março do ano da matrícula⁸⁴. O cuidado do Marco Legal em precisar o número de meses (72 é o número de meses de 6 anos), portanto, alinha-se a esse entendimento, reforçando a segurança jurídica.

I.III ART. 3º – IMPLICAÇÕES DA PRIORIDADE ABSOLUTA

Art. 3º A prioridade absoluta em assegurar os direitos da criança, do adolescente e do jovem, nos termos do art. 227 da Constituição Federal e do

84 A Resolução CNE/CEB nº 6/2010 estabeleceu que, para ingresso no ensino fundamental, a criança deve completar 6 anos de idade até 31 de março do ano da matrícula. No julgamento da *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 292*, o STF reconheceu a constitucionalidade da fixação dessa data-corte pelo Conselho Nacional de Educação. Posteriormente, ao apreciar a *Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6312*, o STF declarou inconstitucionais dispositivos da Lei Estadual nº 15.433/2019, do Rio Grande do Sul, que fixavam critério diverso do estabelecido nacionalmente. A ADI, proposta pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino (Contee), foi julgada procedente por maioria do Plenário. Entendeu-se que a norma estadual violava a competência da União para estabelecer diretrizes e bases da educação (art. 22, XXIV, CF) e comprometia a necessária uniformidade nacional quanto ao ingresso no ensino fundamental.

art. 4º da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, implica o dever do Estado de estabelecer políticas, planos, programas e serviços para a primeira infância que atendam às especificidades dessa faixa etária, visando a garantir seu desenvolvimento integral.

I.III.I Artigo estruturante

O art. 3º é central na Lei porque é estruturante de todas as ações que se realizarem *para e com* as crianças. Ele vincula as políticas, os planos, os programas, os serviços e as ações à Primeira Infância ao princípio da prioridade absoluta. Trata-se de um artigo que detalha o art. 227 da CF, ao estabelecer que a prioridade absoluta deve ser tratada do planejamento até a execução das ações estratégicas de atendimento.

É da competência de uma política pública nacional definir o “projeto de nação para suas crianças”. Esse projeto descreve como as vê, como as acolhe nas suas singularidades e diversidade, como as situa no conjunto da sociedade, e que estratégias serão empregadas para promover, com equidade, o desenvolvimento integral dos seus potenciais.

I.III.II Peso jurídico da “prioridade absoluta”

A expressão “prioridade absoluta” (art. 227 da CF) não é uma figura de retórica, mas um princípio jurídico estruturante. Nos debates da Assembleia Nacional Constituinte, especialmente na Comissão Temática de Assuntos Sociais e na Comissão de Sistematização, ela foi cunhada intencionalmente para criar uma obrigação que vai muito além de uma preferência política: a de voltar os olhos da Nação à infância e à adolescência, ressaltando o significado dessas etapas primordiais da vida, e dotar os direitos desses dois grupos etários de força normativa que os coloque acima de qualquer alternativa ou comparabilidade. A prioridade absoluta afasta qualquer subterfúgio político, jurídico e ético de negligência, tratamento superficial ou subfinanciamento.

Esse princípio implica que, em caso de conflito de interesses, os direitos da criança e do adolescente (e, a partir da Emenda Constitucional nº 65/2010, também do jovem) devem prevalecer não

por decisão voluntarista, mas porque a Constituição reconhece essas etapas da vida como tempos únicos, insubstituíveis e irrepetíveis, com direito de serem vividas em plenitude. Reconhece, também, que elas se constituem alicerce do desenvolvimento ao longo da vida. Assim, a prioridade absoluta é uma categoria jurídica e ética que afirma a centralidade da criança e do adolescente (e, a partir de 2010, também do jovem) no projeto de nação e, neles, a sociedade reconhece a fonte da confiança sobre seu próprio futuro.

I.III.III Os critérios concretos da prioridade

Para operacionalizar esse princípio, o ECA estabeleceu quatro atitudes de ação no art. 4º, parágrafo único. São elas:

- *Primazia* em receber proteção e socorro;
- *Precedência* de atendimento nos serviços públicos;
- *Preferência* na formulação e execução das políticas sociais;
- *Destinação privilegiada* de recursos públicos.

Ao receio de que circunscrever o conceito de “*absoluta*” a quatro critérios de prioridade pudesse significar uma redução de seu alcance – limitando-o a medidas administrativas e orçamentárias –, cabe o argumento de que o ECA buscou, na verdade, traduzir a expressão constitucional em formas concretas de proteção e de alocação no Orçamento público. O comando constitucional correria risco de esvaziamento e de se tornar mera retórica se a concepção de prioridade absoluta se transformasse apenas em uma preferência simbólica ou em dotação orçamentária insuficiente.

I.III.IV Um requisito a mais

A Lei nº 13.257 avança no alcance prático da prioridade absoluta ao trazer, em seu art. 3º., um quinto requisito: que o Estado formule políticas, planos, programas e serviços especificamente desenhados para a faixa etária de até 6 anos. Isso significa que:

- elaborar e executar políticas, programas, projetos, ações e serviços para as crianças de 0 a 6 anos não é uma opção dos gestores públicos, mas

uma obrigação legal. Crianças dessa idade são, por direito, sujeitos de políticas públicas específicas. A conveniência política ou pressão das famílias são fatores que contribuem para a decisão, mas o mandato da Lei é irrecusável e incontornável. Não se trata, portanto, de uma decisão voluntarista do governante, mas do cumprimento de uma determinação constitucional fundada nos direitos fundamentais e inalienáveis da criança e nos dispositivos do Marco Legal da Primeira Infância;

- o foco das políticas, planos, programas e serviços é o desenvolvimento integral;
- em coerência com os princípios e as diretrizes constantes do art. 4º, as ações não podem ser fragmentadas, mas, desde o planejamento até a execução, devem ser articuladas e complementares, garantindo que todas as dimensões do desenvolvimento da criança (saúde, educação, assistência, cultura, interações com a natureza, proteção contra a violência, a exploração, o abuso etc.) sejam atendidas de maneira sinérgica, interativa e intercomplementar.

I.III.V O impacto prático na gestão pública

Na prática, o art. 3º exige uma mudança de paradigma na administração pública. Os governos federal, estaduais, distrital e municipais fazem políticas para a infância, mas muitas vezes distantes da prioridade constitucional e omissos quanto aos critérios estabelecidos pelo ECA. A partir do Marco Legal da Primeira Infância, essas iniciativas adquirem o *status* de absoluta prioridade na gestão pública.

Apresentam-se como entraves estruturais à efetivação do Marco Legal da Primeira Infância:

- a ainda remanescente concepção entre lideranças políticas e da administração pública de que as crianças e a infância são “assuntos menores” diante dos grandes problemas e possibilidades do desenvolvimento nacional;
- a insuficiência de recursos financeiros nos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e a não existência de um “orçamento primeira infância”⁸⁵;

85 Em outra parte deste livro, faz-se menção aos estudos e às proposições da União e a iniciativas estaduais de incluir na Constituição a determinação da criação do “Orçamento Criança”, ou “Orçamento Primeira Infância”, ou da alocação obrigatória de recursos no orçamento para a Primeira Infância.

- a descontinuidade administrativa entre gestões públicas;
- a fragilidade da coordenação e a insuficiente aplicação do princípio constitucional da colaboração entre os entes da Federação;
- o apego à tradicional segmentação dos serviços, que resiste à incipiente ação intersetorial e intercomplementar;
- as desigualdades regionais, em especial entre os municípios – econômicas, orçamentárias, técnicas e na infraestrutura de serviços públicos.

Em resumo, este artigo do Marco Legal da Primeira Infância conecta a grandiosidade do princípio constitucional à concretude das políticas públicas, exigindo do Estado ações específicas, integradas e com alocação privilegiada de recursos para assegurar os direitos das crianças na primeira infância.

I.III.VI Sobre a atenção às especificidades da faixa etária e à integralidade do desenvolvimento

Dois outros itens do mesmo artigo merecem destaque: a atenção à especificidade da primeira infância no conjunto da vida humana e o desenvolvimento integral da criança como objetivo último das ações.

a) *Especificidade da primeira infância*: políticas, planos, programas, serviços e ações devem ser afinados, sensíveis e ajustados às características dos bebês e crianças de até 6 anos. Isso exige que os atores governamentais e técnicos responsáveis pelo planejamento e decisão possuam conhecimento sobre desenvolvimento infantil e sobre boas práticas de atendimento às crianças;

b) *Desenvolvimento integral*: como foi comentado anteriormente, a visão holística da criança é o ponto de partida do Marco Legal da Primeira Infância. Em coerência com essa concepção, a Lei insiste em duas ideias:

- uma, de que uma política intersetorial deve cuidar da criança na sua inteireza, em uma abordagem que a reconhece em todas as suas dimensões humanas. Para isso, os Planos para a Primeira Infância devem demarcar o atendimento integral e integrado de todas as suas necessidades, potencialidades e direitos;

- outra, de que as ações setoriais, realizadas segundo as suas respectivas especialidades, precisam ser articuladas entre si de forma a compor um conjunto harmônico.

A primeira é condição fundamental para promover o inteiro ser da criança. A segunda possibilita que cada setor se perceba parte de um conjunto que mira a criança inteira.

Adquirindo-se a visão do global, vê-se melhor cada ação setorial. Cada uma delas tem relação de complementaridade com as dos demais setores. Embora a atuação continue setorial – cada área funciona segundo a sua especialidade, seus instrumentos e equipamentos, por exemplo, unidades de saúde, creche e pré-escola, centros de referência de assistência social, espaços de cultura etc. –, é necessário que elas enxerguem o todo e se articulem, de modo que as atenções não sejam fragmentos, mas peças de um mosaico em que cada uma, importante em si mesma, só alcança sua mais completa finalidade quando encaixada no conjunto. O todo é maior do que a soma de suas partes (Edgar Morin). É preciso “chegar junto” e articuladamente. Assim como os direitos são interdependentes e complementares, as ações destinadas à sua efetivação também devem ser integradas e coordenadas, preferencialmente de forma colaborativa, assegurando o desenvolvimento integral da criança.

Hoje, observa-se grande empenho familiar e de instituições escolares no desenvolvimento intelectual e cognitivo das crianças, mas reduzida atenção ao desenvolvimento físico, motor, socioafetivo, emocional e social. Problemas como a obesidade, causada por alimentação inadequada⁸⁶ e pela vida sedentária diante das telas digitais, nem sempre recebem a devida atenção. O Brasil é um país privilegiado em natureza com muito verde, mas há um afã urbano incontrolável de substituir grama, jardins e árvores por cimento. O trabalho exaustivo da Atenção Primária à Saúde (APS) do Ministério da Saúde/SUS na promoção da amamentação, da alimentação

86 Em outra parte destes “Comentários à Lei nº 13.257/2016”, considera-se com mais atenção o problema da alimentação inadequada: o consumo excessivo de ultraprocessados, bebidas açucaradas, agravado nas suas consequências pela vida sedentária e pelo excesso de telas – os quatro elementos que mais contribuem para a obesidade infantil. No caso dos bebês, os dois primeiros têm sido um grande fator de risco, pois muitas mães abandonam a amamentação muito cedo e introduzem na dieta dos bebês leites ou compostos com alto teor de açúcar e gordura.

saudável, da prática da atividade física e do distanciamento das telas é uma forma em curso de reverter essa situação⁸⁷. O “emparedamento” das crianças⁸⁸, em casa/apartamento e na escola, o pouco contato com a Natureza e o foco excessivamente concentrado no desempenho individual e, não em raros casos, a solidão da criança são fatores concorrentes para um mal-estar psíquico, a depressão e outras doenças mentais na infância.

A publicação do governo federal – *Crianças, Adolescentes e Telas: Guia sobre Usos de Dispositivos Digitais* – cita pesquisa feita no contexto do Projeto PIPAS, em 13 capitais brasileiras, em domicílios de crianças de até 5 anos, que aponta não haver nenhum livro em 24% das residências, mas, em 33,2% deles, crianças nessa faixa etária assistem a programas ou jogam na TV, no *smartphone* e/ou no *tablet* por mais de duas horas diárias. E acrescenta: há estudos apontando que os prejuízos ao desenvolvimento motor ou visual podem ser maiores no caso de dispositivos de pequeno porte, como celulares e *tablets* – que costumam acarretar má postura corporal e maior proximidade da tela para visualização –, do que no consumo de conteúdos audiovisuais por meio de televisores. E, ainda, ao contrário de televisores, que podem ser vistos por várias pessoas ao mesmo tempo, facilitando a mediação familiar, os dispositivos de pequeno porte favorecem os usos individuais por crianças e adolescentes”⁸⁹.

87 MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Guia Alimentar para Crianças Brasileiras Menores de Dois Anos*. Brasília, 2021. Disponível em: https://bvmsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/guia_alimentar_crianca_brasileira_versao_resumida.pdf Acesso em: 27 jan. 2026, e MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Guia Alimentar da População Brasileira*. 2ª edição. Brasília, 2014. Disponível em: https://bvmsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/guia_alimentar_populacao_brasileira_2ed.pdf Acesso em: 27 jan. 2026.

88 A palavra “emparedamento” designa a situação em que a criança é confinada a espaços fechados e altamente controlados, com restrição da circulação no território, do brincar livre, do contato com a vida comunitária e com a natureza. A criança passa a viver “entre paredes” – físicas, institucionais e simbólicas –, que limitam sua autonomia, sua corporeidade e sua experiência do mundo – em contraste com a ideia poética de Mário Quintana: “Eu não tenho paredes. Eu tenho horizontes”. Simbolicamente, paredes definem o espaço doméstico e o sustentam; horizontes convidam e sustentam a vida.

89 GOVERNO FEDERAL. *Crianças, Adolescentes e Telas – Guia sobre usos de dispositivos digitais*. Brasília, 2025 (p. 21 e 22). Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/uso-de-telas-por-criancas-e-adolescentes/guia/>

A Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Criança (PNAISC) abre o olhar da área da saúde para as interações com outras áreas numa perspectiva do desenvolvimento integral e da qualidade de vida, em redes intersetoriais de corresponsabilidade, com ênfase na primeira infância e crianças em situação de vulnerabilidade.

I.IV §§ 1º E 2º – POLÍTICA DE ATENDIMENTO EDUCACIONAL ESPECIAL E ATENÇÃO PRECOCE PARA CRIANÇAS DE ATÉ 3 ANOS

§ 1º É instituída a Política Nacional de Atendimento Educacional Especializado a Crianças de Zero a Três Anos (Atenção Precoce), viabilizada por meio da criação e da articulação de serviços multiprofissionais e intersetoriais de atenção precoce destinados a potencializar o processo de desenvolvimento e aprendizagem das crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos, em cooperação, preferencialmente, com os serviços de saúde e assistência social.

§ 2º A Atenção Precoce priorizará as crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos que necessitem de atendimento educacional especializado e os bebês que tenham nascido em condição de risco, como os prematuros, os acometidos por asfixia perinatal ou os que apresentem problemas neurológicos, malformações congênitas, síndromes genéticas, entre outros.

Estes parágrafos, inseridos na Lei nº 13.257/2016 pela Lei nº 14.280/2024, têm um sentido reparador à falha nas políticas sociais públicas de cuidado e educação a crianças com deficiência⁹⁰. O atendimento especializado ainda carece de uma ação mais vigorosa e qualificada. Não chega a todas as crianças e, em muitas instituições, a inclusão carece de profissionais com formação adequada para atender às diferentes deficiências de bebês e crianças bem pequenas. Pela primeira vez, de forma oficial, se institui uma política pública que inclui os bebês, muitas vezes esquecidos na categoria “crianças”. Exemplos desse esquecimento são os índices

guia-de-telas_sobre-usos-de-dispositivos-digitais_versaoweb.pdf Acesso em: 10 fev. 2026.

90 A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência assim define *deficiência*: “É um conceito em evolução; ela é resultado da interação entre pessoas com impedimentos mentais, intelectuais ou sensoriais) e as barreiras (físicas, devidas às atitudes e ao ambiente que impedem a plena e efetiva participação dessas pessoas na sociedade em igualdade de oportunidades com as demais pessoas”.

de qualidade da educação infantil, que começam com as crianças a partir de 2 anos, a abertura de creches, em muitos lugares, para crianças somente a partir dos 2 anos de idade e a “escuta” e participação das crianças também a partir de 2 anos, ignorando-se que bebês também têm formas expressivas de comunicar desejos, necessidades e sentimentos.

O primeiro parágrafo institui a política de atendimento educacional especializado e dá o roteiro para a sua elaboração: articular os serviços multiprofissionais e intersetoriais. Portanto, também aqui a regra é a intersetorialidade e a ação combinada dos diferentes profissionais que convergem para o cuidado e a educação integrais. A política instituída, apesar de situar-se na área da educação infantil (“*potencializar o processo de desenvolvimento e aprendizagem das crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos*”), recomenda a articulação intersetorial, preferencialmente com as áreas da saúde e da assistência social. A preferência tem suas razões, mas ela mesma deixa claro que outras áreas trazem contribuição relevante para um atendimento integral e integrado.

Essa política deve atuar em sintonia com a Política Nacional Integrada da Primeira Infância – PNIPI, com a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Criança (Pnaisc) e com a Política Nacional de Educação, e operacionalizar-se nos respectivos planos operativos, contemplando também as crianças com deficiência, com a atenção qualificada às suas características e necessidades pessoais e sociais.

O Decreto nº 12.686, de 20 de outubro de 2025, institui a *Política Nacional de Educação Especial Inclusiva*, com a finalidade de garantir o direito à educação em um sistema educacional inclusivo para estudantes com deficiência, com transtorno do espectro autista e com altas habilidades ou superdotação, sem discriminação e com base na igualdade de oportunidades⁹¹. Essa política é a concretização do que determinam os dois parágrafos que estamos comentando.

Esse Decreto consolida e reafirma a opção do Brasil pela educação especial na perspectiva da educação inclusiva. Trata-se de uma política que se propõe a trazer à luz um público silenciado pelas políticas educacionais da educação especial e estabelecer

91 BRASIL. Decreto nº 12.686, de 20 de outubro de 2025. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-12.686-de-20-de-outubro-de-2025-663689628> Acesso em: 12 fev. 2026.

um compromisso com ações intersetoriais para prematuros e em situação de risco ao desenvolvimento.

Esse mesmo ato normativo revoga a orientação anterior, constante do Decreto nº 10.502/2020, que favorecia escolas e classes especiais como alternativa ampla. Com a nova orientação, a educação especial retoma a diretriz da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência⁹² e da Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015). A escola comum é para todos; a escolarização em ambiente segregado é exceção, o Atendimento Educacional Especial (AEE) deve ser ofertado em caráter complementar e suplementar à escolarização em classes comum.

O Decreto nº 12.773/2025 altera o Decreto nº 12.686/2025, ajustando e complementando vários dispositivos normativos para tornar mais clara a implementação da política nacional inclusiva. Ele reforça o princípio de que a educação especial deve ocorrer preferencialmente na rede regular de ensino; inclui explicitamente a possibilidade de oferta de educação especial por instituições especializadas (entidades privadas sem fins lucrativos com atuação exclusiva nessa área, como Apae, Pestalozzi e outros centros especializados); amplia o público atendido (crianças de 0 a 3 anos, crianças com Transtorno do Espectro Autista – TEA); exige a elaboração de instrumentos pedagógicos, como o plano de atendimento educacional individualizado; eleva a exigência de formação (800 horas) e abre portas para financiamento e convênios (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb).

A expressão “*atenção precoce*” empregada no parágrafo que estamos comentando significa “o mais cedo possível”, “desde a tenra idade”. Não deve ser entendido no sentido literal de “antes do tempo” ou “prematuro”. No parágrafo, ao se referir à política, a expressão

92 ONU. Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-das-pessoas-com-deficiencia> Acesso em: 12 fev. 2026.

O Comentário Geral nº 4 do Comitê sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência da ONU, que orienta a interpretação do Artigo 24 da Convenção, reforça que a oferta educacional não deve ocorrer em ambientes separados, concebidos ou utilizados especificamente para responder a uma ou a múltiplas deficiências isoladamente, pois isso afasta o estudante com deficiência do convívio com os demais.

está entre parêntesis, portanto, com objetivo explicativo, pois o nome oficial da política é “Atendimento Educacional Especializado”.

No passado, a expressão “precocidade” era empregada para referir-se ao atendimento mais cedo possível de crianças com deficiência. O conceito encontra, hoje, uma tradução correta nas expressões “*intervenção oportuna*”, “*no momento certo*”. Crianças que nascem com deficiência, TEA ou algum sintoma, risco ou atraso, ou que o adquirem nos primeiros anos de vida, têm direito a cuidado e educação especializados desde o primeiro instante em que o caso é identificado. Quanto mais cedo for realizado o tratamento adequado, maiores as chances de evitar o surgimento, a permanência ou o agravamento do problema e promover o desenvolvimento das habilidades e competências da criança, minimizando as consequências. Isso é “atendimento oportuno, no tempo justo”.

Fica claro que cuidados preventivos e intervenções oportunas são essenciais na primeira infância. Os testes do pezinho são um exemplo concreto desse princípio⁹³. Realizado em recém-nascidos de forma universal, esse exame permite identificar precocemente doenças metabólicas, genéticas, enzimáticas e endocrinológicas, antes que se manifestem clinicamente e causem danos graves⁹⁴. É uma forma de Triagem Neonatal Biológica (TNB). Outros testes foram sendo incorporados ao protocolo de atenção ao Recém-nascido ao longo dos anos⁹⁵. A estes casos, o termo “precocidade” é literalmente adequado, pois se refere à intervenção antes que a doença se instale.

Assim, tanto o atendimento educacional especializado quanto a triagem neonatal, bem como o acompanhamento dos marcos

93 MS. *Biblioteca Virtual em Saúde*. Disponível em: https://bvsmms.saude.gov.br/teste-do-pezinho/?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 12 jan. 2026.

94 INSTITUTO FERNANDO FILGUEIRAS (IFF) e FUNDAÇÃO OSVALDO CRUZ (FIOCRUZ). Portal de Boas Práticas em Saúde da Mulher, da Criança e do Adolescente – *Triagem Neonatal*. Disponível em: https://portaldeboaspraticas.iff.fiocruz.br/wp-content/uploads/2024/01/TRIAGEM_NEONATAL.pdf?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 12 jan. 2026.

95 Exemplos: o teste da orelhinha (identificação de problemas auditivos de forma precocidade), o teste do olhinho (identificação de possíveis deficiências visuais), o teste do coraçãozinho (oximetria do pulso – identificação de possíveis alterações congênicas), teste da linguinha (Identificação de alterações no frênilo lingual).

do desenvolvimento⁹⁶, exemplificam a decisão do Marco Legal da Primeira Infância de garantir um direito de bebês e crianças pequenas com deficiência à saúde e à educação historicamente omitido das políticas públicas: ações oportunas, integradas e intersetoriais, que respeitam a especificidade de cada criança e promovem seu desenvolvimento integral desde os primeiros momentos de vida.

I.V ARTIGO 4º – PRINCÍPIOS E DIRETRIZES PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Art. 4º As políticas públicas voltadas ao atendimento dos direitos da criança na primeira infância serão elaboradas e executadas de forma a:

I - atender ao interesse superior da criança e à sua condição de sujeito de direitos e de cidadã;

II - incluir a participação da criança na definição das ações que lhe digam respeito, em conformidade com suas características etárias e de desenvolvimento;

III - respeitar a individualidade e os ritmos de desenvolvimento das crianças e valorizar a diversidade da infância brasileira, assim como as diferenças entre as crianças em seus contextos sociais e culturais;

IV - reduzir as desigualdades no acesso aos bens e serviços que atendam aos direitos da criança na primeira infância, priorizando o investimento público na promoção da justiça social, da equidade e da inclusão sem discriminação da criança;

V - articular as dimensões ética, humanista e política da criança cidadã com as evidências científicas e a prática profissional no atendimento da primeira infância;

96 A Cartilha do Desenvolvimento, 2 a 5 anos, elaborada pelo Center of Disease Control and Prevention (CDC), traduzida pela Sociedade Brasileira de Pediatria, possibilita a identificação precoce de atraso do Neurodesenvolvimento. Cfr. em Marcos do Desenvolvimento Infantil: Guia SBP 2024 - Studocu Acesso em: 27 fev. 2026.

VI - adotar abordagem participativa, envolvendo a sociedade, por meio de suas organizações representativas, os profissionais, os pais e as crianças, no aprimoramento da qualidade das ações e na garantia da oferta dos serviços;

VII - articular as ações setoriais com vistas ao atendimento integral e integrado;

VIII - descentralizar as ações entre os entes da Federação;

IX - promover a formação da cultura de proteção e promoção da criança, com apoio dos meios de comunicação social;

X - promover o desenvolvimento das potencialidades das crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento, altas habilidades ou superdotação e dos bebês que nasceram em condição de risco, no que se refere aos aspectos físico, cognitivo, psicoafetivo, social e cultural, de forma a priorizar o processo de interação e comunicação mediante atividades significativas e lúdicas (Incluído pela Lei nº 14.880, de 4 de junho de 2024) e

XI - garantir o conjunto de serviços, apoios e recursos necessários para atender às necessidades das crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos e às necessidades de suas famílias, com vistas à promoção do desenvolvimento infantil pleno e inclusivo, em colaboração interfederativa (Incluído pela Lei nº 14.880, de 4 de junho de 2024).

A função dos *caputs* deste artigo é estabelecer um critério hermenêutico geral para a leitura dos incisos: *como* as políticas públicas devem ser elaboradas e executadas. Eles contêm normas de diferentes densidades e funções, que podemos classificar como *Princípios* e *Diretrizes*.

Os princípios são os pontos de partida e fundamentos sobre os quais se constroem as políticas da Primeira Infância. Eles são de aplicação obrigatória. As diretrizes orientam o processo de elaboração que, embasado nos princípios e na experiência, dão eficiência e melhor resultado às políticas. Uns e outros, também, orientam a elaboração e execução dos planos operacionais.

Os onze incisos podem ser classificados da seguinte forma:

a) Como *Princípios*, temos os incisos I (atender ao interesse superior da criança), II (incluir a participação da criança), III (respeitar a singularidade e a diversidade das crianças e das infâncias), VI (adotar a abordagem participativa), IX (promo-

ver a cultura do cuidado com apoio dos meios de comunicação) e X (realizar atendimento especializado a crianças com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento, altas habilidades ou superdotação e dos bebês que nasceram em condição de risco);

b) E, como *Diretrizes*, os incisos IV (reduzir as desigualdades), V (articular ética, humanismo, política, ciência e prática profissional), VII (articular os setores para atendimento integral e integrado), VIII (descentralizar as ações entre os entes da Federação) e XI (garantir serviços e recursos condizentes ao atendimento especializado).

I.V.I Atender ao interesse superior da criança e à sua condição de sujeito de direitos e de cidadã

Este princípio, originário da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança⁹⁷, estabelece que as políticas e os planos de ação devem ter como objetivo primordial satisfazer as necessidades e os desejos da criança – desejos e necessidades que correspondam ao que ela mais precisa, que melhor vai ajudá-la a ser, a desenvolver-se e participar da vida. O conceito, amplamente explorado na doutrina jurídica⁹⁸, é por vezes designado pela expressão “o melhor interesse” da criança. Um cuidado importante deve ser tomado para evitar a subjetividade na interpretação de que o aplica. Tanto um quanto outro dos adjetivos – “melhor” e “superior” – são passíveis de receber interpretação subjetiva. Para evitar esse possível deslize, é preciso haver duas referências externas ao aplicador e decisor: os direitos da criança e a observação e escuta da criança.

Em situações de conflito – seja entre os pais, o Estado ou outros atores –, cabe ao Poder Judiciário realizar essa interpretação. Para

97 ONU. Convenção dos Direitos da Criança. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca> Acesso em: 19 jan. 2026.

O Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990 promulgou e incorporou a Convenção ao ordenamento jurídico brasileiro. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm Acesso em: 19 jan. 2026.

98 Ver, por exemplo: Horácio Eduardo Gomes Vale: Princípio do melhor interesse da criança, Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/81317/principio-do-melhor-interesse-da-crianca> Acesso em: 22 jan.2026.

isso, deve valer-se da psicologia da infância e do conhecimento concreto da vida da criança e considerar invariavelmente a perspectiva da própria criança. O foco deve ser sempre o que melhor serve à sua vida, bem-estar, saúde, educação e, em última análise, aos seus direitos fundamentais, de modo a promover o seu desenvolvimento integral.

Um exemplo emblemático desse conflito de interesses é a demanda por “creche noturna”. Por trás dessa demanda, está o interesse legítimo de pais ou mães solo que trabalham ou estudam à noite e necessitam de um local seguro para deixar seus filhos. Porém, as palavras usadas para referir-se a esse lugar seguro é impróprio, uma vez que a creche, conforme as Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Infantil⁹⁹, é um estabelecimento de cuidado e educação de natureza educacional, que se define pelo seu projeto pedagógico, incompatível com o período noturno.

Do ponto de vista do desenvolvimento infantil, é inviável e prejudicial submeter uma criança desde os primeiros meses de vida e até 5 anos e 11 meses de idade a atividades educacionais durante a noite, uma prática que iria desregular o ciclo do sono e afetar a saúde, sua aprendizagem e desenvolvimento. A família tem, de fato, o direito à assistência estatal, mas não às custas da saúde e do desenvolvimento do próprio filho. Nesse cenário, o interesse superior da criança é claro: ter um sono noturno ininterrupto e reparador e, durante o dia, brincar e interagir com outras crianças em uma creche de qualidade.

O Estado tem que encontrar uma forma de prestar assistência a essas famílias sem suprimir o direito da criança a um atendimento diurno adequado. E que não seja um encargo dos recursos do setor Educação. O Plano Nacional de Cuidados encontrou uma fórmula,

99 CNE/CEB. Parecer nº 20/2009. 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. Acesso em: 19 jan. 2026. Esse Parecer reconhece e preceitua: “Muitas famílias necessitam de atendimento para suas crianças em horário noturno, em finais de semana e em períodos esporádicos. Contudo, esse tipo de atendimento, que responde a uma demanda legítima da população, enquadra-se no âmbito de “políticas para a Infância”, devendo ser financiado, orientado e supervisionado por outras áreas, como assistência social, saúde, cultura, esportes, proteção social”.

que, aliás, se baseia num lastro de experiências criativas de vários municípios brasileiros – a Cuidoteca¹⁰⁰.

Outra área em que o interesse superior da criança vem à tona é o da alienação parental, de que trata a Lei nº 12.318/2010. Ela define alienação parental como ações que dificultam a convivência da criança ou adolescente com um dos genitores, quando um dos pais tenta colocar o filho contra o outro genitor, prejudicando o relacionamento entre eles. O art. 3º desta Lei afirma que é um tipo de abuso psicológico que “fere o direito fundamental da criança ou do adolescente à convivência familiar saudável, prejudica as relações de afeto com genitor e familiares e constitui abuso moral contra a criança ou o adolescente”. Ela prevê medidas como multa, alteração da guarda e até suspensão da autoridade parental.

O objetivo é proteger o melhor interesse da criança e garantir seu convívio com ambos os genitores após a separação. Porém, essa Lei e/ou sua aplicação tem gerado acalorados debates. As divergências vão desde a defesa da Lei como forma de proteger a criança e garantir o direito à convivência familiar saudável até o movimento pela sua revogação, passando pela posição intermediária dos que propõem aperfeiçoamentos e medidas para sua correta aplicação.

Os defensores da Lei argumentam que a alienação parental é um fenômeno real e devastador às crianças, causando sofrimento e rompendo vínculos saudáveis. Eles concordam que há distorções na aplicação, mas atribuem as falhas não à Lei, mas à má aplicação por alguns operadores do direito (juízes, advogados, peritos despreparados). E propõem que se promova a formação desses profissionais e se criem protocolos mais rígidos.

A oposição à Lei nº 12.318/2010 insiste no fato de que a “Síndrome da Alienação Parental” não é reconhecida como transtorno psicológico ou psiquiátrico por manuais internacionais, como o *DSM-5* ou a *CID-11*, e que sua elevação ao *status* de lei baseou-se em um conceito não consensual na comunidade científica. E acusa-a de ter sido motivo de intervenções traumáticas na vida da criança, como a inversão da guarda, quando a criança é retirada do genitor acusado de alienação e entregue ao genitor alienado¹⁰¹, e

100 MDS. Plano Nacional de Cuidados. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/orgaos/SNCF/cuidotecas> Acesso em: 19 jan. 2026.

101 Segundo a crítica, muitos homens têm se valido dessa Lei para acusar a mulher e conseguir decisão judicial de retirada da criança do convívio com a mãe.

a determinação da guarda compartilhada coercitiva¹⁰², bem como de prejudicar mulheres em situação de violência doméstica (entre várias outras razões citadas pelo Conselho Nacional de Saúde na Recomendação nº 0003/2022¹⁰³. Quando há histórico real de abuso, essa medida aumenta o grau do trauma da criança por forçá-la a conviver com seu suposto agressor.

Há um movimento para corrigir distorções e aperfeiçoar a lei, liderado por coletivos feministas e mães, profissionais de psicologia, do direito e de serviço social.

Considerando o interesse superior (= o melhor interesse da criança), a opção seria o convívio com ambos os pais, como elemento essencial à formação afetiva e social do filho. Contudo, sob o ponto de vista psicossocial, há que se reconhecer que a guarda compartilhada, para cumprir sua finalidade protetiva, requer um mínimo de cooperação, diálogo e respeito mútuo entre os genitores. Quando imposta em ambiente de conflito acirrado, pode converter-se em instrumento de prolongamento da disputa, expondo a criança a tensões que contrariam a finalidade da medida. À luz do Marco Legal da Primeira Infância, a qualidade das relações familiares e o ambiente afetivo estável são condições do desenvolvimento integral da criança. O foco da decisão não deve residir no equilíbrio formal entre os direitos dos pais, mas no direito da criança de crescer em vínculos de amor, cuidado e presença recíproca. Esse é o seu “melhor interesse” ou, na expressão usada pela Lei nº 13.257/2016, o “interesse superior da criança”¹⁰⁴.

102 Alguns tribunais têm usado essa expressão para se referir a situações em que o juiz impõe a guarda compartilhada mesmo contra a vontade de um dos genitores. A ideia é coibir práticas de alienação parental – ou seja, de afastamento intencional de um dos genitores da convivência com a criança, geralmente promovido pelo outro genitor. O art. 7º da Lei prevê que, constatada a prática de alienação, o juiz pode adotar medidas que restabeleçam a convivência equilibrada da criança com ambos os pais, inclusive a inversão da guarda ou a fixação de guarda compartilhada.

103 CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. Recomendação nº 0003, de 11 de fev. de 2022. Disponível em: [file:///D:/Arquivos/Downloads/Recomenda%C3%A7%C3%A3o%20n%C2%BA%20003%20\(1\).pdf](file:///D:/Arquivos/Downloads/Recomenda%C3%A7%C3%A3o%20n%C2%BA%20003%20(1).pdf) Acesso em: 27 jan. 2026.

104 OLIVEIRA, Heitor Moreira de Oliveira. *A Lei de alienação parental deve (ou precisa) ser revogada?* Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-ago-26/a-lei-da-alienacao-parental-deve-ou-precisa-ser-revogada/>, Acesso em 15 jan. 2026. O autor descreve o histórico dessa lei, apresenta as duas posições

Segundo alguns interlocutores sobre essas questões, a guarda compartilhada pode ser a melhor opção para as crianças e adolescentes, sendo necessário, obviamente, que as políticas públicas ampliem programas de parentalidade (do SUAS em conjunto com o Judiciário), visando fortalecer e manter o vínculo com ambos os pais em casos de separação do casal¹⁰⁵.

I.V.II Incluir a participação da criança na definição das ações que lhe digam respeito, em conformidade com suas características etárias e de desenvolvimento

Este princípio representa uma das maiores inovações no campo das políticas públicas: o convite às crianças para fazerem parte da elaboração das políticas e das ações que a elas se destinam.

Há muitos espaços em que as crianças participam, opinam, influenciam e até forçam decisões dos adultos. Na família, é mais comum. As crianças são ouvidas quando se queixam de uma dor, quando reclamam de seu irmãozinho, quando chegam com uma novidade, na escolha de um brinquedo, na compra de uma roupa... os pais as ouvem quando falam sobre sua escola e seus colegas, quando vão planejar um passeio etc. No contexto da educação infantil, a “roda de conversa” e a “pedagogia de projetos” são exemplos de como as crianças participam do planejamento e avaliação das atividades.

– favoráveis e contrárias – e conclui com esta reflexão e proposição: “Havendo a revogação da lei da alienação parental, é imperativo que, em contrapartida, haja o fortalecimento das ferramentas protetivas já existentes em outros diplomas legais, notadamente no Estatuto da Criança e do Adolescente e, essencialmente, os mecanismos de oitiva protegida, isto é, a escuta especializada e o depoimento especial previstos na Lei nº 13.431/2017. A solução não está em uma etiqueta ou em uma lei isolada, mas na capacidade do sistema de justiça de, com o auxílio indispensável de equipes multidisciplinares qualificadas, investigar a fundo as dinâmicas familiares, proteger as vítimas de violência e, acima de tudo, garantir que a voz da criança seja ouvida e considerada em seu melhor interesse, livre de manipulações e pressões, venham de onde vierem”.

105 Por ser um sistema universal de alta cobertura populacional, o SUS tem um grande potencial para implementar programas de parentalidade no âmbito da Atenção Primária à Saúde, no contexto do acompanhamento longitudinal das crianças (puericultura). Um exemplo disso é a qualificação dos profissionais da Atenção Primária na abordagem *Cuidados para o Desenvolvimento da Criança*, da OMS/Unicef, por meio de um curso de Educação a Distância (EaD), que já conta com mais de 55 mil profissionais.

No entanto, até recentemente, era estranho imaginar que as crianças pudessem ser consultadas na formulação de políticas públicas. Embora a Convenção sobre os Direitos da Criança já estabelecesse o direito de participação, sua aplicação restringia-se majoritariamente ao cotidiano, sem registros de participação infantil em processos considerados abstratos e complexos, como a elaboração de uma política pública ou de um plano governamental para a primeira infância.

“Quando informadas pela escuta da infância, as políticas públicas tornam-se *poéticas públicas*: gestos conscientes de criação de mundo, onde o cuidado é o eixo e o futuro, consequência natural de um presente bem habitado”, disse Carlos Laredo numa conversa sobre a construção de políticas para a Primeira Infância.

Para abrir esse novo espaço de participação, a Rede Nacional Primeira Infância (RNPI) se propôs a escutar as crianças. Em 2008, as organizações membros dessa Rede entenderam ser essencial ouvir os pontos de vista dos principais interessados, que são as crianças de 3 a 6 anos, na definição do conteúdo do Plano Nacional pela Primeira Infância. Para tanto, conceberam uma pesquisa nacional que ouviu meninos e meninas de 5 e 6 anos de diversos ambientes, etnias, regiões e contextos socioeconômicos.

Dada a tenra idade dos participantes, técnicas psicopedagógicas substituíram os métodos tradicionais de consulta. Em jogos, desenhos e brincadeiras, os pesquisadores colheram opiniões, desejos e sugestões, observando atentamente gestos, reações e interações¹⁰⁶. Após a conclusão do Plano, uma nova escuta foi realizada, dessa vez em comunidades do Rio de Janeiro e de Ceilândia (DF), com o objetivo de produzir uma versão do documento acessível ao universo infantil. O resultado está consolidado na publicação *Deixa eu falar*¹⁰⁷, que reúne as valiosas contribuições das crianças.

106 Rede Nacional Primeira Infância (RNPI), ANDI Comunicação e Direitos. *O que a criança não pode ficar sem – por ela mesma*. Participação Infantil no Plano Nacional pela Primeira Infância. Apresentação. Disponível em: <https://primeirainfancia.org.br/publication/o-que-a-crianca-nao-pode-ficar-sem-por-ela-mesma/> Acesso em: 12 fev. 2026.

107 Para uma informação mais completa da escuta das crianças na elaboração do Plano Nacional Pela Primeira Infância em 2009, ver as publicações: 1 – *O que a criança não pode ficar sem – por ela mesma*. Rede Nacional Primeira Infância e Ato Cidadão, São Paulo, 2010. Disponível em: <https://prioridadeabsoluta.org.br/wp-content/uploads/2017/01/O-que-a-Crianca-Nao-pode-ficar-sem-por->

Desde então, a prática de ouvir as crianças na elaboração de planos foi incorporada pelos Comitês Intersetoriais da Primeira Infância dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e pelas Redes Estaduais da Primeira Infância. Essa diretriz é explicitamente recomendada pela Rede Nacional Primeira Infância¹⁰⁸, tendo na experiência de construção de Planos pela Primeira Infância a metodologia de escuta aperfeiçoada e ampliada com a participação de bebês na construção dessas políticas por alguns Estados, pelo Distrito Federal e por muitos municípios¹⁰⁹.

-Ela-Mesma.pdf Acesso em: 15 jan. 2026; 2 – *Deixa eu falar*. Rede Nacional Primeira Infância e CECIP – Secretaria Executiva/OMEF Brasil, 2010. Disponível em: https://www.gov.br/mec/pt-br/media/seb/pdf/publicacoes/educacao_infantil/deixa_eu_falar_novembro2011.pdf Acesso em: 15 jan. 2026; 3 – *Guia para elaboração do Plano Municipal pela Primeira Infância*. Rede Nacional Primeira Infância, em sucessivas edições: RNPI/ Secretaria Executiva/AVANTE, 2011; Rede Nacional Primeira Infância/Secretaria Executiva/CECIP, 2017; Rede Nacional Primeira Infância/Secretaria Executiva/ANDI, 2020. Disponível em: PMPI_2020.indd Acesso em: 15 jan. 2026.

108 RNPI. *Guia para elaboração do Plano Municipal pela Primeira Infância*. Disponível em: https://primeirainfancia.org.br/wp-content/uploads/2021/05/Guia-PMPI_2020_digital.pdf Acesso em: 15 jan. 2026.

109 Exemplificando: 1. *Distrito Federal* – Na elaboração da 2ª edição do Plano Distrital pela Primeira Infância (2023-2032), participaram 1.541 crianças. O processo contou com oficinas de formação dos educadores, anuência das instituições que atendem as crianças, autorização dos pais ou responsáveis e assentimento das crianças. As atividades constaram de rodas de conversa, desenhos, pinturas, colagem, oficinas ao ar livre, filmagens e fotografias. As comunicações das crianças foram tão ricas e diversificadas que o Comitê Gestor Intersetorial de Políticas Públicas para Primeira Infância do Distrito, que coordenou as atividades, colocou-as no início do Plano, delas extraindo propostas de ação nos diferentes setores. Ver em: GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Justiça e Cidadania. Comitê Gestor Intersetorial de Políticas Públicas para Primeira Infância. Disponível em: https://crianca.sejus.df.gov.br/documents/Primeira_Infancia_2_edicao_espelhada.pdf Acesso em: 12 fev. 2026; 2. *Sergipe* – na elaboração do Plano Estadual pela Primeira Infância, o Comitê Intersetorial da Primeira Infância realizou um processo de escuta em 66 municípios de 410 crianças de 4 a 6 anos de diversas origens e tradições: quilombolas, ciganas, indígenas, crianças neurodivergentes, com deficiência e em situações de vulnerabilidade social. Com palavras simples e desenhos coloridos, elas pediram praças para brincar, escolas que acolhem, cuidado com os avós, famílias com saúde, tempo com os pais, casas com cozinha e banheiro. Das falas nasceu um caminho coletivo: o Plano Estadual pela Primeira Infância. Ver em: SERGIPE, Secretaria de Estado de Assistência Social, Inclusão e Cidadania. *Plano Estadual pela Primeira Infância 2025-2035*. Disponível em: <https://>

Em grande parte dessas iniciativas, a formação dos profissionais precede os momentos de escuta, de modo que estes conheçam e saibam aplicar estratégias e metodologias capazes de criar um ambiente seguro, acolhedor e estimulante à expressão infantil, espontânea, sincera, autêntica. Tais métodos são essenciais para acessar genuinamente seus saberes, sentimentos, pensamentos e desejos sobre os assuntos que lhes dizem respeito¹¹⁰.

assistenciasocial.se.gov.br/wp-content/uploads/2024/12/PLANO-PRIMEIRA-INFANCIA-SER-CRIANCA-2024.pdf Acesso em: 12 fev. 2026.; 3. *Alagoas – Profissionais e familiares realizaram uma escuta sensível de 730 crianças escolhidas como representativas das infâncias alagoanas: crianças que frequentam estabelecimentos de educação infantil, indígenas, quilombolas, romani, de assentamentos, adolescentes em regime socioeducativo, crianças em situação de rua e em processo de adoção. Adultos envolvidos relataram que a experiência constituiu um verdadeiro divisor de águas em suas vidas. Durante o processo, diversas crianças escreveram cartas ao governador, entregues pela Secretaria da Primeira Infância. Algumas solicitaram brinquedos; outras expressaram demandas essenciais para suas famílias e comunidades, como casa própria e acesso à água. Ver em: GOVERNO DE ALAGOAS. Secretaria de Estado da Primeira Infância. Plano Estadual pela Primeira Infância 2025-2035. Disponível em: <https://online.fliphtml5.com/PEPIAL/mbof/#p=92> Acesso em: 12 fev. 2026.*

- 110 Por ser esta atividade bastante nova, porém servida com excelente bibliografia, sugiro os seguintes livros e artigos: 1. FRIEDMANN, Adriana Friedmann. *A vez e a voz das crianças: escutas antropológicas e poéticas das infâncias*. São Paulo: Panda Books, 2020; 2. FRIEDMANN, Adriana e BAROUKH, Josca (Orgs.). *Infâncias e saberes das crianças*. São Paulo: Panda Educação, 2025; 3. FRIEDMANN, Adriana. *O universo simbólico das crianças: olhares sensíveis para as infâncias*. São Paulo: Editora Passarinho, 2025; 4. FRIEDMANN, Adriana (Org.). *Abrir-se à escuta das vozes infantis*. São Paulo: Editora Phorte, 2023; 5. RIZZINI, Irene, TABAK, Jane e SAMPAIO, Eduardo. *O bem-estar da criança e o direito à participação na América Latina*. Disponível em: https://www.ciespi.org.br/media/files/fcea049a8ec4d511ecbe6e5141d3afd01c/f5c798ad7c4d711ecbe6e5141d3afd01c/O_bem_estar_crianca.pdf. Acesso em: 16 jan. 2026; 6. CIESPI: *O Direito da criança de ser ouvida*. Comentário do Comitê das Nações Unidas para a Primeira Infância sobre o art. 12 da Convenção dos Direitos da Criança. Disponível em: <https://www.ciespi.org.br/media/files/fcea049a8ec4d511ecbe6e5141d3afd01c/fd73200947f2911ee976d71393b4c16ff/comentario-geral-12.pdf> Acesso em: 22 jan. 2026; 7. DOS SANTOS, Benedito Rodrigues; GONÇALVES, Itamar Batista Gonçalves (Orgs.). *Escuta protegida de crianças e de adolescentes vítimas ou testemunhas de violência: aspectos teóricos e metodológicos*. Guia de referência para capacitação em escuta especializada e depoimento especial. Brasília, DF: Universidade Católica de Brasília; São Paulo: Childhood Brasil, 2020. Disponível em: [https://escutaespecializada.com.br/wp-content/uploads/2020/09/Guia-escuta-](https://escutaespecializada.com.br/wp-content/uploads/2020/09/Guia-escuta)

A participação e a escuta das crianças geram, por consequência, três compromissos fundamentais. O primeiro é o de *prestar contas* aos pequenos cidadãos, informando-lhes quais e como as ideias deles foram incorporadas às políticas, planos ou projetos. É o meio de legitimar a contribuição da criança. O segundo é o de *dar continuidade ao diálogo* com as crianças durante a execução das ações, registrando sua satisfação e quanto se beneficiam dos serviços realizados. O terceiro, de reconhecer as crianças desde bebês como sujeitos históricos e de direitos, ativas e potentes. Trata-se de uma concepção de crianças que brinca imagina, fantasia, deseja, observa, desenha, aprende, imita, experimenta, questiona, é curiosa, narra, constrói identidade pessoal e coletiva, e constrói sentidos sobre a natureza e a sociedade, produzindo cultura. Essa lógica é inerente ao próprio conceito de ser sujeito de direitos: pressupõe um papel ativo e protagonista nas escolhas, decisões e ações que lhe dizem respeito.

O sistema judiciário constitui outro espaço fundamental para a escuta da criança. Às Varas da Infância e da Juventude chegam casos complexos que afetam diretamente a vida de crianças – desde situações de violência, abuso e negligência, gravidez na adolescência, alienação parental, abandono afetivo, até decisões sobre adoção, guarda compartilhada e colocação em família acolhedora.

Na análise e julgamento dessas questões, a escuta direta da criança tornou-se um instrumento essencial. Seja na condição de vítima ou de parte interessada na solução, sua palavra é um elemento adicional relevante para a análise e decisão do juiz. O que a criança revela sobre uma experiência de violência ou o que ela compreende como melhor para seu próprio futuro em uma disputa de guarda são elementos cruciais para uma compreensão mais profunda do caso e para uma decisão judicial mais adequada.

Esta prática atende a um duplo objetivo: primeiro, conceder à criança – que é diretamente afetada – o direito de se manifestar sobre o que sofreu ou sobre a nova realidade que lhe é proposta;

-protegida-de-criancas-e-de-adolescentes-vitimas-ou-testemunhas-de-violencias_V4_2020-08-21.pdf?eid=4ozfuJlTjIY/K+ST7Cb+YF5FNl0bsSOFMCb/AgaZZj5Kp2qSqxakUp/059rBaxhiU3p3QeKNK2knPNuMbxL6QeXo/ICWH/qGWYegSaRgmXQdnnU= Acesso em: 12 fev. 2026; 8. LUNDY, Laura. A 'voz' não basta: uma análise conceitual do Artigo 12 da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança. Em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01411920701657033#d1e224> Acesso em: 22 jan. 2026.

segundo, enriquecer o processo decisório com a opinião ou a expressão do sentimento de quem vivencia a situação. Também aqui pode ser aplicada a máxima que se tornou famosa no movimento pela escuta e participação das pessoas com deficiência: “Nada sobre nós, sem nós”.

O ECA, em seu art. 12, prevê a escuta da criança, porém ainda timidamente e restrita a casos específicos. O Marco Legal da Primeira Infância, no art. 4º, reafirma e amplia o conceito e a prática dessa participação: a quer também na elaboração e implementação das políticas públicas e ações a elas dirigidas. A Lei nº 13.431/2017 – conhecida como Lei da Escuta Protegida – estende e desdobra esse direito para situações de violência, ao introduzir o procedimento de depoimento especial¹¹¹.

O parâmetro legal é ainda complementado por diretrizes operacionais, como o *Protocolo Brasileiro de Entrevista Forense com Crianças e Adolescentes*, lançado pelo CNJ em 2020, e o Guia de Implementação da Lei da Escuta Protegida, do Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania¹¹², entre outros textos de orientação.

111 BRASIL. Lei 13.431, de 4 de abril de 2017 - Lei da Escuta Protegida, que regulamentam o direito da criança a ser ouvida sem sofrer danos psicológicos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13431.htm Acesso em: 15 jan. 2026.

A Lei nº 13.431/2017 não torna obrigatória a oitiva judicial de toda criança ou adolescente vítima ou testemunha de violência. O depoimento especial é um meio de prova a ser utilizado quando houver necessidade processual, à luz do interesse superior da criança e da proteção contra revitimização. A obrigatoriedade prevista na lei refere-se ao modo de realização: sempre que a escuta especializada ou o depoimento especial forem adotados, devem observar rigorosamente os procedimentos e garantias estabelecidos, destinados a assegurar proteção integral e ambiente adequado.

112 CHILDHOOD BRASIL; MDHC/Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. *Guia de escuta especializada: conceitos e procedimentos éticos e protocolares*. São Paulo; Brasília: Childhood Brasil, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/crianca-e-adolescente/acoes-e-programas/GuiaEscutaEspecializada_ConceitoseProcedimentostico-seProtocolares.pdf Acesso em: 15 jan. 2026. Existe uma ampla bibliografia – livros, artigos, teses de doutorado, guias e cartilhas – sobre a escuta da criança no Judiciário. As fontes legais são: A *Recomendação CNJ nº 33*, de 23 de novembro de 2010, que estabelece parâmetros para a escuta especializada e o depoimento especial de crianças e adolescentes em processos judiciais; A *Resolução CNJ nº 299*, de 2019, que dispõe sobre a implantação de salas de depoimento especial nos tribunais brasileiros.

Diversos fatores são essenciais para garantir uma escuta qualificada e protegida da criança. Entre eles, destacam-se:

- a *capacitação* dos profissionais envolvidos no processo;
- a constituição de uma *equipe multidisciplinar*, integrando conhecimentos de psicologia, pedagogia e serviço social; e
- a organização de um *ambiente acolhedor e seguro*, projetado para que a criança se sinta à vontade para se expressar com liberdade e espontaneidade, sem pressão, temor ou risco de sofrer nova vitimização.

Criar situações e atividades que permitam às crianças expressarem-se livremente sobre seus sentimentos, necessidades e desejos – distantes da linguagem jurídica, técnica e políticas de planos governamentais – é, por si só, um trabalho especializado. Ele exige não apenas a preparação dos profissionais para facilitar essa expressão, mas também a sensibilidade para interpretar suas mensagens, decodificando o significado real do que comunicam por palavras, gestos, brincadeiras, dramatizações, construção de maquetes, colagens, desenhos etc.

É indispensável lembrar e cobrar a iniciativa da escuta das crianças com deficiência, das crianças que não frequentam creche ou pré-escola – um grupo formado, predominantemente, por filhos de famílias de baixa renda –, e das crianças indígenas, quilombolas, romani/ciganas e de outros grupos social ou geograficamente afastados dos perímetros urbanos, como as comunidades das águas, das florestas, dos campos e das águas. O Brasil as nomeia como pertencentes a Povos e Comunidades tradicionais a partir do Decreto nº 6040/2007. Essas infâncias trazem consigo a essência do país e devem, portanto, serem consideradas a matriz cultural e de base de todos os Povos. São chamadas de minorias e isso diz muito, pois são a resistência da nossa humanidade e a riqueza das gerações atuais.

Respeitar essas infâncias é tão somente permitir que existam, de forma que o país evite a sua extinção, assim como outros países já o fizeram. Sendo assim, o combate a todas as formas de racismo é base de qualquer lei que pretenda avançar no direito básico e indivisível e, portanto, inegociável de existir.

Considerando que o direito à escuta é universal e deve abranger todas as crianças nas diversas infâncias, o dever do Estado só se cumpre integralmente quando esses grupos também dispõem de espaços de participação qualificada. A efetivação do princípio

exige, portanto, a criação de mecanismos que assegurem que suas observações, experiências, ideias e sugestões sejam incorporadas na elaboração e implementação das políticas públicas para a primeira infância.

Aos reticentes à capacidade dessas crianças de “falar” sobre temas que interessam às políticas públicas da primeira infância, o art. 12 da Convenção dos Direitos da Criança poderia ensejar dispensa ou exclusão de crianças:

Os Estados Partes assegurarão à criança que estiver capacitada a formular seus próprios juízos o direito de expressar suas opiniões livremente sobre todos os assuntos relacionados com a criança, levando-se em consideração essas opiniões, em função da idade e maturidade da criança.

A expressão “que estiver capacitada” não pretende autorizar exclusões das crianças que, segundo alguns pensam, “ainda não teriam capacidade de exprimir-se”. Não seria justo nem respeitoso partir da dúvida ou da suposição de que as crianças não são capazes de manifestar sentimento, emoção, medo, alegria, concordância, discordância, desejo, necessidade ou opinião sobre aquilo de que gostam, sobre alguma ação que as feriu, sobre algo que, de uma forma ou de outra, as atinge. Justo e respeitoso é iniciar a escuta com a certeza de que elas são capazes e têm seu jeito de exprimi-los, desde que se crie um ambiente favorável, seguro e estimulador, que a pessoa esteja diante delas não como autoridade e julgadora, mas como amigo/amiga que as possa ajudar e que tenha habilidade de “decodificar” suas expressões, manifestadas em suas diferentes linguagens. Os profissionais que vão ouvir as crianças precisam conhecer os caminhos e as metodologias de observação, escuta e interpretação das linguagens infantis.

Não são as crianças que teriam que se adaptar à compreensão dos adultos: a escuta é que precisa ser culturalmente adequada. No caso das crianças e adolescentes pertencentes a povos indígenas, comunidades quilombolas e povos e comunidades tradicionais no Brasil, o Conanda aprovou resoluções que dispõem sobre os parâmetros para interpretação dos direitos e adequação dos serviços – Resolução nº 181, de 2016, e Resolução nº 254, de 2024; e sobre os parâmetros para aplicação da consulta livre, prévia e informada pelo Sistema de Garantia dos Direitos – Resolução nº 253, de 2024¹¹³.

113 CONANDA. Resolução nº 181, de 10 de nov. de 2016, disponível em: file:///D:/

O Marco Legal da Primeira Infância e a Convenção dos Direitos da Criança não estabelecem limite de idade para a escuta e a participação. Bebês também são grandes comunicadores. Antes da linguagem (*in-fans*), eles usam o corpo, os olhos, a voz, os gestos, as manifestações de alegria, dor, fome, sono, desejo de abraço, necessidade de colo, vontade de liberdade para movimentar-se, para fazer, para descobrir. Olhares sensíveis de pais e cuidadores, de profissionais e gestores públicos são capazes de captar a mensagem que está por trás dos sinais que as crianças emitem.

O Anexo 3 – Processo de escuta das crianças, do Documento *Recomendações para a construção da Política Nacional Integrada da Primeira Infância*¹¹⁴, entregue ao Presidente Lula pelo GT Primeira Infância do Conselho de Desenvolvimento Econômico Social Sustentável, é uma fonte preciosa de orientações práticas e de quanto diferentes grupos de crianças, em diversas partes do País, têm algo substancial a dizer para a formulação dessa Política e dos planos de ação.

I.V.III Respeitar a individualidade e os ritmos de desenvolvimento das crianças e valorizar a diversidade da infância brasileira, assim como as diferenças entre as crianças em seus contextos sociais e culturais

Este dispositivo contém três itens inovadores na legislação brasileira sobre a Primeira Infância.

Arquivos/Downloads/resolucao-181-organized.pdf; Resolução nº 254, de 10 de out. de 2024. Disponível em: <file:///D:/Arquivos/Downloads/resoluCAo-n-254-de-10-de-outubro-de-2024-resoluCAo-n-254-de-10-de-outubro-de-2024-dou-imprensa-nacional-2.pdf>; Resolução nº 253, de 10 de out. de 2024. Disponível em: <file:///D:/Arquivos/Downloads/resoluCAo-n-253-de-10-de-outubro-de-2024-dou-imprensa-nacional.pdf> Acesso em: 1 de fev. 2026.

114 CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SOCIAL SUSTENTÁVEL (CDESS), Secretaria de Relações Institucionais. Governo Federal. *Recomendações para a construção da Política Nacional Integrada par a Primeira Infância*. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2024/06/relatorio-pnpi-2024.pdf> Acesso em: 15 jan. 2026. E em: <https://biblioteca.fmcsv.org.br/biblioteca/relatorio-de-recomendacoes-para-a-construcao-da-politica-nacional-integrada-para-a-primeira-infancia/> Acesso em: 15 jan. 2026.

I.V.III.I A individualidade da criança

Nas ciências e, em grande parte, na prática profissional, tende-se a tratar as crianças como se fossem iguais – “o que vale para uma vale para todas”, “o que é de todas é também desta criança”. É verdade que todas as crianças, em qualquer tempo ou lugar, possuem características comuns; estas, contudo, não esgotam nem explicam o que cada criança é em si mesma.

Cada criança, ao nascer, traz em si o patrimônio genético e simbólico que foi sendo criado e acumulado ao longo da história da humanidade. Esse patrimônio traça o padrão de “pessoa humana”, mas não é um molde ao qual a “massa” do nosso eu se ajustaria. No dizer de Paulo Freire, somos condicionados, não determinados¹¹⁵. Somos genética e cultura, herança e história, indivíduo e pessoa. A criança não nasce pronta nem acabada: é na relação com os outros que ela se faz autora de si mesma, sujeito de sua história, construtora do seu “eu”. Sequer gêmeos univitelinos, que compartilham 99,9% do DNA, são idênticos. Fatores biológicos (inclusive intrauterinos), psicológicos, culturais e ambientais – como as interações, a educação, as oportunidades, os valores, o ambiente físico e a alimentação – fazem com que cada ser humano trilhe um percurso próprio. A genética pode ser semelhante, mas a epigenética as diferencia. O processo de constituir-se pessoa-sujeito, ao longo do tempo e na interação com o meio social e físico, faz de cada criança um ser único, irrepetível. Esta é uma razão adicional do porquê respeitar a etnia das crianças.

No íntimo de cada criança, mesmo quando aparentemente diluída no coletivo da infância e num grupo de pares, há uma biografia, um percurso psíquico, uma história.

É importante que cada criança-sujeito seja acolhida e sinta-se acolhida, amada e cuidada pelo simples fato de ser quem é; que seja conhecida e valorizada naquilo que a distingue como um “eu” próprio, não intercambiável com outras crianças. Ser conhecida pelo nome é muito diferente de ser um número. Embora, em políticas públicas trabalhemos com “universos” e coletivos, portanto, com números, estatísticas, curvas e gráficos de coletividades, é preciso ter

115 “Não somos determinados, mas condicionados”. Paulo Freire em: *Pedagogia da Esperança*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1992.

consciência de que atrás de cada dígito há um rosto, há sentimentos, desejos, alegrias, esperanças, capacidades de ser e participar, de crescer e realizar.

Famílias e os profissionais que mantêm contatos diretos e individualizados com as crianças (entre eles, o médico de família, o pediatra, enfermeiros/as e técnicos/as de enfermagem, psicólogos e psicanalistas, fisio e psicoterapeutas, professores e demais trabalhadores em creches e pré-escolas, assistentes sociais, Agentes Comunitários de Saúde, visitantes domiciliares) desenvolvem uma percepção refinada sobre o que é próprio de cada uma. Contudo, nem sempre essa singularidade é devidamente considerada no trato cotidiano. Pela pressa e pela rotina, perde-se a chance de uma interação intersubjetiva que seria benéfica tanto para a criança quanto para o profissional.

Os cursos universitários que formam os profissionais que atuam com o público da Primeira Infância, os programas de educação ou formação continuada, as atividades de leituras e as rodas de conversa e os estágios em diferentes ambientes – familiares, comunitários, sociais, onde a diversidade ressalta – são espaços propícios para cultivar e aprofundar essa sensibilidade.

Ao inscrever no texto da Lei o princípio do respeito à individualidade, o Marco Legal da Primeira Infância determina que também as políticas públicas atendam as crianças como seres únicos e singulares.

I.V.III.II Ritmos de desenvolvimento

A psicologia do desenvolvimento descreve as etapas¹¹⁶ e os ritmos comuns ao desenvolvimento infantil, traçando curvas de evolução que orientam as expectativas de pais e profissionais quanto ao percurso e aprendizagem das crianças. No entanto, dentro desses “padrões” – e, por vezes, fora deles –, cada criança segue seu próprio ritmo. Por essa razão, a pedagogia recomenda que se priorize o *registro individual* do progresso de cada criança e a análise do seu desenvolvimento pessoal. Os parâmetros de referência são úteis

116 Uso a expressão “etapa” em vez de “fase” em sintonia com a concepção de Vygotsky. Enquanto “fase” sugere algo fixo, homogêneo, previsível, como se todas as crianças vivessem as mesmas situações vitais, “etapa” indica um processo dinâmico, com mudanças qualitativas, saltos, crises e reorganizações internas.

para situar os sucessivos ganhos de desenvolvimento, mas o que verdadeiramente ajuda a conhecer, compreender e ser mediador na evolução criativa da criança é seguir a sua “ascensão”, verificando o progresso em relação a si mesma, e não em comparação com as demais¹¹⁷.

Essa forma de agir traz um problema para a avaliação, que geralmente é comparativa. Ainda assim, é preferível enfrentar essa dificuldade a sacrificar a autenticidade do progresso individual infantil em nome de uma pretensa uniformização da marcha. Forçar umas crianças a acelerarem seu ritmo para adequá-lo ao padrão e exaltar as que estão acima da curva aliena o sentido do percurso de ambos os grupos. Sabiamente, o Marco Legal da Primeira Infância manda respeitar “os ritmos” (no plural) das crianças. Essa observação, no entanto, não descarta, mas, antes, motiva uma atenção respeitosa e cuidados para com as crianças que, em casos de atraso no desenvolvimento, carecem de uma intervenção qualificada. A vigilância do desenvolvimento, tal como prescrita pela PNAISC, não avalia os marcos em idades específicas, mas em um intervalo etário, considerando possíveis variações no ritmo das aquisições. Assim como é amplamente aceito classificar uma criança como eutrófica, como desnutrida, com sobrepeso ou obesa com base em curvas de referência construídas e validadas com populações de vários países, também é possível em relação ao desenvolvimento infantil. Nesse sentido, a Organização Mundial da Saúde (OMS) está avançando na validação de curvas globais.

I.V.III.III Diversidade das infâncias e diversidade das crianças

É cada vez mais comum, no discurso contemporâneo, falar-se em *infâncias*. A opção linguística do plural sublinha a existência de formas diferentes de viver a infância no Brasil. Costuma-se citar, entre outras, as infâncias: branca, negra, quilombola, indígena, romani/

117 A Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013, que fez alterações na LDB, estabelece, na nova redação do art. 31, que “A educação infantil será organizada de acordo com as seguintes regras comuns:

I - avaliação mediante acompanhamento e registro do desenvolvimento das crianças, sem o objetivo de promoção, mesmo para o acesso ao ensino fundamental; ...”. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112796.htm. Acesso em: 1 fev. 2026.

cigana, ribeirinha, do campo, da floresta, das águas, migrante e refugiada – cada qual marcada por uma identidade familiar, étnica, racial, sociocultural, linguística, territorial, ambiental, histórica, geográfica própria.

A sociologia da infância contribui decisivamente para a compreensão da diversidade das infâncias e das crianças, ao reconhecê-las como sujeitos sociais concretos, cuja experiência de ser criança se constrói nas tramas culturais, históricas e sociais em que estão inseridas. Não há, assim, uma infância abstrata ou universal, mas múltiplas infâncias, tantas quantas forem as formas de vida, as culturas, as pertencas étnicas e os contextos sociais nos quais as crianças vivem e produzem sentidos sobre o mundo¹¹⁸.

As políticas públicas destinadas às crianças desses contextos precisam ser respeitosas e sensíveis a tais particularidades, reconhecendo nelas saberes sobre suas próprias formas de cuidar, conviver e educar. Só terão essas qualidades se forem construídas com os povos e comunidades dessas infâncias.

A diretriz de respeito à diversidade entre as crianças está intimamente ligada à do respeito à singularidade e à individualidade. Se cada criança é única, o grupo naturalmente será uma estampa de diferentes.

A diversidade entre as crianças e as infâncias, diferentemente de ser tolerada ou apenas compreendida, deve ser respeitada e valorizada como uma riqueza do povo brasileiro. A interação entre os diferentes enriquece a todos. Não se trata de eliminar as diferenças por meio de conteúdos e processos uniformizadores e igualitários; em vez disso, é preciso agir sob o prisma da equidade, apreender e fortalecer as forças histórico-culturais que dão sustento e vigor ao crescimento e desenvolvimento das crianças em seus contextos diversos.

Isso, porém, não significa manter desigualdades e situações de exclusão, ou não oferecer meios de acesso aos bens públicos. Não significa, também, deixar que cada infância seja cidadã somente em seu grupo, sua comunidade e seu ambiente sociocultural. O “projeto

118 SARMENTO, Manuel Jacinto; GOUVEA, Maria Cristina Soares (Orgs.). *Estudos da infância: educação e práticas sociais*. Petrópolis: Vozes, 2008. VASCONCELOS, Vera Maria Ramos de; SARMENTO, Manuel Jacinto (Orgs.). *Infância (in)visível*. Araraquara, SP: Juqueira&Martin Editores, 2007.

de Nação a partir da infância” visualiza a utopia de um povo plural desenvolvido.

O princípio de que todos somos iguais em dignidade, humanidade e direitos impõe a cada pessoa respeitar o outro diferente¹¹⁹, à sociedade entender-se diversa, e ao Poder Público implementar políticas e planos segundo o princípio da equidade, para que a igualdade fundamental venha a cumprir-se na sociedade.

Deve-se atentar, também, ao fato de que, devido à mobilidade geográfica interna e entre países, muitas crianças de infâncias diversas convivem no mesmo espaço e participam das mesmas atividades, nelas incluídas as imigrantes e refugiadas. Por isso, hoje vem sendo promovida a interculturalidade na infância¹²⁰ como meio de convivência na diversidade.

Entre as políticas públicas, as da saúde, da educação e da assistência social têm papel central na promoção da igualdade, ao mesmo tempo em que respeitam e valorizam a diversidade; e, para que a igualdade seja uma meta em ininterrupto processo de produção, a equidade se impõe como condição indispensável. A equidade é um dos princípios doutrinários do SUS e está também presente no SUAS para garantir que os serviços atendam todos com igualdade de direitos, mas oferecendo mais suporte a quem mais precisa. Também com esse objetivo, o MEC revisou e aprovou, em outubro de 2024, os Parâmetros Nacionais de Qualidade na Educação Infantil e, em outubro do mesmo ano, o Conselho Nacional de Educação aprovou as Diretrizes Operacionais Nacionais de Qualidade e Equidade para a Educação Infantil¹²¹, incorporando expressamente o princípio da equidade como requisito obrigatório da qualidade. Em coerência com a diversidade das infâncias brasileiras, estão sendo elaborados

119 O livro de literatura infantil de Marcos Ribeiro *Somos iguais mesmo sendo diferentes* (São Paulo: Santillana Educação, 2ª ed. 2024) coloca a questão da igualdade e diversidade com clareza didática para crianças, de sorte que, desde pequenas, elas tenham a compreensão da relação entre o ser igual a todo o mundo e o ser único e diferente.

120 Ver CASTIGLIONI, Maria Alejandra. *Interculturalidad e infancias: humanizar desde la educación intercultural crítica*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editorial Las cuarenta, 2024.

121 CNE/CEB. Resolução CNE/CEB nº 1, de 7 de outubro de 2024. Disponível em: https://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=265031-rceb001-24&category_slug=outubro-2024&Itemid=30192 Acesso em: 15 jan. 2026

indicadores específicos para avaliar a educação infantil voltada às crianças do campo, das águas e da floresta. E, em julho de 2025, foi firmado o Compromisso Nacional pela Qualidade e Equidade na Educação Infantil (CONAQUEI), cuja execução é orientada pela Portaria MEC nº 501, de 7 de julho de 2025¹²².

Em síntese, quando falamos em infâncias estamos fazendo uma *afirmação política* (nenhuma infância em particular é modelo e referência para as demais), direcionando uma *tarefa epistemológica* (conhecer cada infância em seu território e seus modos de viver) e definindo uma *ética* (cada infância é digna e merecedora de respeito).

I.V.IV Reduzir as desigualdades no acesso aos bens e serviços que atendam aos direitos da criança na primeira infância, priorizando o investimento público na promoção da justiça social, da equidade e da inclusão sem discriminação da criança

Esta diretriz é recorrente no discurso acadêmico e político, na construção das políticas de proteção social e, mais recentemente, e de forma explícita, também na educação infantil.

I.V.IV.I Promover a igualdade e combater o racismo

A desigualdade na sociedade brasileira é injusta, escandalosa e inaceitável. Reduzi-la é dever das políticas públicas. A posse de bens (terra, casa...) e o acesso aos serviços públicos (saúde, educação, assistência social, proteção contra violências...) vêm sendo objeto de políticas públicas vigorosas, dirigidas aos segmentos populacionais marginalizados e empobrecidos. As crianças fazem parte dessas populações¹²³. Os programas sociais e redistributivos de renda chegam até elas por meio de suas famílias.

122 MEC. Portaria nº 501, de 07 de julho de 2025. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mec-n-501-de-7-de-julho-de-2025-640773365>
Acesso em: 15 jan. 2026.

123 No estudo feito pela Fundação Maria Cecília Souto Vidigal (FMCSV), “Perfil síntese da primeira infância e famílias no Cadastro Único”, com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Cadastro Único, afirma-se que, antes de receber o Programa Bolsa Família, quatro em cada

Uma realidade que machuca: mais da metade das crianças de 0 a 6 anos no Brasil vive em situação de pobreza. As famílias de baixa renda têm, proporcionalmente, mais crianças do que as outras faixas de renda¹²⁴. E as crianças negras (pardas e pretas) são a maioria e, por sua vez, pertencem a famílias mais pobres¹²⁵. Portanto, não há como enfrentar a desigualdade na sociedade brasileira sem enfrentar e combater o racismo. Profundamente enraizado nas estruturas sociais, ele gera desigualdades em relação ao poder, às oportunidades e aos recursos públicos.

Uma pergunta fácil de responder: no dever ético e político de reduzir a desigualdade social e econômica, teria lugar uma política pública com foco na primeira infância?

O Marco Legal da Primeira Infância afirma que sim. E o diz amparado por diferentes evidências científicas, inclusive no campo da economia. Ele quer que se dê um passo além do cuidado que se presta às crianças em programas voltados à população geral ou a grupos específicos. É seu comando: que se formulem e executem políticas, programas e ações que tenham as crianças de 0 a 6 anos como objetivo pontual e direto. Há uma razão para isso: a primeira infância é a etapa da vida mais sensível às ações de cuidado, proteção e promoção. As políticas que atuam no sentido de garantir acesso aos bens de desenvolvimento pessoal terão resultados mais transformadores e seu impacto perdurará por um tempo mais longo: pela existência inteira, da infância à idade adulta.

cinco crianças (81%) se encontravam em situação de pobreza (renda mensal familiar *per capita* de R\$ 218,00). Com o programa, a incidência de famílias nessa situação cai para 6,7%. Ainda assim, há pelo menos 154.322 crianças potencialmente elegíveis a receber o benefício e não recebem. FMCSV. *Perfil Síntese da Primeira Infância e Famílias no Cadastro Único*. 2024. Disponível em: <https://biblioteca.fmcsv.org.br/biblioteca/perfil-sintese-da-primeira-infancia-e-familias-no-cadastro-unico/>. Acesso em: 15 jan. 2026.

124 FMCSV, Op. cit. (p. 131. MDS. *Caderno de Estudos Desenvolvimento social em debate*, nº 36: *Infância*, 2024. Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/pesquisas/documentos/estudo_pesquisa/estudo_pesquisa_300.pdf Acesso em: 15 jan. 2026.

125 O “Painel Cor ou Raça no Brasil, seção Desigualdade social por cor e raça”, do IBGE (Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/painel-cor-ou-raca/> Acesso em: 17 mar 2026), informa os percentuais de pessoas abaixo da linha da pobreza (menos de US\$ 5,5 por dia): brancas: 23,6%; pretas: 43%; pardas: 50%.

As condicionalidades, como as do Programa Bolsa Família¹²⁶ e as do FUNDEB/VAAR¹²⁷, são fatores cruciais para o cuidado, a educação, a assistência social das crianças no contexto em que vivem, pois reforçam sua presença na distribuição dos meios promotores do desenvolvimento pessoal e social.

Em obediência à Lei nº 13.257/2016, as políticas para a primeira infância visam explicitamente à promoção da igualdade entre as crianças. Mas elas só alcançarão esse objetivo se dosarem as atenções e os serviços conforme as necessidades das crianças, e estas são, sempre, marcadas pelos contextos familiares, comunitários, sociais e econômicos.

126 As condicionalidades do Bolsa Família são: “Na área de saúde, as crianças menores de 7 anos devem cumprir o calendário de vacinação e realizar acompanhamento do estado nutricional (peso e altura) e as gestantes devem realizar o pré-natal. Já na área de educação, as crianças, adolescentes e jovens devem frequentar a escola. A frequência escolar mensal mínima varia de acordo com a idade: Frequência escolar de 60% para beneficiários de 4 a 6 anos incompletos de idade; Frequência escolar de 75% para beneficiários de 6 a 18 anos incompletos que não tenham concluído a educação básica (ensino fundamental e ensino médio)”, Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome: https://www.gov.br/mds/pt-br/acesso-a-informacao/perguntas_frequentes/bolsa-familia-beneficiario/7-o-que-sao-as Acesso em: 15 jan. 2026.

127 TODOS PELA EDUCAÇÃO. FUNDEB - Nota explicativa sobre a complementação VAAR. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2025/08/nota-tecnica-sobre-vaar.pdf> Acesso em: 15 jan. 2026. As condicionalidades do FUNDEB associadas ao VAAR (Valor Aluno Ano Resultado), previstas na Lei nº 14.113/2020, não se vinculam formalmente a uma etapa específica da educação básica. Algumas delas, contudo, utilizam indicadores atualmente mais consolidados no ensino fundamental (como a participação no Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB), o que faz com que seus efeitos diretos incidam mais visivelmente sobre essa etapa. A condicionalidade IV, relativa à existência de legislação estadual que distribua parte da cota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) aos municípios com base em critérios educacionais (ICMS Educação), pode produzir impactos indiretos também sobre a educação infantil, ainda que, em geral, de menor magnitude, a depender do desenho normativo adotado por cada estado.

I.V.IV.II Quebrar o círculo da reprodução da pobreza

A reprodução intergeracional da pobreza ocorre quando famílias de baixa renda não dispõem de condições materiais para oferecer a seus filhos o cuidado, a educação e o apoio necessários para alcançarem níveis mais elevados de escolaridade, conhecimento e inserção social. Esses fatores são essenciais para conseguir empregos mais bem remunerados. Sem eles, mantêm-se as condições materiais que perpetuam a pobreza de geração em geração. Daí decorre o papel insubstituível e irrenunciável do Estado, por meio de políticas de promoção social e econômica com equidade.

Estudos no campo da economia atestam que é no começo da vida que se pode, com maior eficácia e a um custo mais baixo do que com atuações em faixas etárias maiores, interromper o círculo vicioso da pobreza e promover o processo virtuoso do desenvolvimento pessoal e social.

A literatura em economia do desenvolvimento humano demonstra que investimentos de alta qualidade em crianças de 0 a 5 anos oferecem retornos econômicos superiores aos de intervenções posteriores, por meio de melhores resultados educacionais, laborais e sociais. Os estudos mais conhecidos e citados são os de James Heckman¹²⁸. Paul Gertler e colaboradores mostram ganhos significativos no mercado de trabalho de indivíduos expostos a intervenções de estímulo psicossocial desde a infância¹²⁹. Entre os estudos feitos no Brasil, destacam os de Flavio Cunha e colaboradores, que fornecem suporte metodológico às estimativas de impacto dos investimentos precoces no capital humano.

128 HECKMAN JJ. *Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children*. Science. 2006;312(5782):1900–2. doi:10.1126/science.1128898. 37. Curi AZ, Menezes-Filho NA.

Equação Heckman, disponível em: https://heckmanequation.org/wp-content/uploads/2017/01/D_Heckman_FMCSV_ReduceDeficit_012215.pdf Acesso em: 1 fev. 2026.

129 GERTLER P., HACKMAN JJ. *Retorno no mercado de trabalho* (publicado como NBER Working Paper e depois na *Science*). O estudo acompanhou participantes de um programa de estimulação psicossocial na infância por ~20 anos e mostra que essa intervenção aumentou os salários médios em cerca de 42% na vida adulta, reduzindo desigualdades e melhorando a inserção no mercado de trabalho em contextos de pobreza.

A publicação “Impacto do desenvolvimento da primeira infância na aprendizagem”, do Núcleo Ciência pela Infância – NCPI¹³⁰, apresenta os principais argumentos em favor do investimento na primeira infância, com base em estudos dos principais pesquisadores nesta área.

Se a desigualdade começa seu caminho nos primeiros dias da criança, é fundamental que o Estado fortaleça programas de apoio à família, no exercício de sua função parental de cuidado e educação, promotoras do desenvolvimento e da aprendizagem da criança, que vão instrumentalizá-la para prosseguir na trajetória escolar com permanência e êxito.

I.V.IV.III Assegurar equidade

Face à desigualdade socioeconômica e educacional, políticas, programas e projetos voltados diretamente às crianças de 0 a 6 anos devem ser equânimes: oferecer a cada uma segundo suas necessidades; quem mais precisa tem direito a receber mais, para ter iguais condições no acesso aos bens sociais – saúde, educação, assistência social, proteção etc.

A natureza concede a todas as crianças, salvo exceções decorrentes de fatores genéticos ou de saúde, semelhantes padrões de desenvolvimento e capacidade de aprendizagem. O que as diferencia nesse processo é a desigualdade no ponto de partida: ausência ou má qualidade dos bens públicos e privados para umas e fartura e boa qualidade para outras. A equidade constitui, assim, meio essencial de realizar a justiça social, e esta é condição necessária para alcançar a igualdade fundamental entre as pessoas. Por isso, a diretriz em questão determina que se dê prioridade, no orçamento público, às ações que promovam a justiça social, a equidade e a inclusão, sem discriminação.

Para assegurar a equidade, perguntas como as seguintes devem ser feitas: as políticas públicas para a primeira infância priorizam aquelas famílias inscritas no Cadastro Único? As creches previstas no plano de expansão da rede serão construídas nos bairros mais pobres,

130 NÚCLEO CIÊNCIA PELA INFÂNCIA – NCPI. *Impacto do desenvolvimento da primeira infância na aprendizagem*. Disponível em: https://ncpi.org.br/wp-content/uploads/2024/08/O-impacto-do-desenvolvimento-na-primeira-infancia-sobre-a_aprendizagem.pdf Acesso em: 1 fev. 2026.

com maior demanda não atendida? A qualidade da construção segue os mesmos padrões das situadas em bairros de renda mais alta? A próxima unidade básica de saúde está planejada para atender as pessoas de renda mais baixa? Os professores de educação infantil designados para os estabelecimentos educacionais situados nas áreas mais vulneráveis são os mais bem qualificados? A expansão da rede de esgoto e de água tratada contempla, prioritariamente, as escolas e os centros de assistência social que atendem as populações mais pobres? Os materiais didáticos chegam às creches e pré-escolas das periferias ao mesmo tempo que às escolas do centro urbano?

Estudos sobre a crise climática vêm deixando claro que as crianças das regiões e territórios empobrecidos são as que mais sofrem as consequências, trazendo nova área de ação para as políticas de equidade. Acordos internacionais das conferências mundiais sobre o clima têm a ver diretamente com a saúde e o bem-estar das crianças e são parte do conceito de equidade no panorama mundial¹³¹.

I.V.IV/IV Incluir

Cabe, ainda, uma observação sobre as palavras finais da diretriz: *inclusão sem discriminação*. A inclusão é direito e é lei¹³²; a discriminação é ofensa e é crime¹³³.

A exclusão no início da vida abre caminho para a exclusão ao longo de toda a existência. Por isso, o Marco Legal da Primeira Infância determina que as políticas para a primeira infância sejam inclusivas. Estabelece, ainda, que se definam ações capazes de acolher as crianças de 0 a 6 anos com deficiência e atender aos seus

131 Ver a publicação da REDE ESTADUAL PELA PRIMEIRA INFÂNCIA DO RIO GRANDE DO SUL (REPI RS): *Princípios e Diretrizes para a atuação com a primeira infância em situações de emergência*. 2025. Disponível em: https://is-suu.com/fmcsv/docs/e-book_-_primeira_inf_ncia_em_situa_es_de_emerg_n. Acesso em: 26 fev. 2026.

132 BRASIL. Lei nº 1.146, de 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm; Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, ratificados pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008. Acesso em: 15 jan. 2026.

133 BRASIL. Lei nº 7.716, de 1989. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7716.htm. Acesso em: 15 jan. 2026.

direitos e necessidades, sempre em espaços e ambientes inclusivos. Não ser incluído é sentir a rejeição dos seus semelhantes.

A inclusão tem que significar presença, pertencimento ao grupo, integração e participação. Nenhuma criança nasce sabendo acolher o outro; a inclusão não é instinto, é aprendizagem. A inclusão, da mesma forma que a exclusão, começa no pensamento e no coração dos genitores, nos seus primeiros gestos e atitudes com o seu bebê, nos comentários que fazem na frente dele, em palavras que pronunciam às vezes sem tomar consciência de quanto estão densas de racismo ou de acolhida, de sexismo ou compreensão e aceitação. Sentimentos de pertença, gestos de acolhimento e atitudes de integração precisam ser cultivados desde o berço, em todos os espaços da vida, e não apenas no ambiente escolar. Se a inclusão não começar cedo, nas múltiplas experiências em casa, na rua, na convivência comunitária, o racismo, o sexismo, a rejeição e o afastamento podem se manifestar já nos bebês. Nesse caso, as políticas públicas correm o risco de chegar tarde e perder força.

Para a criança com deficiência e para aquela cuja diferença se expressa na cor da pele, no corpo, na linguagem, no modo de ser ou de perceber o mundo, a não inclusão pode soar como a dolorosa mensagem de “não pertencer”. Já para as crianças sem deficiência, a ausência desse convívio pode cristalizar indiferença, alimentar o desprezo ou semear a ilusão de uma suposta superioridade.

Todavia, incluir discriminando é tão injusto quanto não incluir. Quando a criança considerada “diferente” é recebida num grupo, mas mantida à distância, ela sente a dor do distanciamento de forma ainda mais aguda do que se estivesse fora dele. A inclusão acompanhada de discriminação, sem o atendimento especializado e sensível às necessidades de cada uma, produz sofrimento e amplia as desigualdades na aprendizagem e no desenvolvimento.

Crianças com síndromes que dificultam sua participação, que pouco se envolvem ou quase não conversam, precisam – por razões de equidade – de atenção e cuidado especializado. Elas têm que se sentir aceitas, acolhidas, compreendidas, bem-quistas, e receber incentivos adequados que favoreçam seu desenvolvimento e fortaleçam a experiência de pertencerem ao grupo.

E não se deve pensar que a exclusão é apenas por motivos de deficiência, cor da pele, transtornos no desenvolvimento... ela se dá também por razões econômicas, em que crianças de famílias de

níveis socioeconômicos mais baixos não são acolhidas com a mesma “naturalidade” e simpatia que as dos níveis mais altos.

I.V.V Articular as dimensões ética, humanista e política da criança cidadã com as evidências científicas e a prática profissional no atendimento da primeira infância

Segundo esta diretriz da Lei nº 13.257/2016, são elementos fundamentais para elaborar uma boa política para a Primeira Infância: o *embasamento científico*, uma *atitude ética*, a *concepção humanista* de criança e sociedade, e a *inspiração em boas práticas*.

A seguir, um comentário sobre cada uma dessas dimensões.

I.V.V.I A ética

As pessoas que se relacionam com crianças – na família, na rua, na comunidade, na igreja, na cidade, no exercício profissional – manifestam, na forma espontânea ou intencional de ser e agir, seus valores e sua ética. Gestos, palavras e atitudes comunicam princípios, concepções e visões de mundo, valores e expectativas. As crianças, sensíveis ao que percebem, não apenas observam; elas são influenciadas pela ética pessoal e social daqueles com quem interagem. Previamente à compreensão das palavras, a criança escuta, interpreta e internaliza o tom de voz, o respeito no toque, a paciência na espera, a sinceridade nas emoções do adulto. Dois exemplos: o profissional que se abaixa para olhar nos olhos da criança, que aguarda que ela termine de falar, está “ensinando”, não por palavras, mas por gestos, respeito e atenção ao outro. Um adulto que pede desculpas à criança por algo que fez errado está sendo modelo de humildade, honestidade e verdade.

Por respeito às crianças e à sua formação, é fundamental que o relacionamento seja orientado pelo compromisso com o outro e pela consciência de que cada palavra, gesto, ação – e até o silêncio – são transmissores de algo mais profundo do que aquilo que os sentidos captam à primeira vista. Por isso, a Lei nº 13.257/2016 determina, pelo inciso V deste art. 4º, que as políticas e os profissionais que as materializam no atendimento à criança sejam imbuídos da atitude

ética – que implica, em relação à criança, empatia, respeito e valorização, e, como atitude interna, integridade, justiça, verdade.

I.V.V.II Dimensão humanista

Na era da máquina, os aparelhos de diagnóstico altamente especializados correm o risco de se sobrepor à medicina baseada no relacionamento e na escuta clínica. Profissionais podem supervalorizar os dados fornecidos por exames de imagem complexos, inteligência artificial diagnóstica ou biomarcadores automatizados, considerando menos precisas ou relevantes as observações clínicas diretas. O diálogo, o “olho no olho”, a paciência para ouvir medos, angústias e dúvidas podem ficar em segundo plano – ou até ser negligenciados.

Uma abordagem humanista valoriza a subjetividade da narrativa do paciente, considerando os dados instrumentais como recurso auxiliar. Se isso é essencial para adultos, ainda mais o será com crianças, em quem o afeto ocupa um papel central.

Na atenção básica de saúde, na educação infantil, na assistência social e, cada vez mais também no judiciário, as relações interpessoais e intersubjetivas são mais facilmente preservadas. No entanto, os profissionais dessas áreas precisam estar atentos à dimensão humana das situações vivenciadas pelas crianças. Leis, diretrizes políticas, orientações dos pais e professores, recomendações médicas não são letras frias, normas abstratas, nem vozes esganiçadas: são faróis que orientam o encontro entre crianças e profissionais, marcadores que sinalizam o caminho rumo à individualidade e à subjetividade de cada criança. O atendimento pode seguir protocolos, mas chegar à criança é adentrar sua biografia.

A Unidade Básica de Saúde (UBS), a Unidade de Pronto Atendimento (UPA), o hospital, a clínica, o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), a creche e a pré-escola, a sala de escuta especializada da Vara da Infância e Juventude do Tribunal de Justiça... todos esses espaços são, antes de tudo, lugares de encontro. Encontro de pessoas, em que há uma história a ser narrada e escutada, um “rosto” a ser desvelado.

I.V.V.III A cidadania da criança

A pessoa não é um *eu* fechado em si mesmo, não se completa apenas dentro do próprio corpo e do seu psiquismo. É um ser-aberto, voltado para o outro, e o descobre como um “tu”, de quem depende, a quem completa e com quem forma o *nós*¹³⁴. É, por natureza, um ser ontologicamente social. Segundo o dicionário etimológico, a palavra “social” deriva da raiz proto-indo-europeia “*sokw-yo-*”, forma sufixada de *sekw*, que significa “seguir”¹³⁵. Cada ser humano segue o outro, para se completar e, ao mesmo tempo e no mesmo movimento de encontro, completá-lo. É um cidadão: habita a *civitas* (cidade), vive em sociedade, em comunidade, em interações.

Garantir os direitos da criança não se esgota no cuidado individualizado, com a intenção de que cada uma alcance o máximo de seu potencial ou usufrua de si mesma. Implica ações desenhadas para o coletivo, para a interação, para a convivência. Por isso, as políticas pela primeira infância são políticas sociais que promovem a formação de um cidadão consciente de seu lugar na coletividade e a responsabilidade da coletividade com cada indivíduo. Em suma, sua função é contribuir na formação de uma pessoa participante crítica e construtiva.

I.V.V.IV As evidências científicas¹³⁶

O estudo científico do desenvolvimento infantil despertou grande interesse no final do século XIX e início do século XX. Após a Segunda Guerra Mundial (nos anos 1950-1970), houve um crescimento extraordinário das pesquisas nos campos da

134 A Base Nacional Comum Curricular da Educação Básica/Educação Infantil (2017) propõe como um dos Campos de Experiência: *O eu, o outro e o nós*. Disponível em: https://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC_EI_EF_110518_versaofinal_site.pdf Acesso em: 12 fev. 2026.

135 *Dicionário etimológico Etymonline*: <https://www.etymonline.com/pt/word/socio-> Acesso em: 15 jan. 2026

136 A expressão “evidências científicas” não quer dizer “verdades definitivas”, mas “o melhor conhecimento disponível”, produzido por meio de métodos rigorosos e continuamente aberto à revisão. São referências confiáveis que justificam escolhas, evitam improvisações, desaconselham decisões baseadas em opinião ou na tradição.

biologia, da medicina, da psicologia, incluindo a psicanálise e, mais recentemente, da sociologia, da antropologia, da educação e da neurociência. Economistas também passaram a integrar o círculo de estudiosos e pesquisadores da infância, investigando o impacto do investimento em programas de proteção social, de saúde da criança e de educação infantil.

Anovidadedosestudoscontemporâneoséocaráterinterdisciplinar, que decorre da compreensão de que no desenvolvimento infantil várias dimensões ou aspectos se interconectam.

Esse acervo de conhecimento científico fornece a base que motiva, justifica e orienta decisões nas áreas:

- da *Política* (universalidade dos serviços públicos, foco em populações vulneráveis e alocação prioritária de recursos nos orçamentos); e
- da *Técnica* (escolha de ações mais adequadas e eficazes, garantia de integralidade e aplicação do critério da equidade).

O que e como fazer o atendimento dos direitos da criança no começo da vida tem mais solidez quando é inspirado e fundamentado em evidências (mesmo que provisórias e sucessivamente revistas e aprofundadas). O negacionismo¹³⁷ – veja-se o caso das vacinas e da crise climática – tem levado muitas pessoas a atitudes opostas às recomendações médicas, com riscos de afetar gravemente a vida de crianças. A Lei nº 13.257 insiste na importância da base científica para a proposição dos objetivos, metas e ações das políticas para a Primeira Infância.

1.V.V.V A prática profissional

É consenso que o atendimento às crianças deva ser moldado pela competência profissional. Esta é construída na formação inicial e aperfeiçoada no exercício da profissão e em cursos de atualização.

A atividade dos profissionais, quando analisada, refletida e debatida entre pares, constitui uma fonte indispensável de conhecimento e orientação para as políticas de primeira infância. A experiência cotidiana – seja na educação, na saúde, na assistência

137 A Academia Brasileira de Letras define *negacionismo* como: “Atitude tendenciosa que consiste na recusa a aceitar a existência, a validade ou a verdade de algo, como eventos históricos ou fatos científicos, apesar das evidências ou argumentos que o comprovam”.

social, na proteção de direitos, no campo do judiciário – produz saberes sobre a singularidade de cada criança, como cada uma recebe e se apropria do que lhe é proposto. Esses profissionais apreendem quão importante é para a criança sentir-se ouvida e ocupar o espaço que lhe é próprio na relação com eles.

Observar com capacidade perceptiva, dialogar com as crianças e com suas famílias, refletir sobre cada ação e decisão fazem do exercício profissional um repositório de conhecimentos apto a orientar políticas mais sensíveis, realistas e eficazes.

Enquanto a ciência fornece evidências, a cidadania estabelece princípios, o humanismo garante atenção à subjetividade e a ética orienta valores, a prática profissional conecta teoria e realidade, iluminando o caminho entre o conhecimento formal e a experiência concreta. Sem esse olhar atento, até mesmo políticas bem-intencionadas correm o risco de permanecerem abstratas, distantes das vidas que buscam transformar.

I.V.VI Adotar abordagem participativa, envolvendo a sociedade, por meio de suas organizações representativas, os profissionais, os pais e as crianças, no aprimoramento da qualidade das ações e na garantia da oferta dos serviços

A participação da sociedade por meio de organizações representativas é um requisito fundamental para uma política social alcançar qualidade política e técnica. Aliás, na área da assistência social e do atendimento dos direitos da criança e do adolescente, a participação é uma determinação constitucional, como está estampado, respectivamente, no art. 204¹³⁸ e no art. 227, § 7º¹³⁹, da CF, assim como na saúde (art. 198, III).

Dispõe-se, hoje, de ampla bibliografia que expõe as razões, metodologias e resultados da participação social na formulação de políticas públicas, inclusive no campo específico da escuta e da

138 Constituição Federal, art. 204: “As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas [...] e organizadas com base nas seguintes diretrizes: [...] II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”.

139 Constituição Federal, art. 227 [...] § 7º: “No atendimento dos direitos da criança e do adolescente levar-se-á em consideração o disposto no art. 204”.

participação infantil. Diversas instituições acumularam experiência técnica nesse tema nos processos de elaboração dos Planos Estaduais, Distrital e Municipais pela Primeira Infância. Destacam-se, nesse processo, a Rede Nacional Primeira Infância, as Redes Estaduais Primeira Infância, organizações integrantes dessas articulações, bem como comitês intersetoriais e organizações da sociedade civil¹⁴⁰.

I.V.VII Articular as ações setoriais com vistas ao atendimento integral e integrado

Adotar uma perspectiva holística da criança implica que nosso encontro com ela, seja nas interações cotidianas ou na atuação profissional, corresponda à visão da sua integralidade. A importância dessa abordagem está no fato de que a criança assimila de forma mais significativa qualquer proposta que seja feita quando a totalidade de seu ser é considerada.

As políticas setoriais – como saúde, educação, assistência social, cultura, esporte e lazer – têm seus respectivos objetivos, ações e resultados, mas se elas atuarem coordenadamente serão mais eficazes e efetivas, pois se complementarão, realizando um atendimento integral¹⁴¹. Não é difícil entender que uma abordagem

140 Como exemplo de instituições e iniciativas que acumulam experiência na promoção da participação social na construção de políticas públicas e de Planos pela Primeira Infância, podem ser mencionados o Centro de Criação de Imagem Popular (CECIP), o Instituto Alana, a Usina da Imaginação, a Avante – Educação e Mobilização Social, o Instituto da Infância (IFAN), o Ocupa Mãe São Paulo, o Comitê Gestor Intersetorial de Políticas Públicas para a Primeira Infância do Distrito Federal, a pesquisadora Adriana Friedmann e a OMEP/NH. Para consulta institucional e acesso a materiais e metodologias, ver, respectivamente: <https://cecip.org.br/>; <https://alana.org.br/>; <https://usinadaimaginacao.org/>; <https://avante.org.br/>; <https://www.facebook.com/ifaninstituto-dainfancia/>; e <https://www.instagram.com/ifan.institutodainfancia/>; <https://www.ocupamae.com/>; https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/9389d7fc81d-641089d23846e36b662dc/Portaria_199_17_03_2025.html; <https://www.avezeavozdascriancas.com/>; <https://www.instagram.com/omepnh/> Acesso em: 6 fev. 2026.

141 As Unidades Amigas da Primeira Infância (UAPIs) e a Caderneta da Criança do Recife são exemplos de instrumentos que coordenam setores em serviços diretos às famílias. O App da Caderneta da Criança do Recife permite que pais e responsáveis de mais de 108 mil crianças entre 0 e 10 anos acessem, na palma da mão, informações essenciais sobre o desenvolvimento infantil.

puramente setorial tenda a fragmentar a experiência infantil, como se cada necessidade, desejo ou direito estivesse numa “caixinha” a ser aberta em separado das demais.

A diretriz sobre a articulação das ações setoriais recomenda que os profissionais dialoguem sobre suas respectivas atuações, percebendo a interdependência e a complementaridade entre elas, para então estabelecer as conexões necessárias. Cada instituição mantém sua atuação específica dentro do seu setor, mas pode convencer-se da vantagem de combinar e conjugar ações quando conhecer as ações dos outros setores e perceber a importância e até mesmo a necessidade delas para que sua própria ação alcance o objetivo. Dessa forma, evita-se que uma área ou setor chegue tarde ou que lacunas cruciais permaneçam devido à ausência de um olhar integrado. Um exemplo corriqueiro ilustra bem esse processo: a professora de educação infantil percebe sinais no corpo de uma criança que podem ser resultado de violência doméstica, leva o caso à equipe interdisciplinar da creche ou da pré-escola e, a partir da avaliação conjunta, a direção da creche ou da pré-escola o encaminha ao serviço de psicologia, para a assistência social, para uma Unidade Básica de Saúde ou para o Conselho Tutelar, que tomarão a providência cabível. O Ministério da Saúde tem um documento que orienta os profissionais de saúde nesse atendimento e a articulação com o Sistema de Garantia de Direitos (SGD)¹⁴².

A Caderneta da Criança, física ou digital, é um instrumento eficaz para promover a articulação intersetorial e o atendimento integral e integrado das crianças. As Cadernetas impressas são distribuídas pelo Ministério da Saúde, por meio das coordenações estaduais, que as enviam para as Secretarias Municipais de Saúde. Estas, por sua vez, as encaminham aos Hospitais e Maternidades,

Inicialmente, a plataforma disponibilizou conteúdos como os marcos de desenvolvimento (engatinhar, reflexos, estímulos) e pílulas de conhecimento. O projeto foi incrementado com informações sobre os serviços do município do Recife, sobre a vida escolar, sobre os benefícios sociais, entre outros. A tecnologia digital permite reunir dados de praticamente todos os cidadãos da cidade e, também, enviar informações aos pais por meio do WhatsApp.

142 MINISTÉRIO DA SAÚDE. Secretaria de Atenção à Saúde. *Linha de Cuidado para a Atenção Integral à Saúde de Crianças, Adolescentes e suas Famílias em Situação de Violências* – orientação para gestores e profissionais de saúde. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/linha_cuidado_crianças_famílias_violencias.pdf Acesso em: 25 jan. 2026.

que as entregarão às mães¹⁴³. A Caderneta digital é acessada no celular por meio da plataforma gov.br¹⁴⁴.

Outra maneira de articular as ações que tradicionalmente são realizadas de forma independente pelas instituições e secretarias setoriais do governo é construir o Plano Estadual, Distrital ou Municipal da Primeira Infância por eixos. Exemplificando: o Programa *Mais Infância Ceará*¹⁴⁵ e o *Plano Estadual pela Primeira Infância do Espírito Santo*¹⁴⁶ definiram quatro eixos temáticos: Tempo de Nascer, Tempo de Crescer, Tempo de Brincar, Tempo de Aprender. O de Sergipe: Gestar e Nascer; Brincar e Crescer; Desenvolver-se e Aprender. O de Alagoas: Saúde, Alimentação e Nutrição; Convivência Familiar e Comunitária, Cuidados Responsivos e Afeto; Segurança, Proteção e Prevenção; Brincar, Educação e Cultura; Lazer, Espaço e Meio Ambiente¹⁴⁷. No município do Recife, o PMPI foi construído em torno dos seguintes eixos: Direito à Educação e Cultura; Direito à Saúde; Direito aos Espaços Urbanos; Direito à Assistência Social; Direitos Humanos¹⁴⁸.

No âmbito federal, também essa metodologia está sendo seguida: a Política Nacional Integrada da Primeira Infância definiu cinco eixos para as ações: Viver com Direitos; Viver com Saúde; Viver

143 MS. *Caderneta da Criança – Menina – Passaporte para a Cidadania*. Disponível em: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/caderneta_crianca_menina_passaporte_cidadania_7ed.pdf Acesso em: 12 jan. 2026.

Caderneta da Criança – Menino – Passaporte para a Cidadania. Disponível em: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/caderneta_crianca_menino_passaporte_cidadania_7ed.pdf Acesso em: 12 jan. 2026.

144 Para acessar a Caderneta da Criança no formato digital, é preciso seguir os passos indicados no seguinte endereço: <https://www.gov.br/saude/pt-br/as-suntos/saude-de-a-a-z/s/saude-da-crianca/caderneta-digital-da-crianca> Acesso em: 12 jan. 2026.

145 Disponível em: <https://spssocial.sps.ce.gov.br/programa-mais-infancia> Acesso em: 12 jan. 2026.

146 Disponível em: <https://setades.es.gov.br/Media/Seadh/publica%C3%A7%C3%B5es/PEPI.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2026.

147 Disponível em: PEPI - PLANO ESTADUAL PELA PRIMEIRA INFÂNCIA DE ALAGOAS. Acesso em: 2 mar 2026.

148 PREFEITURA MUNICIPAL DO RECIFE. Primeiro Plano Decenal para a Primeira Infância do Recife. Disponível em: https://www2.recife.pe.gov.br/sites/default/files/pmpi_recife.pdf. Acesso em: 6 fev. 2026.

com Educação; Viver com Dignidade; Integração de Informações e Comunicação com as Famílias¹⁴⁹.

Em torno de cada eixo, são definidas as ações dos diferentes setores que com ele se harmonizam.

Quadro 2 – Eixos integradores e geradores de intersetorialidade

PEPI - Ceará e Espírito Santo	PEPI - Sergipe	PEPI - Alagoas	PMPI -Recife	PNIFI
Tempo de Nascer	Gestar e Nascer	Saúde, Alimentação e Nutrição	Direito à Educação e Cultura	Viver com Direitos
Tempo de Crescer	Brincar e Crescer	Convivência familiar e comunitária, cuidados responsivos e afeto	Direito à Saúde	Viver com Saúde
Tempo de Brincar	Desenvolver-se e Aprender	Segurança, Proteção e Prevenção	Direito aos Espaços Urbanos,	Viver com Educação
Tempo de Aprender	-	Brincar, Educação e Cultura	Direito à Assistência Social	Viver com Dignidade,
-	-	Lazer, Espaço e Meio Ambiente	Direitos Humanos	Integração de Informações e Comunicação com as Famílias

Fonte: Planos Estaduais pela Primeira Infância dos Estados citados, Plano Municipal pela Primeira Infância do Recife e Política Nacional Integrada da Primeira Infância. Elaboração própria.

149 Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/decreto/D12574.htm. Acesso em: 12 jan. 2026.

I.V.VIII Descentralizar as ações entre os entes da Federação

Os entes da Federação Brasileira – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – gozam de autonomia e possuem competências comuns e próprias, conforme estabelecido no art. 18 da CF. O princípio regente dessa união é o da cooperação, que é regulamentada por lei complementar com o objetivo de assegurar o equilíbrio do desenvolvimento e o bem-estar em âmbito nacional (CF, art. 23, Parágrafo único).

Por definição, as políticas nacionais pertencem à nação brasileira como um todo, sendo, portanto, de responsabilidade de todos os seus entes. Embora à União caiba a tarefa de elaborar, aprovar e executar tais políticas, os demais entes federativos têm o dever de participar ativamente e compartilhar da responsabilidade pela iniciativa. O papel de cada um é realizar suas atribuições de forma integrada ao conjunto e adaptada às especificidades de seu território.

Conforme estabelece o art. 227 da CF, a garantia dos direitos da criança é incumbência da família, da sociedade e do Estado – esse último compreendido como o conjunto dos entes federados. Dessa forma, uma política destinada a assegurar tais direitos deve ser abraçada por todos, não sendo permitido a nenhum deles recusar-se a *co-laborar* (isto é: trabalhar junto) ou omitir-se. Cabe a cada ente, portanto, apropriar a política nacional à dimensão de suas realidades específicas. Uma política nacional pela primeira infância se torna efetivamente nacional quando seus princípios, diretrizes, objetivos, ações e metas germinam em políticas estaduais, distrital e municipais, cada uma apropriada e ajustada aos diferentes territórios. Esse mesmo princípio se aplica aos planos nacional, estaduais, distrital e municipais pela Primeira Infância.

Nesse contexto, a descentralização é a materialização do sistema federativo, na qual entes com competências concorrentes atuam em conjunto. Considerando a extensão e a diversidade do território brasileiro, mais do que um princípio de organização de Estado, a descentralização é a estratégia fundamental para viabilizar o atendimento a todas as crianças. Ela encontra expressão concreta em políticas públicas estruturantes como o Sistema Único de Saúde (SUS), o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e o Sistema Nacional de Educação (SNE). Esses sistemas combinam diretrizes nacionais com execução local.

I.V.IX Promover a formação da cultura de proteção e promoção da criança, com apoio dos meios de comunicação social

I.V.IX.I Cultura do cuidado

A proteção e a promoção dos direitos da criança podem ser observadas em três níveis de atuação, com potencial de evoluir para um quarto, ainda mais transformador:

- *atos pontuais e isolados*: cuidados pontuais e individuais (por exemplo: trocar a fralda, dar de mamar ao bebê, chamar a criança pelo nome, levá-la à Unidade de Saúde para ser vacinada, pegar a mão da criança ao atravessar a rua);
- *ações setoriais*: políticas, planos e projetos de setores específicos da administração pública ou da sociedade civil, cada um focando em um ou mais direitos da criança (por exemplo: na *área da Justiça*, afastar a criança do ambiente familiar violento e abusador, inserindo-a num contexto de acolhimento e proteção e segurança; na *área da educação*: conjugar frequência à creche, transporte escolar, saúde na escola, merenda escolar, interações e participação da família nas questões pedagógicas; na *saúde*: garantir o acesso ao pré-natal de qualidade, realizar as triagens neonatais, a vacinação, a vigilância do crescimento e desenvolvimento, a promoção da amamentação e alimentação saudável);
- *ações intersetoriais*: políticas e ações conectadas que atendem a criança de forma integral (por exemplo o *Modelo de Cuidado Integral para o Desenvolvimento na Primeira Infância*, lançado pela OMS e Unicef, é uma abordagem intersetorial que visa garantir o desenvolvimento pleno de crianças de 0 a 6 anos. Compõe-se de cinco linhas principais: boa saúde, nutrição adequada, cuidados responsivos, segurança/proteção e oportunidades de aprendizagem, com foco no suporte aos cuidadores e no vínculo afetivo. Outro exemplo: garantir a creche para as famílias que mais precisam, agregando o cuidado na qualidade dos serviços de transporte, alimentação escolar, saúde na escola e articulação com as Unidades Básicas de Saúde, visita às famílias e realização dos serviços de saneamento básico, fornecimento de água tratada e luz nos territórios das crianças atendidas. Um terceiro exemplo paradigmático de ações intersetoriais é o Programa Bolsa Família, que articula transferência de renda com condicionalidades nas áreas de educação, saúde e assistência social, integrando políticas públicas distintas em torno da proteção e do desenvolvimento das famílias);

- *cuidado o tempo todo em toda parte como atitude*: este quarto nível coroa e consolida os anteriores. O cuidado deixa de ser uma externalidade ou uma obrigação programática e se torna um valor internalizado e um comportamento habitual de toda a sociedade, do governo e de cada indivíduo. É a cultura do cuidado.

A grande mudança civilizatória na proteção e promoção dos direitos da criança vai ocorrer quando a sociedade internalizar o cuidado como cultura. Ela torna pessoas e instituições sensíveis e zelosas pelas crianças em todas as esferas da vida, em todos os espaços que ocupam e em todos os momentos de sua existência. Enxergar, demonstrar empatia, proteger e promover a criança devem ser uma tônica nacional, impregnando todos os comportamentos e relacionamentos com ela. Não seria precisamente esse o sentido da afirmação de Nelson Mandela: “Não há revelação mais nítida da alma de uma sociedade do que a forma como ela trata suas crianças”¹⁵⁰?

I.V.IX.II Ação dos meios de comunicação

A cultura do cuidado integral e permanente da criança é impulsionada por políticas públicas, pela educação escolar, por práticas de parentalidade e por ações de organizações da sociedade civil¹⁵¹. No entanto, esses promotores, por mais eficientes que sejam, não dão conta sozinhos da complexidade do objeto. Em razão disso, o Marco Legal da Primeira Infância agrega um novo elemento: a ação estratégica dos meios de comunicação social. Eles são poderosos agentes de formação de opinião e comportamentos.

150 A afirmação do Presidente Nelson Mandela aqui transcrita tem diferentes versões na internet. Optei por aquela que se encontra em um dos seus discursos: “*There can be no keener revelation of a society’s soul than the way in which it treats its children*”. O sociólogo português Manuel Jacinto Sarmiento expressa, sob a perspectiva da sociologia da infância, pensamento semelhante: “As sociedades são aquilo que propõem como possibilidades de vida, no presente e para o futuro, às suas crianças” (SARMENTO, Manuel Jacinto. *Sociologia da infância: correntes e confluências*. In: SARMENTO, Manuel Jacinto; GOUVEA, Maria Cristina Soares (Orgs.). *Estudos da infância: educação e práticas sociais*. Petrópolis: Editora Vozes, 2008. p. 32).

151 Com envolvimento dos entes públicos por onde transitam crianças, por exemplo, a guarda civil, o corpo de bombeiros, os agentes de trânsito.

Ao disseminar conhecimentos sobre o desenvolvimento infantil, traduzir dados estatísticos e descobertas científicas para uma linguagem acessível¹⁵² e, sobretudo, ao mostrar, por meio de exemplos da vida cotidiana, como se reconhece o cuidado integral, os meios de comunicação exercem um papel educativo que outras instâncias não conseguem desempenhar. Além disso, eles têm o poder de amplificar as vozes dos especialistas e dos gestores, fazendo com que suas orientações cheguem a todos os lares e rincões do país. Se eles abrirem espaço para as crianças se expressarem, os adultos notarão a potência de sua presença e a força de suas “vozes”.

Quando as emissoras de televisão e rádio – sejam as grandes redes de comunicação ou as emissoras de rádio e TVs comunitárias – se apropriarem do que significa a primeira infância, certamente farão mais do que campanhas pontuais. Uma consciência mais atenta dos profissionais da comunicação ao impacto das experiências infantis na vida afetiva e social das crianças os tornará criadores de formas de incorporar, na programação regular, mensagens explícitas e implícitas de proteção e promoção da Primeira Infância.

Por essa razão, a Lei nº 13.257 aposta na capacidade dos meios de comunicação de realizarem uma dupla pedagogia: a pedagogia social *explícita*, por meio de campanhas ocasionais e de programas e reportagens frequentes; e uma pedagogia *silenciosa* ou *implícita*, que se dá pela representação positiva e pela culturalização do cuidado em narrativas e nas entrelinhas da programação diária.

I.V.X Incisos X e XI

X – Promover o desenvolvimento das potencialidades das crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento, altas habilidades ou superdotação e dos bebês que nasceram em condição de risco, no que se refere aos aspectos físico, cognitivo, psicoafetivo, social e cultural, de forma a priorizar o processo de interação e comunicação mediante atividades significativas e lúdicas;

152 Ver a Lei nº 15.263/2025, que institui a “Política Nacional de Linguagem Simples, com os objetivos, os princípios e os procedimentos a serem observados pelos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta de todos os Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em sua comunicação com a população”.

XI – Garantir o conjunto de serviços, apoios e recursos necessários para atender às necessidades das crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos e às necessidades de suas famílias, com vistas à promoção do desenvolvimento infantil pleno e inclusivo, em colaboração interfederativa

Estes dois incisos foram trazidos pela Lei nº 14.880, de 4 de junho de 2024. Eles introduzem uma ideia de importância fundamental, mas melhor situados estariam na parte da Lei que trata das prioridades e das ações. As diretrizes elencadas no art. 4º são gerais para todas as políticas públicas dirigidas ao conjunto das infâncias e a todas as crianças de todas as condições de vida. Outra imprecisão é a restrição da ação recomendada às crianças de 0 a 3 anos, quando também as de 4 e 5 anos têm os mesmos direitos, e o Poder Público, igual dever de atender. Uma redação diferente poderia priorizar os três primeiros anos de vida, em vista de que o atendimento especializado mais cedo é mais efetivo na prevenção e nos efeitos.

Feita essa ressalva de técnica legislativa, ambas as “diretrizes” (leia-se “determinação de prioridade, ações e alocação de recursos”) trazem para o Marco Legal da Primeira Infância um tema que não é detalhe, e sim crucial na vida das crianças com problemas de desenvolvimento. Bebês que nascem em condição de risco, crianças com deficiência, crianças com transtornos de desenvolvimento e as que possuem altas habilidades têm seu direito ao desenvolvimento e aprendizagem pouco visível nas políticas sociais, fragilizado e geralmente mal atendido pelos serviços públicos. As políticas públicas precisam direcionar a elas um olhar específico, com os serviços especializados o mais cedo possível (que a lei chama de “precoce”). Um bom exemplo de iniciativa governamental nessa área é a do Distrito Federal – o Programa de Educação Precoce –, com base na qual foi redigido o PL que deu origem à Lei nº 14.889/2024¹⁵³.

153 “Criado em 1987, o Programa de Educação Precoce oferece atendimento educacional especializado para crianças de até 3 anos e 11 meses com necessidades educacionais específicas. São atendidos bebês com hipótese diagnóstica de deficiência, bem como transtorno do espectro autista, com altas habilidades e consideradas de risco – como prematuras, pós-maduras e filhos de mães diabéticas –, entre outros casos. Atualmente, mais de quatro mil crianças estão matriculadas na modalidade, que está disponível em 22 unidades da rede pública, distribuídas nas 14 regionais de ensino”. Informação obtida no endereço: <https://www.educacao.df.gov.br/programa-de-educacao-precoce-bene->

I.V.XI Parágrafo único. A participação da criança na formulação das políticas e das ações que lhe dizem respeito tem o objetivo de promover sua inclusão social como cidadã e dar-se-á de acordo com a especificidade de sua idade, devendo ser realizada por profissionais qualificados em processos de escuta adequados às diferentes formas de expressão infantil

Este parágrafo único do art. 4º traz quatro itens importantes para desdobrar o sentido do inciso II:

1º – o direito das crianças de se expressarem, empregando as formas de comunicação próprias de sua idade e condição pessoal, e de serem ouvidas, e o dever dos adultos de considerá-las sujeitos, isto é, participantes ativos, em vez de apenas destinatárias e receptoras dos serviços que as políticas vierem a determinar;

2º – a inclusão delas em tais atividades deve ser feita por serem cidadãs. É nessa dimensão de cidadania que suas ideias, sentimentos, pensamentos, desejos, necessidades para melhorar o ambiente físico, as interações e as atividades em que elas estão inseridas devem ser compreendidos, analisados e acolhidos. Isto não é pouco! Pois há risco de convidá-las apenas para contar com alguns depoimentos e ilustrar o texto da política ou do plano, sem maior percepção de que ali estão cidadãos exercendo seu direito de participar. Não é menos importante assinalar que essa participação é aprendizagem de democracia e formação para ser cidadãos democráticos;

3º – essa participação e a compreensão de suas mensagens têm que levar em conta suas formas próprias de comunicação e expressão, conforme a idade e o nível de desenvolvimento;

4º – os profissionais precisam ser qualificados para essa escuta. Assevera o mestre Paulo Freire: “Escutar é algo que vai além da possibilidade auditiva de cada um. Escutar significa a disponibilidade permanente por parte do sujeito que escuta para a abertura à fala do outro, ao gesto do outro, às diferenças do outro”¹⁵⁴.

ficia-criancas-com-atraso-de-desenvolvimento/ Acesso em: 13 mar. 2026.

154 FREIRE, Paulo. *Pedagogia da autonomia – saberes necessários à prática educativa*. São Paulo: Paz e Terra, 1996 (p. 135).

I.VI ART. 5º – ÁREAS PRIORITÁRIAS

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

As áreas incluídas como prioritárias para as políticas públicas da primeira infância são as que atendem aos direitos fundamentais da criança. À primeira vista, pode parecer que tudo foi tornado prioritário, e que isso daria razão ao argumento de que o excesso de áreas dispersa a atenção e a dilui na superficialidade.

Opõe-se a essa suposição a evidência de que os direitos são indissociáveis, interdependentes e intercomplementares: para garantir um, é preciso cuidar também daqueles que com ele se entrelaçam e dos quais depende parte de seu resultado. Exemplificando: não há como garantir a saúde integral da criança sem que se faça o tratamento da água que chega à casa e que ela consome; sem canalizar o esgoto que corre a céu aberto na rua por onde ela caminha descalça e brinca; sem zelar pela pureza do ar que respira, pois a poluição contamina seus pulmões e causa doenças respiratórias; sem a proteger contra a pressão consumista de alimentos inadequados e nocivos à saúde; sem garantir segurança alimentar; não se garante o direito à educação infantil sem transporte adequado para levar os bebês e crianças pequenas à creche e à pré-escola ou se esses estabelecimentos estão constantemente sujeitos a interromper as atividades por causa de brigas de facções e milícias ao seu redor; tampouco se assegura às crianças o direito de brincar no espaço urbano, num parque infantil, se o ambiente for inseguro ou se os aparelhos não tiverem manutenção. Quantos setores estão envolvidos nesses pequenos exemplos!

Deve-se observar, também, que novos problemas vão surgindo, que demandam atenção específica de cuidado à criança, como é o caso do saneamento básico¹⁵⁵, da crise climática, da poluição do ar,

155 A OMS estima que cerca de 88% das mortes por diarreia em crianças estão associadas à falta de água segura e saneamento. O UNICEF afirma que crianças sem saneamento têm maior risco de desnutrição, atraso cognitivo

da contaminação da água e de alimentos, do uso excessivo de telas digitais, da exposição de crianças na internet, do abuso e exploração sexual etc.

O Marco Legal da Primeira Infância coloca a criança inteira como foco da atenção: todos os aspectos de sua personalidade e suas relações com o meio ambiente e a sociedade. Ultrapassamos a época em que se entendia a criança – de resto, a pessoa humana – como uma unidade autônoma e completa em si mesma¹⁵⁶, e que bastava cuidar dela na sua condição de indivíduo para desenvolver seu potencial genético. A visão moderna de pessoa é a de um ser relacional, dialógico e em constante construção na interação com o meio físico, social e com a cultura. Ela não nega a existência de uma herança biológica e cultural, mas insere essas esferas em um processo dinâmico de interação.

Somente uma abordagem abrangente e multissetorial possibilitará superar a atual fragmentação do atendimento e avançar para a integralidade desejada. Já não é tempo de restringir a proteção e a promoção da criança às três áreas tradicionais – saúde, educação e assistência social –, ou a quatro, agora constituídas também pela Justiça da Infância, que recentemente se incorporou ao cuidado da Primeira Infância como área especializada. Tampouco é razoável atribuir àquelas três áreas a responsabilidade por todo o conjunto de direitos: seria tarefa impossível.

Este artigo é uma versão do art. 227 da CF, enriquecido com especificações e ampliações que respondem a problemas atuais. Entre esses problemas mais recentes e com crescente impacto na infância, estão: o consumismo, que forma crianças consumidoras precoces; o elevado número de acidentes com morte ou lesões graves envolvendo bebês e crianças pequenas; e a vulnerabilidade das crianças à comunicação mercadológica, decorrente de sua ainda incompleta capacidade de discernimento, o que estabelece uma assimetria estrutural em relação às estratégias persuasivas do mercado¹⁵⁷.

e mortalidade infantil. Fonte: UNICEF e OMS. Diarrhoea: Why children are still dying and what can be done, 2009. Disponível em: [Final_Diarrhoea_Report_October_2009_final.pdf](#) Acesso em: 3 fev. 2026.

156 “Uma mônada sem janelas”, na expressão do filósofo e matemático Gottfried Wilhelm Leibniz (1646-1716).

157 O dever de controlar a publicidade mercadológica preconizada pela Lei nº

Poderiam ainda ser acrescentados outros desafios que lesionam direitos e devem ocupar lugar prioritário nas políticas públicas, como a exposição de crianças na internet – fonte de abuso e exploração; o uso excessivo de telas digitais¹⁵⁸; os riscos a que estão submetidas as crianças e adolescentes em ambientes digitais; a adultização das crianças¹⁵⁹; e a “síndrome do déficit de Natureza”^{160,161}, produzido pela

13.257 foi reforçado pelo Decreto nº 9.579, de 2018, dois anos depois da aprovação da Lei nº 13.257/2016, exigindo que qualquer estratégia publicitária se adeque às exigências de direitos previstos para as crianças. Esta proposta do Marco Legal da Primeira Infância dialoga com a Lei nº 8.078/1990, que estabelece normas de proteção e defesa do consumidor (especificamente com o art. 4º, I – reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo).

- 158 SBT: 1 – *Manual de orientação: saúde de crianças e adolescentes na era digital*. 2016. Disponível em: https://www.sbp.com.br/fileadmin/user_upload/2016/11/19166d-MOrient-Saude-Crian-e-Adolesc.pdf ; 2 – *A criança de 0 a 3 anos e o mundo digital*. Disponível em: https://www.sbp.com.br/fileadmin/user_upload/A_CRIANCA_DE_0_A_3_ANOS_E_O_MUNDO_DIGITAL.pdf; 3 – *Manual de Orientação. #Menos telas #Mais saúde*. Atualização 2024. Disponível em: 24604c-MO #MenosTelas #MaisSaude-Atualizacao.indd Acesso em: 15 jan. 2026.

A SBT recomenda que bebês até 2 anos não usem telas (celular, *smarthphones*, *tablets*, computador), que às crianças de 2 a 5 anos o uso seja limitado ao máximo de uma hora por dia, e às de 6 a 10 anos, a duas horas por dia, sempre com supervisão de pais/cuidadores/responsáveis. Para todas as idades: nada de telas durante as refeições e que esses aparelhos sejam desconectados uma a duas horas antes de dormir.

Ver também: *Guia para o Uso Consciente de Telas e Dispositivos Digitais por Crianças e Adolescentes*. Brasil. Secretaria de Comunicação da Presidência, SECOM (2024). Disponível em: https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/uso-de-telas-por-criancas-e-adolescentes/guia/guia-de-telas_sobre-usos-de-dispositivos-digitais_versaoweb.pdf Acesso em: 15 jan. 2026.

- 159 BRASIL. Lei nº 15.211, de 17 de setembro de 2025. Dispõe sobre a proteção de crianças e de adolescentes em ambientes digitais, estabelecendo mecanismos rígidos para proteger crianças e adolescentes da adultização em redes sociais, sites, programas e aplicativos, jogos eletrônicos ou plataformas específicas. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/lei/L15211.htm. Acesso em: 2 fev. 2026.

- 160 Richard Louv. *A Última Criança na Natureza*. São Paulo: Editora Aquariana, 2016.

- 161 OLIVEIRA, Mônica Maria Souza de, VELASQUES, Bruna Brandão. *Transtorno do Déficit de natureza na Infância – uma perspectiva da neurociência aplicada à aprendizagem*. Latin American Journal of Science Education 7, 22020, 2020. As autoras escrevem: “O Transtorno do Déficit de Natureza (TDN) tem sido

falta de convivência e interação com a Natureza, a crise climática, a poluição do ar, a contaminação da água e de alimentos¹⁶².

a) Sobre as várias formas de violência contra a criança: elas estão tipificadas nas Leis nº 13.185, de 6 de novembro de 2015; nº 13.431, de 4 de abril de 2017; e nº 14.344, de 24 de maio de 2022. Mais recentemente, em 2024, foi aprovada a Lei nº 14.811, que institui medidas de proteção à criança e ao adolescente contra a violência em estabelecimentos educacionais ou similares, além de prever a Política Nacional de Prevenção e Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes;

b) Sobre acidentes: a instituição Aldeias Infantis SOS realizou um levantamento dos casos ocorridos em 2024 com crianças de 0 a 14 anos e constatou que, naquele ano, 121.933 crianças e adolescentes nessa faixa etária foram internados no Brasil em decorrência de acidentes. Em média, isso corresponde a 334 hospitalizações por dia, ou aproximadamente 14 internações por hora. Entre bebês e crianças pequenas, os acidentes mais comuns, em ordem de incidência, são: quedas, queimaduras,

registrado em pesquisas científicas que revelam o quanto o contato com a natureza é necessário para que ocorra um desenvolvimento saudável-físico e mental do indivíduo. Nas últimas décadas, os estudos sobre a primeira infância registraram um aumento significativo de problemas que podem interferir no aprendizado: transtorno de déficit de atenção e hiperatividade, obesidade, diabetes, aumento da taxa de miopia, deficiência de vitamina D-capazes de causar síndromes metabólicas, distúrbios emocionais, como depressão, ansiedade, estresse, dentre outros. Correlacionaram esses resultados não somente à falta de contato com a natureza, que causa tais impactos negativos ou pode ser agravado por essa desconexão-falta de vivências ao ar livre, mas também ao quanto a (re) conexão com a natureza é restauradora e um poderoso antídoto para combater o TDN”. Disponível em: https://www.lajse.org/nov20/2020_22020_2.pdf Acesso em: 27 jan. 2026;

162 Vale recordar que direitos são conquistas históricas... como disse Norberto Bobbio: “...os direitos não nascem todos de uma vez. Nascem quando devem ou podem nascer. Nascem quando o aumento do poder do homem sobre o homem – que acompanha inevitavelmente o progresso técnico, isto é, o progresso da capacidade do homem de dominar a natureza e os outros homens – cria novas ameaças à liberdade do indivíduo ou permite novos remédios para as suas indigências”. E Hannah Arendt: “... os direitos humanos não são um dado, mas um construído, uma invenção humana, em constante processo de construção e reconstrução. Refletem um construído axiológico, a partir de um espaço simbólico de luta e ação social”.

sufocação, ferimentos, acidentes de automóvel, afogamentos e choques elétricos;

c) *Sobre a pressão consumista e a comunicação mercadológica*: a Resolução nº 163, de 13 de março de 2014, do Conanda, oferece uma definição precisa e minuciosa: compreende toda e qualquer atividade de comunicação comercial destinada à divulgação de produtos, serviços, marcas ou empresas, independentemente do suporte ou meio utilizado. Para além dos formatos tradicionais, como anúncios impressos, comerciais de televisão, *spots* de rádio, *banners* e páginas na internet, incluem-se também embalagens, promoções, *merchandising*, ações em *shows* e apresentações, bem como a disposição de produtos nos pontos de venda¹⁶³. O Substitutivo do Relator ao PL nº 6.998/2013 chegou a propor um texto mais abrangente para a proibição da publicidade infantil do que ficou aprovado, buscando incorporar dispositivos daquela Resolução. A intenção do Relator era dupla: enfrentar a forte oposição que a Resolução nº 163/2014 vinha sofrendo e, simultaneamente, conferir maior estabilidade jurídica ao seu conteúdo por meio de uma lei. No entanto, durante a análise do Substitutivo pela Comissão Especial, prevaleceu uma fórmula mais concisa, que foi, posteriormente, incorporada ao presente art. 5º da Lei nº 13.257. Esse movimento político-legislativo foi estratégico: evitou-se esvaziar o ato normativo do Conanda, ao mesmo tempo em que se lhe conferiu um reforço explícito dentro da nova lei, por meio da expressão “evitar a exposição precoce à comunicação mercadológica”¹⁶⁴;

d) *Sobre a adultização de crianças*: “A adultização infantil é um fenômeno que ocorre quando crianças e adolescentes são expostos a comportamentos e responsabilidades típicos do

163 CONANDA. Resolução 163/2014. Disponível em [resolucao-163-_publicidade-infantil.pdf](#) Acesso em: 15 jan. 2026.

Ver, também a Lei nº 11.265/2006, que regulamenta a comercialização de alimentos para lactentes e crianças de primeira infância e a de produtos de puericultura correlatos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111265.htm. Acesso em: 20 jan 2026. E a Norma Brasileira de Comercialização de Alimentos para Lactentes e Crianças de Primeira Infância, Bicos, Chupetas e Mamadeiras, disponível em: NBCAL – IBFAN Brasil. Acesso em: 20 jan. 2026.

164 Ver o Manifesto assinado por um grande grupo de entidades, liderado pelo Instituto ALANA: Manifesto Publicidade infantil já é proibida. Disponível em: publicidadeinfantilnao.org.br/secao/manifesto/ Acesso em: 15 jan. 2026.

mundo adulto, muitas vezes de forma precoce e inapropriada para sua faixa etária. Esse processo implica a substituição de experiências fundamentais da infância – como o brincar e a descoberta lúdica do mundo – por responsabilidades e anseios adultos. Na era digital, esse processo tem se intensificado, especialmente com a popularização das redes sociais, onde crianças e adolescentes são expostos a conteúdos sexualizados ou assumem papéis adultos para se destacar em plataformas como Instagram, TikTok e YouTube. A sexualização precoce e a pressão para se comportar de forma adulta estão entre os principais elementos da adultização, que pode causar danos significativos ao desenvolvimento emocional e psicológico das crianças”¹⁶⁵.

Kate Kelland, jornalista britânica, no artigo “Cultura Junk envenena a infância”, publicado pela agência de notícias Reuters em 2006, cita uma carta de 110 professores, psicólogos e autores de livros infantis, em que pedem ao governo que tome providências imediatas para impedir a extinção completa da infância. “Forçadas a agir e a se vestir como miniadultos, as crianças estão ficando deprimidas, apresentando cada vez mais problemas comportamentais”, afirmam os especialistas. E acrescentam: “Elas precisam de comida de verdade (não lixo industrializado), brincadeiras de verdade (e não entretenimento sedentário com base numa tela), experiências diretas com o mundo em que vivem e interação regular com adultos da vida real que sejam importantes em suas vidas”. A articulista cita o premiado escritor de livros infantojuvenis Michael Morpurgo, que disse que a pressão acadêmica e do mercado está acabando com a infância. “Há menos espaço para a leitura, para o sonho, para a música, para o teatro, para a arte e para, simplesmente, brincar”¹⁶⁶.

Em todas essas áreas, há ações nos âmbitos federal, estaduais, distrital e municipais. O desafio posto agora – e já em curso em alguns lugares – é o de articular e coordenar as ações setoriais numa

165 Educa+Brasil. Adultização infantil: causas, impactos e como proteger as crianças. Disponível em: <https://www.educamaisbrasil.com.br/educacao/noticias/adultizacao-infantil-causas-impactos-e-como-proteger-as-criancas> Acesso em: 16 jan. 2026.

166 Pulicado no Brasil pelo Globo. Disponível em: <https://g1.globo.com/Noticias/Mundo/0,,AA1268696-5602,00.html> Acesso em: 16 jan. 2026.

política de visão abrangente dos direitos. Em outras palavras, fazer uma política nacional integral, integrada e interfederativa.

I.VI.I Parágrafo único. Será conferida às crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos referidas no § 2º do art. 3º desta Lei prioridade absoluta na oferta de serviços, apoios e recursos necessários ao seu pleno desenvolvimento infantil

Este parágrafo foi introduzido no Marco Legal da Primeira Infância pela Lei nº 14.880/2024. É um reforço à atenção às crianças de 0 a 3 anos com deficiência, com transtorno global de desenvolvimento e com altas habilidades.

I.VII ART. 6º – INTERSETORIALIDADE

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

Este artigo ocupa, conceitualmente, a posição de centro nesta Lei – determina uma nova forma de fazer política pública para a Primeira Infância: elaboração em conjunto pelos setores da administração pública e execução coordenada das ações para chegarem à criança de forma coerente e integral. Não deseja, tão somente, que todos os direitos sejam atendidos, mas que o sejam de forma integrada.

Em razão dessa centralidade, as características estruturantes da política nacional para a primeira infância, a diretriz para sua elaboração e coordenação e a globalidade dos direitos merecem ser comentadas.

I.VII.I Características estruturantes

Os adjetivos “nacional” e “integrada” qualificam a Política. O termo “nacional” significa “da Nação brasileira”, portanto, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em conjunto. Não é uma política do governo federal nem de Estados ou municípios isoladamente. E “integrada” caracteriza sua estrutura interna:

não se trata de juntar as políticas setoriais num único documento, mantendo independência entre si, ao modo de capítulos separados, mas de construir uma política com visão global da criança e da ação governamental, na qual cada setor é entendido como parte complementar do todo.

I.VII.II Elaboração e coordenação da política

Não apenas a elaboração, também a coordenação deve ser intersetorial e integrada. A forma de construir e executar essa política é o diálogo horizontal entre todos os setores que têm a ver direta ou tangencialmente com direitos da criança. Esses setores se reúnem e, em diálogo e cooperação, elaboram essa política integrada.

Se quisermos dar um passo além da etapa de construção do documento da política integrada, é preciso encontrar uma forma de coordenar a implementação e de os profissionais das diferentes áreas e direitos da criança atuarem articuladamente. E evitar o risco de que as ações dessa política sejam distribuídas por setores que passam a executá-las na forma tradicional, vertical, que mantém a fragmentação no terreno de sua aplicação. Na implementação do Plano Municipal pela Primeira Infância – PMPI, alguns municípios encontraram formas criativas de reunir periodicamente os gestores e os profissionais do campo prático, sob a coordenação do Comitê Municipal Intersetorial da Primeira Infância, para conversarem sobre suas atividades e explicitarem as conexões entre elas¹⁶⁷. Procedimento semelhante tem sido adotado pelas coordenações dos Planos Estaduais pela Primeira Infância.

167 Para alguns municípios, pode parecer desafiador criar espaços de trabalho conjunto entre diferentes áreas – como rodas de conversa entre gestores e técnicos, voltadas à troca de experiências e à construção de ações intersetoriais. Outros, porém, têm obtido avanços significativos. Em Recife, por exemplo, representantes de 32 áreas municipais se reúnem ao menos seis vezes por ano para tratar da política pública da primeira infância. Um grupo de comunicação instantânea (WhatsApp) complementa esses encontros, mantendo a articulação contínua dessa ampla rede intersetorial.

I.VII.III O conjunto dos direitos

A abrangência dos direitos referida neste art. 6º é mencionada também em outras partes da Lei nº 13.257/2016. Entretanto, é importante lembrá-la aqui, onde se definem as características da política nacional integrada. Pois, para ser integral, deve englobar todos os direitos da criança, indo além da tradicional concentração nas áreas da saúde, educação, assistência social e proteção contra agressão a direitos pessoais. Há municípios que conseguem congregiar 15 ou até 17 órgãos setoriais nas ações do seu Plano Municipal pela Primeira Infância (PMPI)¹⁶⁸. Como foi comentado em outras partes deste livro, também os “novos direitos” precisam ser incluídos na visão holística da criança em vista do seu atendimento integral.

Este art. 6º encontra cumprimento na instituição, pelo governo federal, da Política Nacional Integrada da Primeira Infância (PNPI)

168 Cada Comitê tem uma composição própria, e inclui no Plano mais ou menos setores. Estes são citados em uns e outros: saúde, educação, desenvolvimento social e assistência, cultura, direitos humanos, esporte e lazer, turismo, artes, meio ambiente, segurança, justiça, transporte, urbanismo, habitação, infraestrutura, planejamento, comunicação, comunidades e povos tradicionais, agricultura e economia criativa, casa civil, políticas para as mulheres. Ver, por exemplo, os comitês estaduais intersetoriais de coordenação de políticas públicas da Primeira Infância de Pernambuco. A composição dos comitês intersetoriais da Primeira Infância varia conforme o arranjo institucional de cada ente federativo, mas, em geral, reúne Secretarias como Saúde, Educação, Assistência e Desenvolvimento Social, Cultura, Direitos Humanos, Esporte e Lazer, Meio Ambiente, Justiça, Segurança Pública, Planejamento, Habitação, Infraestrutura, Transporte, Urbanismo, Comunicação, Agricultura e Economia Criativa, Casa Civil, Políticas para as Mulheres. Essa diversidade evidencia o caráter transversal da política para a Primeira Infância. Como exemplos de arranjos institucionais dessa natureza, ver os comitês estaduais: de Pernambuco (<https://www.sigas.pe.gov.br/files/04292021103333-comite.intersetorial.de.politicas.publicas.para.a.primeira.infancia.macdouglass.de.oliveira.pdf>), de Tocantins (<https://www.tjto.jus.br/comunicacao/noticias/comite-estadual-intersetorial-de-politicas-publicas-para-a-primeira-infancia-e-empossado-em-palmas>), de Sergipe ([LEI-No.-9.313-DE-16-DE-NOVEMBRO-DE-2023.pdf](https://www.lei-no-9.313-de-16-de-novembro-de-2023.pdf)), do Distrito Federal (https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/9389d7fc81d-641089d23846e36b662dc/Portaria_199_17_03_2025.html), de Alagoas (<https://alagoas.al.gov.br/noticia/comite-intersetorial-da-primeira-infancia-discute-plano-tatico-para-consolidacao-do-plano-estadual>), e do Espírito Santo (<https://leisestaduais.com.br/es/decreto-n-615-2022-espirito-santo-designa-membros-para-compor-o-comite-estadual-intersetorial-de-politicas-publicas-pela-primeira-infancia-do-estado-do-espirito-santo>). acesso em: 9 jan. 2026.

por meio do Decreto nº 12.574, de 5 de agosto de 2025¹⁶⁹. O Plano de Ações Estratégico dessa Política prevê ações intersetoriais em cinco eixos: viver com direitos, viver com educação, viver com saúde, viver com dignidade e integração das informações e comunicação com as famílias¹⁷⁰.

I.VIII ART. 7º – COMITÊS INTERSETORIAIS DE COORDENAÇÃO

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

O dispositivo tem natureza indicativa, e não obrigatória: “poderão instituir”. A razão dessa forma verbal reside no fato de o PL ter se originado no Poder Legislativo, que não dispõe de competência para criar órgãos ou instituições no âmbito do Poder Executivo. Essa limitação, contudo, não reduz sua importância. Ao contrário, confere-lhe valor orientador e estratégico, pois ilumina, à luz da experiência acumulada, um mecanismo eficaz de governança das políticas voltadas à primeira infância.

Os comitês intersetoriais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios devem articular-se entre si (como prevê o §1º) e promover a articulação das diversas instâncias que

169 Em 24 de junho de 2024, foi assinado pelo Presidente da República o Decreto nº 12.083, estabelecendo as diretrizes para a elaboração da Política Nacional Integrada da Primeira Infância, criando o Comitê Nacional Intersetorial de coordenação e determinando a elaboração da Política Nacional Integrada (Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/d12083.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2012.083%2C%20DE%2027,institui%20o%20seu%20Comit%C3%AA%20Intersectorial). Esse Decreto foi revogado pelo Decreto nº 12.574, de 2025, que institui a Política Nacional Integrada. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/decreto/D12574.htm Acesso em: 16 jan. 2026.

170 GOVERNO FEDERAL. Portaria conjunta MEC/MGI/MS/MDHC/MDS nº 255, de 5 de setembro de 2025. Institui o Plano de Ação Estratégico da Política Nacional Integrada da Primeira Infância - PNIPI para o biênio de 2025-2026. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-conjunta-mec/mgi/ms/mdhc/mds-n-255-de-5-de-setembro-de-2025-653545863> Acesso em: 27 jan. 2026.

atuam na garantia dos direitos da criança. Sua força provém do contexto sistêmico da Lei nº 13.257, que adota uma visão holística da criança, reconhece a pluralidade das infâncias, afirma a intercomplementaridade e a indissociabilidade dos direitos, e orienta para que as ações setoriais componham um atendimento integral e integrado – dever compartilhado entre os entes que constituem o Estado brasileiro.

No âmbito federal, o Decreto de 7 de março de 2017 instituiu o Comitê Intersetorial de Políticas Públicas para a Primeira Infância. Em 27 de junho de 2024, o Decreto nº 12.083 revogou aquele de 7 de março de 2017 e recriou o Comitê, situando-o na Casa Civil. Mas também esse foi revogado, pelo Decreto 12.574, de 2025, que instituiu outra forma de coordenação: cabe aos Ministérios coordenadores dos eixos estruturantes monitorarem a implementação de ações, conforme o plano de ação estratégico da Política Nacional Integrada da Primeira Infância (PNIPI)¹⁷¹.

No âmbito distrital, o Decreto nº 41.440, de 2020, reestruturou o Comitê Distrital pela Primeira Infância, criado em 2013, incumbido da coordenação do Plano Distrital pela Primeira Infância¹⁷². Em diversos Estados e Municípios, decretos e leis vêm criando comitês equivalentes, aos quais se atribui a responsabilidade pela elaboração das políticas e dos planos estaduais e municipais intersetoriais, participativos e integrados de atenção à primeira infância.

Levantamento realizado pelo IBGE em 2023¹⁷³ indicou que, naquele ano, 1.954 municípios possuíam Comitê Intersetorial de Políticas Públicas para a Primeira Infância. A Região Nordeste

171 O Plano de Ação Estratégico da PNIPI foi publicado pela Portaria Conjunta MEC/MGI/MS/MDHC/MDS Nº 255, DE 5 DE SETEMBRO DE 2025. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-conjunta-mec/mgi/ms/mdhc/mds-n-255-de-5-de-setembro-de-2025-653545863>. Acesso em: 20 jan. 2026.

172 COMITÊ DISTRITAL PELA PRIMEIRA INFÂNCIA. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/596db0e1e9af408aaa3758039557dd05/Decreto_41440_10_11_2020.html Acesso em: 16 jan. 2026.

Plano Distrital pela Primeira Infância – 2ª edição 2023-2032. Disponível em: https://crianca.sejus.df.gov.br/primeira_infancia/arquivos/folder02.pdf Acesso em: 16 jan. 2026.

173 IBGE. Coordenação de População e Indicadores Sociais. *Perfil dos Municípios Brasileiros 2023* – IBGE Rio de Janeiro, 2024. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102130.pdf> Acesso em: 16 jan. 2026.

apresentou o maior percentual: 58,5% dos municípios dispunham de seu respectivo comitê. No extremo oposto, a Região Sul registrou o menor índice, com apenas 17,5% dos municípios informando possuir o órgão. Entre 2023 e 2025, verificou-se um expressivo incremento nas iniciativas do poder público voltadas à promoção de políticas intersetoriais e à elaboração dos Planos Municipais pela Primeira Infância (PMPI), acompanhadas da criação dos correspondentes Comitês Municipais Intersectoriais de Coordenação.

Segundo o mesmo levantamento, os Comitês eram compostos, predominantemente, por representantes das áreas do governo municipal (assistência social, em 98,4% dos Comitês, educação, em 96,4%, e saúde, em 96,1% dos casos); e pelos Conselhos (Conselho Tutelar, em 62,7% dos casos; e Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, em 61,7% dos casos). A sociedade civil marcava presença em 31,8% dos comitês, por meio de associações, organizações não governamentais, Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) e outras entidades.

Está claro que os conselhos de direitos, por serem órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis (Lei nº 8.060/1990 – ECA, art. 88, II), têm, necessariamente, que fazer parte da coordenação das políticas pela primeira infância. Sua composição paritária – governo e sociedade – já é, por si, representativa da sociedade civil, o que não impede, pelo contrário, é recomendável, que o Comitê tenha, em sua composição e em seus trabalhos, outras entidades da sociedade.

Outros segmentos apresentavam participação mais restrita: 19,5% contavam com representantes de crianças e adolescentes; 8,3%, com membros do setor privado; e 2,7%, com representantes de universidades. Em muitos casos, quando o ato normativo de criação do comitê previa apenas a representação de órgãos públicos, incluía dispositivo que autorizava ou recomendava a participação de organizações da sociedade civil nos trabalhos, reforçando o caráter colaborativo e plural da gestão das políticas para a primeira infância.

Esse movimento de criação e fortalecimento dos comitês intersetoriais traduz, em termos institucionais e federativos, a concretização progressiva dos princípios orientadores da Lei nº 13.257/2016. Ele expressa a internalização do paradigma da integralidade no planejamento e na gestão das políticas públicas voltadas à primeira infância, ao reunir diferentes setores, níveis de

governo e segmentos sociais em torno de uma agenda comum: a promoção do desenvolvimento integral da criança nos seus primeiros anos de vida.

Mais que uma exigência técnica de coordenação – embora também seja isso, como instrumento de governança da política nacional integrada –, essa dinâmica revela um amadurecimento político e ético do Estado ao reconhecer a criança um sujeito de direitos desde quando vive os anos da primeira infância. A centralidade da primeira infância, de fundamental importância para a pessoa e a sociedade, reorganiza o modo de conceber e executar as políticas públicas para essa faixa etária. Trata-se, portanto, de um processo de enraizamento territorial do Marco Legal da Primeira Infância, no qual o pacto federativo se concretiza como corresponsabilidade e como um compartilhado compromisso com as novas gerações.

Os demais itens do art. 7º são mandatórios, e geram efeitos jurídicos concretos para o Poder Executivo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: a) articulação das ações voltadas à proteção e à promoção dos direitos da criança; e b) participação social, por meio dos conselhos de direitos.

Essas duas determinações são reiteradas em outras partes da Lei, mais notadamente no art. 4º, VI e VII.

O art. 7º tem dois parágrafos:

§ 1º Caberá ao Poder Executivo no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios indicar o órgão responsável pela coordenação do comitê intersetorial previsto no caput deste artigo.

§ 2º O órgão indicado pela União nos termos do § 1º deste artigo manterá permanente articulação com as instâncias de coordenação das ações estaduais, distrital e municipais de atenção à criança na primeira infância, visando à complementaridade das ações e ao cumprimento do dever do Estado na garantia dos direitos da criança.

O § 1º atribui ao Poder Executivo a competência de designar o órgão que coordenará o Comitê, não sendo facultado, portanto, aos membros do Comitê fazê-lo por eleição. Nesse ponto, o Comitê Intersetorial de Coordenação das Políticas Públicas da Primeira Infância se distingue do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, previsto no art. 88, II, do ECA, e instituído pela Lei nº 8.242, de 1991. Nestes, a presidência se dá por alternância entre governo e sociedade e por meio de eleição, segundo determina a lei

de sua criação (art. 2º, IX). A razão de os Comitês serem coordenados por um dos seus integrantes designado pelo Poder Executivo está no papel que exercem. Os Conselhos de Direito da Criança e do Adolescente são deliberativos; os Comitês são executivos.

E o § 2º explicita o papel inovador e essencial do Comitê Nacional de manter permanente articulação com os comitês estaduais, distrital e municipais com o objetivo de assegurar a complementaridade das ações e garantir que todos os direitos da criança sejam atendidos.

Os comitês estaduais, distrital e municipais já instituídos têm recebido a atribuição de elaborar os planos intersetoriais e integrados para a Primeira Infância e, nos casos em que tais planos já estavam elaborados, a competência de coordenar, monitorar e avaliar a sua implementação.

I.IX ART. 8º – AÇÃO INTERFEDERATIVA

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.

Este artigo conecta quatro princípios constitucionais ao atendimento dos direitos da criança:

1. *A obrigação da República Federativa do Brasil* de assegurar o atendimento dos direitos de todas as crianças. É o princípio da universalidade dos direitos. O fundamento dessa obrigação se encontra no art. 3º, IV, da CF, que impõe à República Federativa do Brasil o dever de promover o bem de todos;

A competência comum e responsabilidade solidária dos entes federados na proteção e promoção dos direitos da criança. O fundamento está no art. 23 da CF, sendo que o inciso II desse artigo menciona as áreas da saúde, da assistência social e da proteção às pessoas com deficiência; o V: o acesso à cultura e à educação; o VI: o meio ambiente e o combate à poluição; o XI: a moradia e o saneamento básico; o X: o combate às causas da pobreza e aos fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; e o XII: a educação para o trânsito. Todos esses setores atuam em direitos da criança;

As competências concorrentes da União, dos Estados e do Distrito Federal. O art. 24 trata das competências concorrentes (*complementares*) na área da legislação. No inciso IX, são citados a educação, a cultura e o desporto/lazer, que, na área da Primeira Infância, seria o brincar. No art. 30, em seus incisos VI e VII, atribui-se aos Municípios a competência de manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental e serviços de atendimento à saúde da população;

A cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios conta, ainda, com menções específicas da CF e de leis complementares para:

a) a educação: art. 211, Capítulo III, seção I, complementado pela Lei Complementar nº 220/2025 – Sistema Nacional de Educação¹⁷⁴;

b) a seguridade social, que, segundo o art. 194 da CF, compreende a saúde, a previdência e a assistência social (na qual a criança está incluída no contexto de sua família): art. 195, art. 198 e art. 204 – financiamento com recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

c) o meio ambiental: Lei Complementar nº 140/2011¹⁷⁵.

As Comissões Intergestores Tripartite (CITs) são instâncias operacionais de diálogo, planejamento e decisão entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas áreas da saúde (SUS) e da assistência social (SUAS). Por serem mecanismos formais consagrados e exitosos de pactuação tripartite, seria conveniente criar, no âmbito do MEC, uma instância permanente

174 BRASIL. Lei Complementar nº 220, de 31 de out. de 2025. Institui o Sistema Nacional de Educação (SNE) e fixa normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para elaboração e implementação de políticas, de programas e de ações educacionais, em regime de colaboração. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp220.htm Acesso em: 29 jan. 2026.

175 BRASIL. Lei Complementar nº 140, de 11 de dez. de 2011. Fixa normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm Acesso em: 29 jan. 2026.

de pactuação interfederativa e intersetorial, nos moldes das Comissões Intergestores para a coordenação e a implementação da Política Nacional Integrada da Primeira Infância. Tal mecanismo, se implementado, representará um marco institucional decisivo para operacionalizar o regime de colaboração preconizado pelo Marco Legal da Primeira Infância, superando a histórica fragmentação das políticas setoriais.

Ao atribuir ao *Estado* (além da família e da sociedade) o dever de garantir os direitos da criança (art. 227), a CF está se dirigindo ao conjunto dos entes federativos – o Estado brasileiro, e não aos Estados enquanto unidades componentes da Federação.

Para que todos atuem em conjunto e ordenadamente no cumprimento desse dever elevado à categoria de absoluta prioridade, o art. 8º da Lei nº 13.257 reitera que a política para a primeira infância demanda atuação coordenada, articulada e permanente entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, evitando sobreposição de ações e assegurando a unidade do sistema de garantia de direitos.

I.IX.I 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

A Lei do Marco Legal da Primeira Infância avança na definição de uma das formas de implementar o atendimento compartilhado a que se refere o *caput* deste artigo: *intersectorialmente*. E atribui à União o papel de liderar a iniciativa desse atendimento conjugado dos vários setores.

Em que pese a administração pública ser setorializada (ministérios específicos para os setores de serviço: Saúde, Educação, Assistência e Desenvolvimento Social, Proteção de Direitos, Cultura, Esporte, Meio Ambiente etc.), ela tem que promover o diálogo horizontal desses setores e induzir à elaboração de políticas e planos intersetoriais para assegurar, de uma parte, que nenhum direito fique a descoberto e, de outra, que as ações se encaixem como peças

de um quebra-cabeça, formando um todo articulado que garanta o atendimento integral e harmônico.

Se, conceitualmente, é fácil de entender o que é prescrito, na prática o diálogo horizontal entre os vários setores que as atendem diretamente ou cujas ações implicam aspectos da vida das crianças é um processo complexo, delicado, inovador, demorado e exigente. Requer capacidade de escuta e de fala sem imposição, humildade para ser apenas “uma parte” do todo; busca conjunta da harmonização das ações setoriais ao chegarem nas crianças.

O parágrafo indica três ações para operacionalizar o que o *caput* do artigo determina:

1ª: a adoção da *abordagem multissetorial e intersetorial*. A União deve tomar a iniciativa dessa perspectiva e obter a adesão dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. A expressão “buscará a adesão...” poderia dar a impressão de que a intersetorialidade e a multissetorialidade não seriam obrigatórias, e sim a concordância a um convite. Porém, ao se colocar esses termos ao lado da diretriz VII do art. 4º (“articular as ações setoriais com vistas ao atendimento integral e integrado”) conclui-se que a intersetorialidade na elaboração das políticas e planos para a primeira infância está na linha do dever.

A presença das duas palavras – “intersetorialidade” e “multissetorialidade” – é intencional. Três ou quatro setores que se articulem já estariam realizando uma ação intersetorial, mas seria insuficiente. Os direitos da criança não se restringem nem podem ser atendidos por somente três ou quatro setores. Outras áreas realizam ações que, mesmo aparentemente tangenciais, chegam ao âmago dos direitos da criança. Elas não podem ficar fora sob pena de que o atendimento resulte incompleto. Por isso, o “inter” tem que ser também “multi”. Abordagem *inter e multissetorial* equivale à articulação entre os vários setores da administração pública que têm ações diretas ou tangenciais voltadas a direitos da criança. A proposta do Marco Legal da Primeira Infância é de que todos, em conjunto, desenhem o atendimento integral e ajam, cada um na sua especificidade, de forma coordenada para que sejam complementares.

2ª: a *elaboração de planos estaduais, distrital e municipais* pela primeira infância. Embora não esteja determinado explicitamente,

o contexto do art. 8º, e de toda a Lei, deixa claro que todos os entes da Federação devem elaborar esses planos pela primeira infância.

No Perfil dos Municípios Brasileiros 2023, o IBGE informa:

No Brasil, 26,6% dos Municípios informaram possuir um Plano Municipal pela Primeira Infância. Destes 1.484 com o PMPI, 58,9% eram regulamentados por instrumento legal e 41,1% não possuíam essa regulamentação. Além disso, havia 14,7% das municipalidades em estágio de elaboração de PMPI; entre estes, 75,5% criaram uma Comissão para elaborar o Plano em questão. No que se refere aos 874 com regulamentação legal, 68,3% eram regulamentados por lei; 15,7%, por decreto; 4,0%, por portaria; e 12,0% foram regulamentados por outro meio. Considerando as Grandes Regiões, destacou-se a Nordeste, cujo percentual de 50,8% dos Municípios possuíam PMPI e em 15,2% estavam em estágio de elaboração; seguida da Norte, na qual os com Plano e com este em elaboração, eram respectivamente, 37,3% e 22,0%. Chama atenção a Região Sul que apresentou baixos percentuais dos com PMPI (9,3%) e os com o PMPI em estágio de elaboração (9,2%)¹⁷⁶.

Além da Rede Nacional e das Redes Estaduais Primeira Infância (RNPI e REPI), do Unicef, da Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, da Fundação Van Leer, do Centro de Criação de Imagem Popular (CECIP), da AVANTE Educação e Mobilização Social, do Instituto da Infância (IFAN), da Fundação Abrinq e de diversas organizações membros da RNPI, outras instituições públicas passaram a atuar na informação, orientação e incentivo a municípios para elaborarem políticas e planos intersetoriais pela primeira infância. Entre estas, destacam-se: o Ministério Público Federal e o dos Estados, os Tribunais de Contas dos Estados (TCEs), a partir de orientações da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) e do Instituto Rui Barbosa, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por meio do Pacto Nacional pela Primeira Infância e dos Pactos Estaduais pela Primeira Infância, os Tribunais de Justiça e os Ministérios Públicos dos Estados.

3ª: a oferta de *assistência* técnica pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios na elaboração dos seus respectivos planos pela primeira infância.

Não é competência desta Lei determinar que os Estados prestem assistência técnica aos municípios do seu território para esta ação específica, mas depreende-se da lógica da gestão

176 IBGE. *Perfil dos Municípios Brasileiros 2023* (pág. 83 a 101). Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102130.pdf> Acesso em: 16 jan. 2026.

pública que eles o façam. Medidas dessa natureza fazem parte do “regime de colaboração”. Isso já vem ocorrendo: Estados que já elaboraram seus Planos Estaduais pela Primeira Infância – PEPI têm definido como uma das linhas de ação justamente a motivação e a instrumentalização técnica dos municípios para essa atividade. Um bom exemplo, embora restrito ao âmbito da educação, é o do Estado do Mato Grosso, que criou uma Secretaria Extraordinária com a finalidade de promover o regime de colaboração entre as redes estadual e municipais de educação¹⁷⁷.

I.X ARTS. 9º E 10 – FORMAÇÃO DOS PROFISSIONAIS

Art. 9º As políticas para a primeira infância serão articuladas com as instituições de formação profissional, visando à adequação dos cursos às características e necessidades das crianças e à formação de profissionais qualificados, para possibilitar a expansão com qualidade dos diversos serviços.

Art. 10. Os profissionais que atuam nos diferentes ambientes de execução das políticas e programas destinados à criança na primeira infância terão acesso garantido e prioritário à qualificação, sob a forma de especialização e atualização, em programas que contemplem, entre outros temas, a especificidade da primeira infância, a estratégia da intersetorialidade na promoção do desenvolvimento integral e a prevenção e a proteção contra toda forma de violência contra a criança.

Uma condição para o êxito das políticas da Primeira Infância é contar com profissionais preparados. A articulação entre as políticas voltadas à criança e às instituições de ensino superior responsáveis pela formação dos profissionais que atuam em áreas e setores que se dirigem diretamente ou tangenciam direitos da criança é mais do que conveniente – é uma necessidade.

O Plano Nacional pela Primeira Infância (PNPI) já havia antecipado, na sua primeira edição, em 2010, o que, em 2016, o Marco Legal da Primeira Infância veio a prescrever sobre a formação

177 MATO GROSSO. Lei nº 12.008, de 13 de janeiro de 2023, que cria o Programa *Educa MT*. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/mt/lei-ordinaria-n-1-2008-2023-mato-grosso-institui-o-programa-educa-mt-em-regime-de-colaboracao-entre-estado-e-municipios-no-ambito-da-secretaria-de-estado-de-educacao-e-da-outras-providencias> Acesso em: 16 jan. 2026.

dos profissionais¹⁷⁸: incluir no rol dos profissionais da Primeira infância um leque de formações de nível superior aberto às diversas áreas que tangenciam direitos da criança. O PNPI situa a formação nas estratégias para alcance dos objetivos do Plano, por considerá-la condição inseparável da efetividade das políticas e programas para a Primeira Infância. Ao fazê-lo, esse capítulo chamou a atenção para o amplo espectro de cursos de formação em nível superior que deveriam oportunizar estudos sobre a primeira infância e criar competências, empatia e sensibilidades para com as crianças¹⁷⁹.

O art. 9º não enumera as especialidades que atendem direta ou indiretamente direitos da criança. Nomeá-las faria dele um artigo excessivamente longo e, ainda assim, não exaustivo. Ensaando a redação de uma lista de cursos nos quais os estudos sobre a primeira infância seriam de grande valor para os profissionais e, obviamente, para as crianças, teríamos:

Áreas que têm a criança entre seus destinatários diretos:

- Ciências da saúde (medicina, enfermagem, nutrição, farmácia, saúde pública etc. – e não esquecer os Agentes Comunitários de Saúde!);
- pedagogia, serviço social, psicologia, cultura (artes visuais, produção artística e cultural), educação física (esporte e lazer), fonoaudiologia, sociologia da infância, antropologia da infância etc.;
- Áreas que não têm a criança como objeto exclusivo nem predominante, mas que têm alguma conexão com ela:
- direito (disciplinas de direitos da criança, justiça da infância etc.), comunicação, sociologia, antropologia, arquitetura e engenharia civil (em atividades relacionadas ao planejamento urbano, à construção de moradias, escolas, hospitais materno-infantis, unidades de assistência social, espaços de recreação e lazer), meio ambiente, administração (gestão intersectorial de políticas públicas, gestão de redes de proteção),

178 Ver o Capítulo sobre Formação dos Profissionais no PNPI edição 2020-2030 (p.225-229). Disponível em: <https://primeirainfancia.org.br/wp-content/uploads/2020/10/PNPI.pdf> Acesso em: 20 jan. 2026.

179 Se o CNE recomendar que os cursos de licenciatura em Pedagogia contenham conteúdos sobre o Marco Legal da Primeira Infância, abrir-se-á uma oportunidade para um conhecimento mais amplo e profundo dos direitos da criança e das formas de garanti-los por meio de políticas públicas, dado que os professores e as professoras estão em contato diário com o universo das crianças e dos adolescentes de 4 a 17 anos de idade, têm relacionamento constante com as famílias e articulação com outras áreas sociais.

gestão de saneamento básico, segurança pública, *design* de móveis, equipamentos e outras.

O *design* e a fabricação de móveis, brinquedos e aparelhos para locais em que comparecem crianças e adolescentes – como praças, parques infantis, escolas, centros sociais – devem atender às condições das crianças com deficiência e, igualmente, das crianças de 0 a 6 anos.

A colaboração entre formuladores de políticas e instituições de ensino superior deve ser de iniciativa recíproca e interesse compartilhado. Muitas Instituições de Ensino Superior (IES) criam programas de extensão que proporcionam imersão dos estudantes em serviços e projetos destinados às crianças. Em outros casos, gestores públicos solicitam às IES a oferta de cursos específicos, com ou sem apoio financeiro, para suprir demandas formativas do sistema de políticas públicas.

Por fim, a concepção multisetorial que inspira o Marco Legal da Primeira Infância sugere novos campos formativos, que façam avançar o conhecimento onde a prática social já vem abrindo horizontes. *Diálogos Intersectoriais* poderia ser um desses novos campos de formação acadêmica. Exemplificando: Arquitetura e Pedagogia; Cinema, Crianças e Primeiras Infâncias; Artes Visuais e Expressões Infantis; Infância, Brinquedo e Corporeidade; Antropologia e Infâncias Invisibilizadas, Urbanismo, Natureza e Infância, entre outros. Trata-se de um território fértil, no qual a formação universitária pode dialogar com a complexidade, a pluralidade e a criatividade da experiência infantil – e, assim, renovar as práticas e as políticas destinadas à Primeira Infância.

Concluindo o comentário sobre os arts. 9º e 10, vale reiterar que é direito da criança ser atendida por profissionais que entendam de infância e desenvolvimento infantil, que conheçam as características e necessidades físicas, psicológicas e sociais dos bebês e crianças pequenas, que tenham noção da importância que os valores culturais – atitudes, comportamentos, crenças, hábitos – de sua família e de sua etnia têm para eles. E que possam, com competência, tomar atitudes protetivas contra toda forma de violência e abuso.

I.XI ART. 11 – MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

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.

Este artigo contém quatro elementos fundamentais na gestão das políticas públicas da primeira infância: monitoramento, coleta sistemática de dados, avaliação e informação à sociedade sobre os resultados alcançados. O que determina a importância dessas ações é o que elas possibilitam e para o que são condição:

- saber se o esforço empreendido está sendo conforme o determinado pela Lei, isto é, por uma política intersetorial, por políticas setoriais e por seus respectivos planos de ação. Quando existe um plano (o PMPI, por exemplo), o monitoramento será sobre os objetivos, as estratégias e as metas;
- identificar acertos e reforçá-los; falhas e corrigi-las;
- mensurar seus efeitos sobre as crianças no que se refere à qualidade de vida, à aprendizagem, ao desenvolvimento e às suas interações sociais; e
- manter a sociedade informada, item importante da gestão democrática.

A seguir, reflexões sobre esses aspectos.

I.XI.I A coleta sistemática de dados

A Lei nº 13.257 determina que o levantamento de informações sobre o desempenho das políticas públicas da Primeira Infância seja feito de forma sistemática.

À pergunta “em que a coleta sistemática de dados sobre uma realidade se distingue dos censos anuais ou decenais, das coletas periódicas e das pesquisas ocasionais?”, a resposta seria: “em ser um fluxo contínuo e organizado de informações”.

Outra pergunta é sobre a vantagem que a coleta sistemática teria sobre as outras fontes de informações para a gestão das políticas da primeira infância. Sem dúvida, seriam as seguintes:

- A de acompanhar o cotidiano fluir da vida, podendo captar pequenas alterações no decurso das ações. Informações obtidas de forma contínua

(ou em intervalos curtos e programados) produzem um sistema de informações dinâmico sobre o que vem acontecendo, ao passo que as não sistemáticas fornecem, mais propriamente, uma fotografia estática do momento em que foram colhidas. Com as informações chegando a toda hora à mesa do gestor e dos técnicos, suas decisões podem ser rápidas e ter efeito imediato. Ambas as coletas são importantes, cada uma com seu objetivo e particularidade. Poderíamos comparar esse duplo processo de obtenção de dados sobre uma realidade ao da produção de um filme. O diretor de fotografia vai na frente, escolhe os melhores ângulos, a luz mais adequada, o enquadramento mais expressivo da ideia ou do sentimento que o diretor do filme quer passar. Com as fotografias na mão, o diretor determina o lugar da filmagem das cenas e orienta o Câmera, que grava a cena em movimento.

I.XI.II A avaliação dos elementos da oferta

A determinação deste art. 11 segue a orientação de especialistas em avaliação do desenvolvimento infantil. Eles afirmam que se deve, primeiro, garantir a oferta de serviços de qualidade com equidade; num segundo momento, avaliar a qualidade e a regularidade da oferta; e, só depois de um tempo de sua aplicação, avaliar os efeitos que os serviços terão produzido nas crianças que os frequentaram.

Injustiças já foram cometidas contra crianças que vivem em situação de pobreza, quando foram submetidas a testes de avaliação que as classificaram como “atrasadas” no desenvolvimento – por exemplo, em linguagem e habilidades “acadêmicas”. Os instrumentos empregados para a avaliação tomavam como padrão crianças de países desenvolvidos ou crianças brasileiras que tiveram mais oportunidades de aprendizagem. Uma coisa é fazer um diagnóstico para conhecer a situação de vida e desenvolvimento de grupos específicos de crianças, prévio à elaboração de uma política, de um plano, um programa ou um projeto; outra é criar ou consolidar estereótipos de atraso antes de inserir as crianças que vivem em ambientes de vulnerabilidade em programas e serviços de qualidade semelhante ao que recebem as crianças de ambientes heurísticos de aprendizagem e desenvolvimento.

Quanto dinheiro se gasta para provar que as crianças de ambientes de pobreza estão atrasadas em linguagem (contagem do número de palavras que conhecem, por exemplo), em raciocínio

matemático, em crescimento físico... quando esse mesmo dinheiro, se aplicado na oferta de ambientes heurísticos de aprendizagem, teria efeito positivo no seu desenvolvimento! Por isso, é acertada a determinação da Lei nº 13.257 de avaliar primeiro os elementos da oferta dos serviços para garantir-se que estejam efetivamente atendendo às necessidades das crianças.

Essa avaliação dos elementos da oferta não exclui o monitoramento e a avaliação da execução do plano municipal da Primeira Infância – de suas estratégias, metas e ações, assim como do próprio plano no seu conjunto como proposta de transformação planejada do panorama de vida e desenvolvimento das crianças do território municipal.

Outra importante consideração, no planejamento da avaliação, é considerar as origens multiculturais das crianças que serão avaliadas e o referencial adotado sobre desenvolvimento infantil. Sem levar em conta esses dois elementos, corre-se sério risco de cometer injustiças e estigmatizar crianças desde muito pequenas.

A avaliação da qualidade da educação infantil, para além da verificação das condições de oferta – infraestrutura, formação dos profissionais, gestão e insumos pedagógicos –, pode incorporar, de forma progressiva e metodologicamente consistente, a observação sistemática dos processos de aprendizagem e desenvolvimento das crianças, tal como orientam as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Nessas diretrizes, a avaliação é compreendida como acompanhamento contínuo, baseado em registros e observações, destinado a compreender os percursos singulares das crianças nos campos das interações e das brincadeiras. Não se trata, portanto, de medir desempenhos nem de classificar trajetórias, mas de produzir informações qualificadas que retroalimentem o planejamento pedagógico, aprimorem a prática docente e assegurem condições institucionais mais adequadas à promoção do desenvolvimento integral, respeitada a dignidade e o tempo próprio de cada criança.

De modo análogo, nos campos da saúde e da assistência social, a avaliação deve ser compreendida como instrumento a serviço do aperfeiçoamento das ações de cuidado, e não como mecanismo de estigmatização.

Na saúde, especialmente no âmbito da atenção primária e do acompanhamento do desenvolvimento infantil, a observação

sistemática de indicadores clínicos, nutricionais, psicomotores e socioemocionais orienta intervenções oportunas e integradas, em consonância com as diretrizes do SUS. Em situações que demandam maior complexidade de atenção, o Projeto Terapêutico Singular (PTS), desenvolvido no contexto da Política Nacional de Humanização, expressa de forma exemplar essa dimensão avaliativa processual, ao articular diagnóstico compartilhado, definição de metas, pactuação de responsabilidades e reavaliação periódica do cuidado.

Na assistência social, por sua vez, o acompanhamento das condições de vida, familiares e comunitárias, no âmbito do SUAS, destina-se a fortalecer capacidades protetivas e prevenir agravos. O Plano de Acompanhamento Familiar (PAF), desenvolvido no contexto do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), constitui instrumento importante para o planejamento, a execução e a avaliação das ações voltadas a famílias em situação de risco ou vulnerabilidade social. Elaborado de forma participativa com a família, define objetivos e metas pactuadas, identifica potencialidades e limitações no enfrentamento das vulnerabilidades, estabelece estratégias de intervenção e prevê acompanhamento sistemático dos resultados. Sua implementação envolve visitas domiciliares, atendimentos técnicos e articulação com a rede de proteção social, configurando processo avaliativo contínuo, orientado ao fortalecimento de vínculos

Em todos os casos – da saúde, da educação infantil e da assistência social –, a produção de informações deve estar a serviço da garantia de direitos e do desenvolvimento integral das crianças e suas famílias, preservando sua dignidade e evitando qualquer forma de rotulação ou discriminação.

I.XI.III A comunicação à sociedade

O último item deste artigo – a divulgação dos resultados para a sociedade – não pode ser esquecido pelos gestores das políticas da primeira infância¹⁸⁰. Famílias, profissionais e organizações sociais

180 Um exemplo é o documento da Frente Parlamentar da Primeira Infância da Assembleia Legislativa de Pernambuco (Alepe) – *Análise da situação dos direitos da primeira infância de Pernambuco*, coordenada pela Dep. Simone Santana. Disponível em: <https://www.alepe.pe.gov.br/Flip/pubs/frente-parlamente>

que dedicam tempo e recursos ao cuidado das crianças têm o direito de saber o que está sendo feito, como está sendo feito e que resultados estão sendo alcançados. Como a sociedade é corresponsável pela garantia dos direitos da criança (art. 227 da CF) e financia as políticas públicas por meio dos impostos, ela precisa acompanhar, cobrar boa aplicação dos recursos e, também, continuar apoiando programas bem planejados e bem executados.

§ 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.

O Brasil dispõe de diversas fontes oficiais de dados, quantitativos e qualitativos, que permitem conhecer com bastante precisão a realidade das crianças e os ambientes social, familiar e territorial em que vivem. Elas oferecem base concreta para o planejamento, o monitoramento e a avaliação das políticas e dos planos de ação.

Várias instituições governamentais coletam dados sobre famílias e crianças em diferentes áreas (populacionais, renda familiar, saúde, educação, violência etc.). Entre estas, destacam-se:

- o IBGE: Censo e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua, PNAD Educação, e o Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA¹⁸¹;
- o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS): CadÚnico, Bolsa Família;
- a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz): Pesquisas epidemiológicas e vigilância em saúde, mortalidade infantil e materna, aleitamento materno e nutrição infantil, crianças em situação de rua, comunidades indígenas e quilombolas;
- o MS: DataSUS – infraestrutura institucional e tecnológica que organiza, articula e torna acessíveis os dados das seguintes fontes: SIM, SINASC, SIH/SUS, SIA/SUS, SINAN, SISVAN, CNE¹⁸²;

tar/flip.pdf Acesso em: 15 fev. 2026.

181 IBGE. *Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA*. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/acervo#/S/Q> Acesso em: 2 fev. 2026.

182 Os sistemas mantidos pelo Ministério da Saúde, por meio do DataSUS, produzem dados relacionados a dispositivos do Marco Legal, em especial aqueles que tratam da atenção à gestante, ao parto, ao recém-nascido e à criança pe-

- o MEC: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) – instância federal de integração e qualificação da informação sobre a educação. O Censo Escolar da Educação Básica, anual e censitário, coleta informações sobre creches e pré-escolas, matrículas por faixa etária, docentes e profissionais da educação, infraestrutura, jornada, atendimento em tempo integral e atendimento educacional especializado; o Inepdata – Painéis estatísticos¹⁸³, a plataforma Painel de Monitoramento do PNE¹⁸⁴, e o retrato da Educação Infantil no Brasil¹⁸⁵;
- o MDHC: Disque 100;
- as universidades.

quena. Destacam-se:

SINASC – Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos, que fornece dados essenciais sobre peso ao nascer, à idade gestacional, ao tipo de parto e a características maternas, fundamentais para a formulação de ações previstas nos arts. 7º e 8º da Lei nº 13.257/2016;

SIM – Sistema de Informações sobre Mortalidade, especialmente relevante para o acompanhamento da mortalidade infantil e fetal, indicador sensível da efetividade das políticas públicas de saúde e proteção integral;

SIH/SUS – Sistema de Informações Hospitalares e SIA/SUS – Sistema de Informação Ambulatorial, que permitem identificar padrões de internações e atendimentos ambulatoriais de crianças na Primeira Infância, bem como agravos evitáveis e condições associadas à pobreza e à exclusão social;

SINAN, que registra agravos de notificação compulsória, inclusive situações de violência contra crianças, dialogando com o princípio da proteção integral e com a articulação intersetorial preconizada pelo Marco Legal;

SISVAN – Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional, diretamente relacionado às políticas de promoção da alimentação adequada e saudável, à prevenção da desnutrição e da obesidade infantil, em consonância com os arts. 9º e 10 da Lei nº 13.257/2016.

183 INEP. Inepdata. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjojN-2ViNDBjNDEtMTM0OC00ZmFhLWIyZWYtZjI1YjU0NzQzMTJhIiwidCI6IjI2ZjczODk3LWM4YWMTNGIxZS05NzhmLWVhNGMwNzc0MzRiZiJ9> Acesso em: 2 fev. 2026.

184 Painel de Monitoramento do PNE. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjojNWVtODFmZjUtYTJyYy00ZTgzLTk4YTMTOWU5MTA0ZG-JhM2I3IiwidCI6IjI2ZjczODk3LWM4YWMTNGIxZS05NzhmLWVhNGMwNzc0MzRiZiJ9> Acesso em: 2 fev. 2026.

185 Levantamento Nacional Retrato da Educação Infantil no Brasil 2025. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjojYjFmNWU0NjltMTZiMS-00MGE3LWEyNWUtMzUwNzYyZjk0MTg3IiwidCI6ImI4YzI1OTMyLTVlNzYt-NGIyYi05YzUzLWQ0MTc0NWU5YzkyZCJ9> Acesso em: 2 fev. 2026.

Essas informações estatísticas, no entanto, estão dispersas em fontes nem sempre articuladas. Em razão disso, os técnicos que desejam elaborar uma política, um programa ou um plano de ações intersetoriais precisam buscá-las em vários órgãos. Existem iniciativas para reunir de algumas fontes e setores. Entre elas, estão: o Observatório do Marco Legal da Primeira Infância – OBSERVA, da RNPI; o Observatório dos Direitos Humanos – OBSERVA DH, do MDHC; o Primeira Infância em Dados, da Fundação Maria Cecília Souto Vidigal; o Observatório da Criança e do Adolescente, da Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança; e o Observatório da Primeira Infância, da Rede Nossa São Paulo¹⁸⁶.

O passo à frente almejado pelo Marco Legal da Primeira Infância é construir um sistema que reúna e organize os dados das diversas fontes e criar uma plataforma em que se possa acessar todos os dados de interesse (respeitando a restrição aos dados sigilosos).

O Relatório apresentado ao Presidente Lula pelo GT Primeira Infância do Conselho de Desenvolvimento Econômico Social Sustentável em abril de 2024 – “Proposta da Política Nacional Integrada da Primeira Infância” –, sugere três eixos para essa política, sendo um deles um *Sistema de Informação Integrado da Primeira Infância*¹⁸⁷. A Política instituída pelo Decreto nº 12.574, de 5 de agosto de 2025, acolheu essa sugestão e a inseriu na sua estrutura como 5º eixo: “integração de informações (...) sob a coordenação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos”.

186 RNPI. Observatório do Marco Legal da Primeira Infância (OBSERVA). Disponível em: <https://primeirainfancia.org.br/projetos/observa/>; MDHC. Observatório dos Direitos Humanos (OBSERVA DH). Disponível em: <https://observadh.mdh.gov.br/>; FMCSV. Primeira Infância em Dados. Disponível em: <https://primeirainfanciaemdados.org.br/>; Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança – Observatório da Criança e do Adolescente. Disponível em: <https://observatoriocrianca.org.br/>; Rede Nossa São Paulo – Observatório da Primeira Infância. Disponível em: <https://www.observaprimeirainfancia.org.br/>. Acesso em: 9 jan. 2026

187 CDESS. Relatório Recomendações para a construção da Política Nacional Integrada para a Primeira Infância. Disponível em: https://cdess.gov.br/app/2023/pdf/gt5_relatorio_2024.pdf Acesso em: 5 fev. 2026.

Eixos das *Propostas para a construção da PNIPI*: 1 – Sistema de Informação Integrado da Primeira Infância, 2 – Serviços Sociais Fortalecidos (Saúde, Assistência Social, Educação, Proteção e Justiça), 3 - Comunicação com as Famílias e Cuidadores (CDESS, Relatório Recomendações para a construção da Política Nacional Integrada para a Primeira Infância).

O art. 42 da Lei nº 13.257 acrescenta dois parágrafos (3º e 4º) ao art. 5º da Lei nº 12.662, de 5 de junho de 2012, para determinar:

- a interoperabilidade dos dados de nascidos vivos, coletados pelo Ministério da Saúde, com o Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (Sirc); e
- a interligação, mediante sistema informatizado, entre os estabelecimentos de saúde públicos e privados que realizam partos com as serventias de registro civil que aderirem ao sistema interligado previsto em regramento do Conselho Nacional de Justiça.

§ 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.

A determinação de informar à sociedade os valores aplicados em programas e serviços destinados às crianças de até 6 anos atende ao legítimo interesse público de saber quanto o governo está investindo na proteção e promoção das crianças na etapa mais decisiva do desenvolvimento humano. A intenção do legislador, no entanto, não se limita à divulgação dos valores. A Lei exige também que se informe qual percentual que esses recursos representam dentro do orçamento público e, além disso, não apenas o que foi autorizado, mas o que efetivamente foi liberado e aplicado – ou seja, o orçamento realizado. Parece um detalhe, mas é relevante, porque, ocorre com certa frequência valores previstos serem contingenciados ou não executados. Divulgar essas informações é fundamental para avaliar o grau de cumprimento da prioridade constitucional assegurada às crianças (art. 227 da CF).

Esse parágrafo ensejou um novo processo de construção teórica e operacional do “orçamento primeira infância”. É oportuno revisar alguns antecedentes, que demonstram tratar-se de um processo lento, porém coerente, que avança sobre base consistente.

A ideia de um “Orçamento Criança” surgiu no Fórum denominado “Pacto pela Criança”, realizado em 1992 – organizado pelo Unicef e parceiros –, em que o Presidente da República, 24 governadores estaduais e o do Distrito Federal assinaram um compromisso de “500 dias de ação pela criança no Brasil”. Naquele evento, foi apresentada

e debatida a proposta de criação de uma ferramenta para monitorar os recursos públicos destinados ao financiamento de políticas para a infância e a juventude no Brasil.

Em abril de 1995, uma parceria entre o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE) e o Unicef propiciou a elaboração do que foi chamado “Orçamento da Criança”. A metodologia foi revisitada e atualizada, e diferentes análises foram elaboradas, como as desenvolvidas pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos – INESC e pela Fundação Abrinq. Um dos estudos – *De Olho no Orçamento Criança*¹⁸⁸ – concebeu as orientações básicas para a seleção, o agrupamento e a apuração das ações e despesas orçamentárias à proteção e ao desenvolvimento da criança.

A partir de 2006, a apuração do *Orçamento Criança e Adolescente* – OCA tornou-se exigência para a conquista do Prêmio Prefeito Amigo da Criança, da Fundação Abrinq. Entre os critérios para a obtenção desse Prêmio, constava o de “Gerir e tornar públicos os recursos do orçamento para crianças e adolescentes”. A publicação *12 Passos para Apuração do OCA* foi um instrumento de capacitação dos técnicos de Prefeituras para essa apuração. Mas ele só veio a efetivar-se anos mais tarde.

Em 2010, a Rede Nacional Primeira Infância chamou a atenção sobre a dificuldade de conhecer o volume de recursos aplicados em programas voltados à criança na Primeira Infância, estampou a extrema insuficiência dos valores que conseguiu estimar e recomendou que se criasse uma rubrica orçamentária específica para a primeira infância¹⁸⁹.

Essa mesma Rede publicou o opúsculo *A intersectorialidade nas políticas da primeira infância*¹⁹⁰, do qual consta o capítulo “Como se

188 FUNDAÇÃO ABRINQ. *De olho no orçamento criança*. 3ª edição. São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www.fadc.org.br/sites/default/files/2021-09/de-olho-no-orcamento-da-crianca.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2026.

189 RNPI. *Plano Nacional Primeira Infância 2010-2023* (pág. 20). Disponível em: <https://primeirainfancia.org.br/wp-content/uploads/2020/10/PNPI.pdf> e também em: [file:///D:/Arquivos/Downloads/pnpi%20\(2\).pdf](file:///D:/Arquivos/Downloads/pnpi%20(2).pdf) Acesso em: 7 fev. 2026.

190 RNPI. *A intersectorialidade nas políticas para a primeira infância*. 2015. <https://primeirainfancia.org.br/wp-content/uploads/2015/07/GUIA-INTERSECTORIAL.pdf> também em: [https://biblioteca.fmcsv.org.br/biblioteca/guia-para-e-](https://biblioteca.fmcsv.org.br/biblioteca/guia-para-e)

resolve o problema do orçamento para as ações intersetoriais?”, em que sugere a criação, no Orçamento da União, de uma Atividade Intersectorial para a Primeira Infância.

Em 2014, a RNPI, em parceria com a ONG Contas Abertas, fez o estudo técnico “Orçamento Primeira Infância”, que chegou ao cálculo dos valores destinados ao atendimento das crianças: eles correspondiam a 0,57% do Orçamento Geral da União e 0,3% do Produto Interno Bruto (PIB).

Em 2015, a Fundação Abrinq, o Unicef e o Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) criaram uma metodologia para a construção do OCA. Essa metodologia foi aperfeiçoada em 2017, acrescentando mais áreas e subáreas de ações e recursos.

Em 2019, a Lei nº 13.971 – Lei do Plano Plurianual 2020-2023¹⁹¹ – e as Leis de Diretrizes Orçamentárias de 2021 e 2022 tornaram as políticas públicas para as crianças e, em particular, para primeira infância (0 a 6 anos) prioridades orçamentárias.

Ainda em 2019, a Comissão de Orçamento da Câmara dos Deputados realizou *Audiência Pública sobre Investimento na Primeira Infância*, que concluiu sobre a necessidade de criar o Orçamento Primeira Infância. No mesmo ano, atendendo a requerimento da Frente Parlamentar Mista da Primeira Infância, aquela Casa legislativa enviou Ofício ao Tribunal de Contas da União solicitando informações sobre os valores efetivamente aplicados pelo Governo federal em programas de primeira infância e que aquele órgão obtivesse dos Tribunais de Contas dos Estados os valores aplicados pelos demais entes federados.

Em 2021, houve importantes iniciativas:

- A instituição da *Agenda Transversal e Multissetorial da Primeira Infância* (Decreto nº 10.770¹⁹²). O inciso III do art. 5º do Decreto determina que cada Ministério citado na Agenda preste anualmente informações ao

laboracao-de-planos-municipais-de-pi/ Acesso em: 7 fev. 2026.

191 BRASIL. Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020-2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13971.htm Acesso em: 12 fev. 2026.

192 BRASIL. Decreto nº 10.770, de 17 de agosto de 2021. Institui a Agenda Transversal e Multissetorial da Primeira Infância. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Decreto/D10770.htm Acesso em: 12 fev. 2026.

Ministério da Economia sobre o respectivo orçamento e os resultados orçamentário-financeiros e físicos das ações governamentais incluídas na Agenda Transversal e Multissetorial da Primeira Infância. Ao Ministério da Economia cabia fazer a consolidação;

- A criação do *Grupo de Trabalho de Orçamento Público pela Primeira Infância*, composto por representantes de 17 instituições vinculadas à primeira infância – órgãos públicos federais, especialistas da academia, organizações da sociedade civil e Unicef, que o coordenou¹⁹³. Esse Grupo de Trabalho propôs uma metodologia para identificar o montante de recursos públicos destinado à proteção e ao desenvolvimento da criança;
- A publicação do documento *Medição do Gasto Social com Primeira Infância*. Com metodologia inédita, apresenta estimativas do investimento público de 0 a 6 anos no País. O montante, naquele ano, representou apenas 0,41% do PIB e 0,92% do Orçamento Geral da União;
- A publicação de uma Nota Técnica do IPEA, em parceria com o Unicef, que descreve a metodologia para o cálculo do gasto social com crianças e adolescentes¹⁹⁴ e uma análise do orçamento planejado para 2022, que foi apresentado à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional¹⁹⁵.

Em 2022, um novo avanço:

- A edição da Portaria nº 1.410, em 2022, pelo então Ministério da Economia, regulamentando como deveriam ser apresentadas as

193 *Medição do Gasto Social com Primeira Infância para 2021*. Grupo de Trabalho de Orçamento Público para a Primeira Infância. Comissão Interinstitucional da Frente Parlamentar Mista da Primeira Infância. <https://www.unicef.org/brazil/media/19296/file/medicao-gasto-social-primeira-infancia-2021.pdf> Acesso em: 12 fev. 2026.

194 IPEA, UNICEF. Gasto Social com Crianças e Adolescentes (GSC&A) Descrição Metodológica. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10979/1/NT_Gasto_Social_com_Crianças_Adolescentes%20_Publicacao_Preliminar.pdf Acesso em: 13 fev. 2026.

195 MINISTÉRIO DA ECONOMIA. SOF. Financiamento da Primeira Infância – Orçamento Federal. Plano Plurianual 2020-2023. Ano base 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/arquivos/primeira-infancia-2022.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2026. Ver também: NAÇÕES UNIDAS BRASIL. Nova metodologia do UNICEF e IPEA aponta queda no gasto federal com crianças e adolescentes em 2022. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/165138-nova-metodologia-do-unicef-e-ipea-aponta-queda-no-gasto-federal-com-crianc%C3%A7as-e-adolescentes> Acesso em: 13 fev. 2026.

informações sobre orçamento e resultados orçamentário-financeiros e físicos das ações governamentais incluídas na Agenda Transversal e Multissetorial da Primeira Infância. A Portaria estabelece a classificação das despesas em *exclusivas*, *não exclusivas* e *difusas*, visando à transparência e ao acompanhamento das ações voltadas para a primeira infância. São consideradas *despesas exclusivas* da Primeira Infância as diretas ou específicas para a primeira infância com seu(s) programa(s), incluindo seu(s) desdobramento(s) orçamentários; *despesas não exclusivas*, as que, embora não direcionadas somente à Primeira Infância, a incluem ou a impactam significativamente; e *despesas de natureza difusa*, as de natureza geral, que, *a priori*, não contribuem ou impactam a Primeira Infância, mas poderão produzir efeitos sobre ela no momento da ocorrência da ação governamental ou na incidência da execução da despesa. Cada Ministério poderia apropriar à Primeira Infância tais despesas conforme critérios próprios de conveniência e oportunidade¹⁹⁶.

Em 2023, mais avanços:

- Utilizando metodologia diferente do estudo anterior, o Ministério do Planejamento e Orçamento publicou o documento “O financiamento da primeira infância no orçamento federal: agenda transversal e multissetorial da primeira infância”¹⁹⁷. A nova metodologia estima os investimentos, nos anos de 2022 e 2023, com crianças de 0 a 6 anos, pelos ministérios que integram a Agenda Transversal e Multissetorial da Primeira Infância. O levantamento constatou que os valores evoluíram dos R\$ 19,5 bilhões, destinados no ano de 2022, para R\$ 27,1 bilhões, em 2023.

196 Exemplos facilitam a compreensão. *Despesas exclusivas*: construção de uma creche, alimentação escolar na educação infantil, aquisição de brinquedos para a pré-escola, Primeira Infância no SUAS/Criança Feliz, operações de combate aos crimes contra a Primeira Infância. *Despesas não exclusivas*: Benefício de Prestação Continuada (BPC) na escola, implementação de políticas de atenção integral à saúde da criança. *Ações transversais (de natureza difusa)*: proteção à saúde da criança por meio da atenção e dos cuidados integrais e integrados desde a gestação até os 6 anos de idade, fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários.

197 MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO (MPO). SOF. Brasília: SOF/MPO, 202. *O financiamento da primeira infância no orçamento federal : agenda transversal e multissetorial da primeira infância : 2023 : anos base 2022* 2023 <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/outras-publicacoes-pasta/primeira-infancia.pdf> Acesso em: 9 fev. 2026.

E em 2024:

- Aprimorando a metodologia do estudo anterior, o Ministério do Planejamento e Orçamento publicou nova versão do documento. Localizou os valores empenhados no ano de 2023, constatando que, somados, alcançaram o total de R\$ 56,1 bilhões¹⁹⁸.

I.XII ART. 12 – PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL

Art. 12. A sociedade participa solidariamente com a família e o Estado da proteção e da promoção da criança na primeira infância, nos termos do caput e do § 7º do art. 227, combinado com o inciso II do art. 204 da Constituição Federal, entre outras formas:

I - formulando políticas e controlando ações, por meio de organizações representativas;

II - integrando conselhos, de forma paritária com representantes governamentais, com funções de planejamento, acompanhamento, controle social e avaliação;

III - executando ações diretamente ou em parceria com o poder público;

IV - desenvolvendo programas, projetos e ações compreendidos no conceito de responsabilidade social e de investimento social privado;

V - criando, apoiando e participando de redes de proteção e cuidado à criança nas comunidades;

VI - promovendo ou participando de campanhas e ações que visem a aprofundar a consciência social sobre o significado da primeira infância no desenvolvimento do ser humano.

Ao atribuir à sociedade (como o faz à família e ao Estado) o dever de garantir os direitos da criança, o art. 227 da CF o faz em

198 MPO. Secretaria de Orçamento Federal, Secretaria Nacional de Planejamento. -- Brasília: SOF/MPO, 2024. *O Financiamento da Primeira Infância no Orçamento Federal – Agenda transversal e multissetorial – 2024*. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/arquivos/2024_06_03-2024_financiamento_primeira_infancia-web.pdf Acesso em: 9 fev. 2026.

coerência com a concepção da criança cidadã. A criança convive, interage e participa da vida social. É um membro da sociedade. Seu registro de nascimento a inscreve no número de pessoas que compõem o quadro social e político do País. Ela torna-se habitante da *polis*, da *civitas* – quer dizer, é um ser político, um cidadão.

Os arts. 207, § 7º, e 204, II, da CF, referidos no art. 12 da Lei nº 13.257, fundamentam a participação da sociedade no planejamento e na execução das ações para a garantia dos direitos da criança. Eles abrem espaço à sociedade, representada por organizações sociais, para participar da formulação da política e do controle das ações em todos os níveis, inclusive quando se trata dos direitos da criança e do adolescente.

A Lei nº 13.257 retoma esse direito, especificando seis formas de participação:

- *participando, por meio de organizações representativas, da proposição e formulação de políticas, acompanhando e controlando ações do poder público em projetos e programas para as famílias e as crianças;*
- *integrando conselhos:* É de longa tradição, no Brasil, a criação de conselhos paritários – governo e sociedade. Na área da criança, os mais destacados são os Conselhos Nacional, Estaduais, Distrital e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente – Conanda, CEDCA, CDDCA e CMDCA (também mencionado pela sigla COMDICA); o Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, o Conselho Nacional de Saúde – CNS, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA, o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência – CONADE, e suas representações estaduais, distrital e municipais.

O Conselho Nacional de Educação – CNE é formado por conselheiros nomeados pelo Presidente da República, com funções normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação.

Há conselhos cujos membros são eleitos e exercem uma função que a sociedade lhes outorga, executando, portanto, atribuições também da sociedade e do governo. Como exemplo, temos o Conselho Tutelar. Terminado o mandato, a sociedade elege outros conselheiros.

O Conselho de Desenvolvimento Econômico Social Sustentável – CDESS é outro exemplo de participação da sociedade na proteção da criança. Criou também um Grupo de Trabalho Primeira Infância,

com o propósito específico de produzir sugestões e contribuir com o governo federal na área dos direitos da criança de até 6 anos de idade;

- *executando ações de própria iniciativa ou em parceria ou cooperação com órgãos do governo;*
- *cumprindo o conceito de responsabilidade social e de investimento social privado:* empresas criam programas, realizam projetos, apoiam iniciativas governamentais ou de organizações sociais, como as ONGs e as OSCIPs. Projetos sociais, como criação e animação de brinquedotecas, e ações internas, como cursos sobre cuidados da criança, festejo de aniversários dos filhos, letramento, flexibilizar retorno dos pais trabalhadores, são formas de as empresas realizarem a responsabilidade social e fortalecerem políticas públicas de aumento das licenças materna e paterna¹⁹⁹. Entre os benefícios que as empresas têm ao realizarem ações de extensão da licenças materna e paterna e de atendimento aos filhos dos seus trabalhadores, podem ser referidos os seguintes: ao criarem um espaço adequado para o aleitamento materno e permitirem um contato próximo entre a mãe ou o pai e a criança pequena, a empresa colabora com a família no desenvolvimento dos filhos no começo da vida, obtém maior engajamento, organização e produtividade maiores dos seus trabalhadores, reduz a rotatividade, atrai clientes e cria uma visão positiva da empresa;
- *formando redes locais de proteção e promoção da criança em suas comunidades, como associações de moradores, círculo de pais e mestres, grupo de amigos, rede comunitária de proteção à criança;*

199 Exemplos de empresas que realizam ações voltadas para as famílias e suas crianças pequenas: *Aché Laboratórios* mantém Centro de Desenvolvimento Infantil (CDI) para filhos de funcionários há mais de 25 anos, com educação infantil de alta qualidade; *Cummins Brasil* oferece licença-maternidade de 180 dias e mantém berçário na unidade de Guarulhos; *Eurofarma* disponibiliza “Espaços Criança” nas fábricas para educação infantil de excelência; *FEMSA/Fundación FEMSA* foca na formação de pais e cuidadores, além de requalificar espaços públicos com perspectiva da primeira infância; *Toy Company Diversões e Special Dog* são “Empresas Amigas da Criança” (programa da Fundação Abrinq), que desenvolvem diversas atividades para a primeira infância; *Hypera Pharma* mantém uma creche dentro do seu espaço (em Anápolis/GO) para cerca de 300 crianças filhas das trabalhadoras; a Fundação para o Remédio Popular (FURPE) mantém, há 30 anos, numa grande área verde, o Centro de Convivência infantil para crianças entre 0 e 6 anos de idade, filhos de colaboradores e colaboradoras do laboratório.

- *engajando-se em campanhas* de conscientização sobre os problemas que afetam a vida e o desenvolvimento das crianças, denúncias de violação de direitos, cartas de protesto contra ações ou omissões que caracterizam evidente agressão a crianças. O inciso VII visa a algo mais: que a sociedade tome a iniciativa de promover o conhecimento dos direitos da criança, o significado da primeira infância, a importância do cuidado integral para uma vida saudável e um desenvolvimento mais amplo possível.

Quando se fala em participação da sociedade “por meio de organizações representativas”, deve estar subentendida também a das famílias. Elas têm “a vida de seus filhos nas mãos”, seus sonhos, seus problemas, suas forças de resiliência, de transcendência, que ora despertam e cobram, ora animam e impulsionam os planejadores das ações do poder público.

A expressão “entre outras formas” evidencia que se trata de uma relação exemplificativa, não exaustiva. Espera-se que a sociedade continue acompanhando, fiscalizando, e avaliando as ações do governo na proteção e na promoção das crianças na Primeira Infância, contribuindo técnica e financeiramente, criando projetos e programas; enfim, ocupando o espaço que lhe pertence e pelo qual é responsável na garantia dos direitos da criança. A livre iniciativa é um dos princípios fundamentais da República Federativa do Brasil (Art. 1º, IV da CF).

Resta a questão: e nos municípios de pequeno porte e população reduzida, que não têm organizações sociais voltadas aos temas da criança e da infância, como a sociedade participaria do planejamento, do monitoramento, da avaliação de políticas, planos, programas, projetos, serviços e ações para as crianças?

A participação social não se confunde com a existência de organizações formalmente constituídas. São formas legítimas de participação social as associações comunitárias informais; os grupos de famílias, mães, pais e cuidadores; o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente; os conselhos de saúde, educação e Assistência Social – obrigatórios para que os municípios recebam recursos de transferência nessas áreas; as lideranças comunitárias, religiosas ou tradicionais; os conselhos escolares; e as reuniões comunitárias abertas.

O poder público local pode, também, fortalecer o CMDCA, garantindo vagas para representantes comunitários, promovendo

reuniões itinerantes e abertas à comunidade, bem como realizando audiências públicas, consultas, rodas de conversa com famílias e encontros intersetoriais em unidades básicas de saúde, centros de referência de assistência social e escolas.

Outra iniciativa que pode gerar bons resultados é a cooperação intermunicipal, tanto na elaboração de políticas e planos quanto no monitoramento das ações e na avaliação dos resultados.

I.XIII ART. 13 – REDES FAMILIARES E COMUNITÁRIAS

Art. 13. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios apoiarão a participação das famílias em redes de proteção e cuidado da criança em seus contextos sociofamiliar e comunitário visando, entre outros objetivos, à formação e ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, com prioridade aos contextos que apresentem riscos ao desenvolvimento da criança.

Este é um artigo precioso. Ele expressa a utopia do Marco Legal da Primeira Infância: chegar aos territórios, encontrar as crianças e suas famílias, surpreender-se com sua vitalidade, condoer-se com o sofrimento daquelas que vivem em situações de vulnerabilidade e realizar os serviços de cuidado e proteção que cabem ao Estado.

O sentido deste artigo é o cuidado das crianças *em* e *com* suas famílias e sua comunidade, por isso iniciativas comunitárias de organizações locais devem ser apoiadas. Formando redes de proteção e cuidado, haverá mais possibilidade de que diminuam e até acabem a violência doméstica, na rua e na comunidade, os maus-tratos, a negligência, o abuso, a exploração, o abandono; que nenhuma criança passe fome, respire ar contaminado, tome água poluída, pise no esgoto, brinque em ruas perigosas, fique presa em casa enquanto seus pais estão no trabalho.

Ao apoiar redes comunitárias de proteção e cuidado, aumentam as chances de que todas as crianças tenham acesso a uma unidade básica de saúde, aos centros de assistência social, à creche e à pré-escola; possam brincar livres e seguras em praças e parques; cresçam em contato com a Natureza verde ao seu redor, ornada de flores, voo de borboletas e canto de pássaros; que convivam com os avós e possam confiar nas pessoas.

O art. 13 da Lei nº 13.257 tem três componentes de grande relevância: as redes de proteção e cuidado das quais as famílias participem; a formação e o fortalecimento do vínculo familiar e comunitário; e a prioridade das atenções às famílias e comunidades em situação de vulnerabilidade.

I.XIII.I Rede comunitária de proteção e cuidado

Havendo uma rede comunitária com o objetivo de proteger as crianças, o Poder Público municipal deve apoiá-la; caso não exista, que incentive sua formação. O dispositivo reafirma que o Estado não é o único ator da proteção social: ele deve reconhecer, respeitar, complementar e potencializar o protagonismo comunitário.

Redes comunitárias de proteção à criança são articulações no território (vila, bairro, condomínio, rua) – formais ou informais – entre serviços públicos, organizações da sociedade civil, lideranças comunitárias e coletivos familiares, que sentem e assumem a corresponsabilidade no cuidado das crianças. Essas articulações viabilizam ações integradas de prevenção, apoio às famílias, identificação de situações de vulnerabilidade e encaminhamento às políticas públicas competentes. Trata-se, portanto, de uma estratégia de cooperação comunitária que amplia a capacidade protetiva do território, em consonância com o dever estatal de apoiar e estimular essas iniciativas.

Exemplificando:

- *Rede de Proteção no Bairro:* é um coletivo formado por representantes de instituições do território que se reúne periodicamente para compartilhar informações, planejar ações conjuntas e agir de forma coordenada diante de situações que carecem de cuidados. Imaginemos a seguinte situação: a professora identifica uma criança que chega à pré-escola com sinais de maus-tratos, leva o caso ao Programa Saúde na Escola (PSE) para atenção imediata, notifica o Conselho Tutelar e busca a cooperação da Rede. A assistente social do CRAS, uma pessoa da Equipe de Saúde da Família, um membro do Conselho Tutelar mais a professora e o líder comunitário combinam uma visita à família para entender a situação (perda de emprego, doença, depressão?) e sugerir, posteriormente, as ações e as instituições competentes para realizá-las. A professora se comprometeu a trazer novas informações na próxima reunião sobre o estado de saúde e o bem-estar da criança;

- *Rede de vizinhos*: grupos de gestantes que se reúnem na Unidade Básica de Saúde; grupo de voluntárias na comunidade que criam um posto de coleta de fraldas e recolhem leite para o Banco de Leite Humano; promotores do brincar – adolescentes e jovens que realizam ruas de recreio, criam e animam uma brinquedoteca no bairro;
- *Redes de proteção em povos e comunidades tradicionais*: em povos e comunidades tradicionais, não há redes exclusivas para a proteção, o acolhimento e o cuidado de crianças; elas são protegidas, acolhidas e cuidadas em redes mais amplas, no contexto da defesa dos direitos dessas comunidades. Elas não se limitam à proteção física ou assistencial; muitas vezes, incorporam saberes ancestrais, práticas culturais e modos de organização social que configuram uma proteção ampliada da infância – respeitando identidades, tradições e relações comunitárias próprias e diferenciadas das formas urbanas ou hegemônicas de serviços públicos. Servem como exemplos a *Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas*, que apoia associações comunitárias em diversos estados, promovendo capacitação, luta por direitos territoriais e iniciativas locais de proteção social e ambiental; a *Conexão Povos da Floresta*, que atende 2 mil comunidades indígenas, quilombolas e extrativistas da Amazônia; o *Projeto Awúre*, numa cooperação entre Unicef, Ministério Público do Trabalho e Organização Internacional do Trabalho (OIT), atua em comunidades tradicionais, incluindo quilombolas e indígenas no Recôncavo Baiano, com atividades de mobilização local, diagnóstico comunitário e estratégias para redução de evasão escolar, exclusão e violência contra crianças e adolescentes²⁰⁰.

I.XIII.II Vínculo

A importância do *vínculo afetivo* para o bebê vem sendo estudada desde John Bowlby (1907-1990), Winnicott (1896-1971) e Melanie Klein (1882-1960), inicialmente sob a denominação de “apego” (tradução de “*attachment*”, expressão de Bowlby – Teoria do Apego). Henri Wallon constatou, em seus estudos sobre o desenvolvimento do bebê, que a afetividade está no centro do seu desenvolvimento, sendo a emoção um elo orgânico, não racional, que mobiliza os

200 Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas. Ver em: <https://conaq.org.br/>; Conexão Povos da Floresta. Ver em: <https://conexaopovosdafloresta.org/en/the-project/>; Projeto Awúre. Ver em: <https://www.awure.com.br/>. Acesso em: 10 fev. 2026.

cuidadores a suprirem as necessidades do bebê, estabelecendo o primeiro contato com o mundo, onde a interação afetiva “molda” a construção do eu e a coexistência das funções afetiva e cognitiva²⁰¹.

O contato físico, a amamentação, o colo, o olhar atencioso e a interação responsiva são elementos fundamentais para o desenvolvimento físico e psíquico do bebê e da criança pequena. Esses gestos criam, desde os primeiros dias de vida, vínculos entre mãe e bebê, entre pai e bebê, ou entre cuidador(a) e bebê. Tais vínculos geram segurança na criança, que passa a ter uma “pessoa de referência” para situações em que se sente insegura; num sentido mais amplo, desenvolve o sentimento de confiança no outro, com repercussões ao longo de toda a vida.

A criança se constitui ao relacionar-se. A qualidade dos relacionamentos influencia a forma como ela se insere no mundo social, o modo como aprende a confiar e as escolhas que fará nas relações humanas. A ausência ou ruptura do vínculo pode gerar sofrimento, adoecimento mental, insegurança e dificuldades de socialização.

Ao dispor sobre o tema, a Lei nº 13.257 reconhece que a formação, a manutenção e a reconstrução de vínculos afetivos são matérias de relevante interesse público, e que sua garantia exige atuação corresponsável também do Poder Público.

O Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) é executado no âmbito do SUAS e coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome (MDS). O Ministério de Direitos Humanos e Cidadania (MDHC) atua em articulação, garantindo que esse serviço seja também instrumento efetivo de promoção de direitos humanos e cidadania para os grupos mais vulneráveis. O SCFV atende diversos grupos etários em situação de vulnerabilidade. Entre eles, incluem-se as crianças de até 6 anos. O Serviço realiza atividades com crianças, familiares e comunidade para fortalecer vínculos e prevenir situações de exclusão social e de risco, especialmente a violência doméstica.

Em 2021, o então Ministério da Cidadania publicou o *Caderno de orientações técnicas do serviço de convivência e fortalecimento*

201 WALLON, Henri. *A evolução psicológica da criança*. Tradução Cristina Carvalho. Edições 70, LDA. Lisboa, 1978.

de vínculos para crianças de 0 a 6 anos²⁰². Já o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, vigente inicialmente de 2007 a 2015, passou por revisões, debates e audiência pública promovida pelo Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania no segundo semestre de 2024, sendo aprovado com vigência para o período de 2025 a 2035. Em 23 de dezembro de 2025, em reunião conjunta do Conanda e do CNAS, o Plano foi aprovado²⁰³.

A Lei nº 12.826, de 2024 institui a parentalidade positiva como política de estado no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios²⁰⁴. Ao determinar ações nas áreas da assistência social, educação, saúde, cultura e segurança pública que visem fortalecer a parentalidade positiva e promover o direito ao brincar, vem contribuir significativamente para o fortalecimento do vínculo família-criança.

Além do vínculo familiar, o art. 13 trata dos *vínculos comunitários*, também eles fundamentais, pois somos ontologicamente seres sociais. Nossa origem é a humanidade: trazemos em nós a experiência das gerações que nos antecederam. Vimos de uma relação e nos constituímos na relação com o outro. Para a criança, a comunidade pode ser uma casa ampliada, um espaço de acolhimento, convivência e desenvolvimento social.

Essa extensão da vincularidade, trazida pelo Marco Legal da Primeira Infância, expressa a dimensão cidadã que compõe o ser integral da criança: indivíduo e sujeito de relações. John Donne (1572-1631), poeta, filósofo e teólogo inglês, afirma, na Meditação nº 17: “Nenhum homem é uma ilha, não é um ser isolado; é uma

202 O documento citado – *Caderno de orientações* – aprofunda a análise da dimensão social do serviço de convivência e vínculo comunitário da pessoa e comenta a forma como esse serviço é realizado. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/caderno-de-orientacoes-tecnicas-do-servico-de-convivencia-e-fortalecimento-para-criancas-de-0-a-6-anos/>. Acesso em: 29 jan. 2026.

203 CONANDA. Resolução CONANDA/CNAS nº 1, de 23 de dezembro de 2025. Disponível em: <https://blog.mds.gov.br/redesuas/wp-content/uploads/2025/12/RESOLUCAO-CONJUNTA-CNAS-CONANDA-No-1-DE-23-DE-DEZEMBRO-DE-2025.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2026.

204 BRASIL. Lei 14.826, de 20 de março de 2024, institui a parentalidade positiva e o direito ao brincar como estratégias intersetoriais de prevenção à violência contra criança. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14826.htm. Acesso em: 9 fev. 2026.

parte do todo. A morte de qualquer homem me diminui porque sou parte do gênero humano. Por isso, não pergunte por quem os sinos dobram: eles dobram por você”²⁰⁵.

A dimensão vincular é particularmente decisiva na infância, especialmente nos primeiros seis anos, quando se adquirem os valores sociais da amizade, da solidariedade e da cooperação. Robert Fulghum expressou, com didática e poesia, essa ideia no livro *Tudo o que eu devia saber na vida aprendi no Jardim da Infância*²⁰⁶. Desde a primeira infância, explicita-se a interdependência, o pertencimento a uma comunidade e a criação de laços de múltiplas naturezas. Esses vínculos devem ser promovidos, fortalecidos e, se for preciso, reestabelecidos por meio de programas sociais, como os prestados pelo Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos.

I.XIII.III Prioridade às famílias em situação de vulnerabilidade

Esta determinação explica-se por si mesma. É dever do Estado assegurar os direitos de todas as pessoas, sem discriminação, e prestar assistência social a quem dela necessitar (art. 203 da CF). Nesse sentido, o princípio da equidade orienta que aqueles que mais precisam devem ser atendidos com prioridade, de modo a reduzir desigualdades e criar condições reais de acesso aos direitos. O CadÚnico é o principal instrumento do governo para a identificação e a caracterização socioeconômica das famílias de baixa renda. Atualmente, 40 milhões de famílias estão cadastradas, abrangendo cerca de 95 milhões de pessoas. Destas, mais de 10 milhões são crianças de 0 a 6 anos. Ao detalhar o território, a renda, a composição familiar e o acesso a serviços, ele possibilita mapear riscos sociais

205 DONNE, John. *Meditações*. São Paulo: Landmark, 2007, p. 103-104.

206 FULGHUM, Robert. *Tudo o que eu devia saber na vida aprendi no Jardim de Infância*. São Paulo: Círculo do Livro, 1994. Nas primeiras páginas, Fulghum escreve:

“Tudo que eu preciso mesmo saber sobre como viver, o que fazer, e como ser, aprendi no jardim-de-infância. A sabedoria não estava no topo da montanha mais alta, no último ano de um curso superior, mas no tanque de areia do pátio da escolinha maternal.

Vejam o que aprendi: Dividir tudo com os companheiros. Jogar conforme as regras do jogo. Não bater em ninguém. Guardar os brinquedos onde os encontrava. Arrumar a ‘bagunça’ que eu mesmo fazia. Não tocar no que não era meu. Pedir desculpas, se machucava alguém...” (p. 7).

e identificar quais famílias estão em situação de extrema pobreza, insegurança alimentar ou com crianças fora da escola. Por meio do CadÚnico, os gestores identificam quem são as crianças mais vulneráveis e onde elas estão, possibilitando a busca ativa e a implementação de ações afirmativas, combatendo as desigualdades.

I.XIV ART. 14 – INTERSETORIALIDADE NAS AÇÕES DE APOIO ÀS FAMÍLIAS

Este artigo tem grande importância por contribuir para a superação do viés tradicional que concentra na mulher/mãe a responsabilidade pelo cuidado da criança e a coloca como destinatária quase solitária, com seu bebê, dos programas de apoio à família. O homem é explicitamente incluído nessa responsabilidade. Ao mencionar as visitas domiciliares e a promoção da maternidade e da paternidade, o texto legal confere clareza a essa perspectiva de corresponsabilidade.

Art. 14. As políticas e programas governamentais de apoio às famílias, incluindo as visitas domiciliares e os programas de promoção da paternidade e maternidade responsáveis, buscarão a articulação das áreas de saúde, nutrição, educação, assistência social, cultura, trabalho, habitação, meio ambiente e direitos humanos, entre outras, com vistas ao desenvolvimento integral da criança.

§ 1º Os programas que se destinam ao fortalecimento da família no exercício de sua função de cuidado e educação de seus filhos na primeira infância promoverão atividades centradas na criança, focadas na família e baseadas na comunidade.

§ 2º As famílias identificadas nas redes de saúde, educação e assistência social e nos órgãos do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente que se encontrem em situação de vulnerabilidade e de risco ou com direitos violados para exercer seu papel protetivo de cuidado e educação da criança na primeira infância, bem como as que têm crianças com indicadores de risco ou deficiência, terão prioridade nas políticas sociais públicas.

§ 3º As gestantes e as famílias com crianças na primeira infância deverão receber orientação e formação sobre maternidade e paternidade responsáveis, aleitamento materno, alimentação complementar saudável, crescimento e desenvolvimento infantil integral, prevenção de acidentes e

educação sem uso de castigos físicos, nos termos da Lei nº 13.010, de 26 de junho de 2014, com o intuito de favorecer a formação e a consolidação de vínculos afetivos e estimular o desenvolvimento integral na primeira infância.

§ 4º A oferta de programas e de ações de visita domiciliar e de outras modalidades que estimulem o desenvolvimento integral na primeira infância será considerada estratégia de atuação sempre que respaldada pelas políticas públicas sociais e avaliada pela equipe profissional responsável.

§ 5º Os programas de visita domiciliar voltados ao cuidado e educação na primeira infância deverão contar com profissionais qualificados, apoiados por medidas que assegurem sua permanência e formação continuada.

§ 6º Os programas de visita domiciliar deverão dar prioridade de atendimento às crianças referidas no § 2º do art. 3º desta Lei, com o objetivo de identificar de forma precoce necessidades específicas de atenção e promover o desenvolvimento integral dessas crianças, encaminhadas, inclusive, por meio de serviços estruturados de atenção precoce.

O art. 14 é extenso porque o legislador quis concentrar nele as principais diretrizes para a ação do Estado no apoio às famílias, reconhecidas como cuidadoras e educadoras primordiais das crianças nos primeiros anos de vida. Segundo o art. 227 da CF, elas também têm o dever de priorizar os direitos de seus filhos.

Para desempenhar esse papel, o apoio do Estado pode ser necessário – senão para todas as famílias, certamente para aquelas que vivem em condições e ambientes vulneráveis, em contextos rudes, pouco favoráveis, senão opostos ao desenvolvimento infantil. O *caput* do artigo explicita as formas pelas quais o Estado deve prestar esse apoio: por meio de políticas públicas e de programas governamentais. São mencionados dois exemplos: os programas de visita domiciliar e os de promoção da paternidade e maternidade responsáveis.

O Marco Legal da Primeira Infância não restringe a atuação do Poder Público aos dois programas citados, pois a sequência do artigo explicita que essa atuação deve articular diversas áreas: saúde, nutrição, educação, assistência social, cultura, trabalho, habitação, meio ambiente e direitos humanos, entre outras, para promover o desenvolvimento integral da criança. Em outras palavras, o

Estado deve chegar às famílias com serviços dessas áreas de forma coordenada e complementar.

Assim, o cuidado com a saúde das famílias, por exemplo, requer também a intervenção das políticas de habitação, saneamento básico, meio ambiente, trabalho, cultura e outras. Cada vez mais, a assistência social tem conseguido dialogar e planejar ações conjuntas com essas áreas, especialmente em territórios de maior pobreza.

Novamente, o Marco Legal retoma o conceito de “desenvolvimento integral”, voz tônica de toda a Lei e coerente com uma visão holística da criança. A amplitude das áreas citadas torna evidente que o desenvolvimento integral – que abrange a dimensão singular da criança e sua dimensão social e cidadã – não é mais responsabilidade exclusiva das três áreas que estiveram tradicionalmente no centro: saúde, educação e assistência social. Ao redor delas, gravitam outras políticas igualmente essenciais, conforme declara o art. 5º desta Lei, ao defini-las como prioritárias para as políticas e planos da primeira infância.

Comentemos algumas:

a) Nutrição

A nutrição desempenha papel central na promoção da saúde e do bem-estar da criança. A desnutrição ainda persiste entre crianças de famílias em situação de miséria e vulnerabilidade social, felizmente em porcentagem progressivamente mais reduzida, mas outro problema vem crescendo de forma alarmante, alcançando todas as faixas de renda – a má nutrição. A obesidade infantil já figura como grave problema nutricional no país, trazendo consequências severas e duradouras, como diabetes tipo II, doenças cardiovasculares (hipertensão), alterações no desenvolvimento ósseo, problemas osteoarticulares (joelho valgo, dores nas costas, dores no quadril etc.), apneia do sono, além de problemas psicológicos, de socialização, de autoimagem etc.²⁰⁷.

As causas não se restringem à alimentação inadequada – marcada pelo consumo de produtos industrializados, ultraprocessados e ricos em açúcares e gorduras. Outros fatores contribuem

207 A obesidade é um problema mundial. Segundo a OMS, a doença vem crescendo de forma alarmante: em 2024, estima-se que 35 milhões crianças com menos de 5 anos estavam acima do peso. No Brasil, de acordo com o IBGE, uma em cada três crianças de 5 a 9 anos tem sobrepeso.

significativamente, como o sedentarismo, a redução de atividade física, a baixa qualidade do sono e a mudança nos modos de vida contemporâneos. Por isso, o enfrentamento da má nutrição não pode ser responsabilidade exclusiva da saúde: requer atuação integrada de áreas como educação, assistência social, lazer, urbanismo, meio ambiente e cultura, promovendo experiências que incluam brincadeiras ao ar livre, convivência comunitária, atividades físicas regulares e contato com a natureza, favorecendo desenvolvimento corporal, emocional e social saudável.

b) Meio ambiente e mudanças climáticas

O meio ambiente é um fator determinante para a saúde e o desenvolvimento da criança desde a vida intrauterina. Pesquisas demonstram que o simples aumento da temperatura ambiental pode afetar adversamente o feto. Além disso, eventos climáticos extremos – como ondas de calor, enchentes e secas prolongadas – correlacionam-se com uma maior incidência de partos prematuros e baixo peso ao nascer, bem como com o agravamento de infecções respiratórias em crianças pequenas²⁰⁸.

Um estudo da Fiocruz constatou que eventos extremos – como secas prolongadas, enchentes, aumento da temperatura, poluição do ar e queimadas – acarretam uma série de danos à saúde infantil. Entre as consequências identificadas, estão o aumento na incidência de doenças infecciosas (a exemplo de dengue e diarreias por contaminação hídrica), casos de desnutrição, e o agravamento de problemas respiratórios, como asma e bronquite. Tais eventos também estão associados a um risco elevado de desfechos negativos ao nascimento, como partos prematuros e baixo peso, os quais geram impactos diretos no desenvolvimento global das crianças²⁰⁹.

208 O artigo “Child-centred climate action cannot wait” (A ação climática centrada nas crianças não pode esperar), publicado pela revista *The Lancet Child & Adolescent Health* – EDITORIAL – VOLUME 8, ISSUE 7, P467, JULY 2024, diz que: “Os bebês com menos de 1 ano, que são particularmente vulneráveis ao calor extremo, de 2013 a 2022 foram expostos a 8,4 dias de ondas de calor, enquanto, de 1986 a 2005, foram expostos 4,0 dias. Em 2022, mais de 27 milhões de crianças enfrentaram insegurança alimentar aguda devido a condições meteorológicas extremas em países fortemente afetados pela crise climática, e a UNICEF estima que 739 milhões de crianças estiveram expostas a uma escassez de água elevada ou extremamente elevada”.

209 FIOCRUZ. *Mudança Climática, Saúde e Crianças: Vulnerabilidades no Brasil*, 2021. Christovam Barcellos e colaboradores. Efeitos das Queimadas na Saúde

É doloroso constatar que os impactos da crise climática não são democraticamente distribuídos: eles recaem com força desproporcional sobre as crianças já vulnerabilizadas pela pobreza, pela exclusão social e pela falta de acesso a serviços básicos, ampliando perversamente as desigualdades. A desigualdade socioambiental pode ser considerada uma *injustiça climática*, porque atinge com maior severidade as crianças mais pobres e marginalizadas. Para corrigir essa injustiça, o Poder Público tem que criar mecanismos de proteção especial e urgente dessas crianças antes que as medidas de longo prazo sejam implementadas.

c) Cultura

Como ignorar o papel da cultura na vida de um bebê e de uma criança pequena? Eles crescem absorvendo a cultura de sua família, de sua ascendência étnica, de sua comunidade, de sua região e do seu País. Os valores, os modos de viver, a linguagem, as referências simbólicas e estéticas desses espaços culturais alicerçam a construção da identidade pessoal, social, linguística e emocional da criança.

Pode-se dizer que as crianças *absorvem* essa cultura, mas o fazem dando-lhe significados próprios do mundo infantil. Elas ressignificam relações, objetos, palavras, acontecimentos por meio do brincar e da linguagem e das interações cotidianas. O que as crianças vivem, fazem, dizem tem características próprias do seu universo de fantasia e realidade, de imitações e criações. Elas entrelaçam imaginação e acontecimentos, imitação e criação. Tudo isto é produção cultural da infância.

O que é próprio das crianças – vivacidade, curiosidade, desejo de conhecer, de inventar, de participar, de brincar... – é um fenômeno sociológico relevante. Vivendo, elas estão produzindo cultura. Essa *cultura da infância* faz bem ao mundo adulto, pois, sem infância, a sociedade perderia essa fonte de invenção e renovação, de fantasia e projeção, podendo se tornar monótona e repetitiva. Sendo adultos, habituados à rotina cotidiana, precisamos da cultura da infância para resgatar a nossa própria infância enquanto ternura e aconchego, criação e imaginação, felicidade e dor, confiança e medo, porque, no

de Crianças na Amazônia, 2022. Sandra Hacon e equipe. Resumo em: <https://fiocruz.br/livro/mudancas-climaticas-desastres-e-saude>. Acesso em: 5 fev 2026.

dizer de Walter Benjamin: “Os nossos hábitos são formas petrificadas de nossa primeira felicidade, do nosso primeiro terror”²¹⁰.

As políticas sociais de apoio à família, no seu papel de primeira cuidadora e educadora, precisam valorizar tanto a cultura familiar quanto a produção cultural da criança. Essa exigência tem ainda mais importância no caso de famílias migrantes internas – do campo para a cidade ou entre contextos étnicos distintos –, e de famílias imigrantes ou refugiadas, para as quais língua, costumes, alimentação e outras práticas cotidianas são diferentes.

d) Urbanismo

O setor responsável pelo planejamento urbano também tem a ver com os direitos da criança. Sua presença começa na elaboração ou revisão do Plano Diretor e vai até a realização das obras de infraestrutura que tornem a cidade “amiga da criança”.

A localização de equipamentos públicos essenciais – como creches, pré-escolas²¹¹, CRAS, CREAS, UBS, UPA, praças e áreas de lazer – precisa seguir os critérios técnicos de proximidade e acessibilidade²¹² por parte das famílias e crianças. Para tanto, o dirigente do órgão municipal responsável pela política urbana²¹³ passa a ser membro indispensável da equipe que elabora e implementa a Política e o Plano Municipal pela Primeira Infância.

Nesse contexto, ganha relevância a provocação da Rede Urban95 (Fundação Van Leer): “Se você pudesse vivenciar sua cidade a 95 cm – a altura de uma criança de 3 anos – o que você

210 BENJAMIN, Walter. *Reflexões: a criança, o brinquedo, a educação*. São Paulo: Summus, 1984. citação apresentada por Willi Bolle no texto introdutório “Walter Benjamin e a cultura da criança”, p. 14-15.

211 Afirma o art. 4º da LDB que o dever do Estado para com a educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: “X - vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima de sua residência a toda criança a partir do dia em que completar 4 (quatro) anos de idade”.

212 Acessibilidade é a ausência de barreiras que garante a igualdade de oportunidades.

213 Os municípios adotam diferentes nomes para esse setor, entre os quais constam: Secretarias de Planejamento e Desenvolvimento Urbano; de Obras e Infraestrutura; de Gestão do Território; de Ordenamento Territorial; da Cidade e Habitação; de Urbanismo; de Planejamento Urbano e Habitação; de Infraestrutura, Mobilidade e Serviços Públicos etc.

mudaria?”. A Fundação Van Leer escreve, ainda, no *site* do Programa Urban95:

A presença de crianças e famílias é um indicador da vitalidade e dinamismo de uma cidade. As áreas urbanas podem ser lugares maravilhosos para crescer, mas também apresentam desafios significativos para a saúde e o bem-estar de bebês, crianças pequenas e cuidadores. Isso inclui desde a falta de áreas verdes e espaços seguros para brincar até ruas movimentadas, dificuldades de mobilidade e até mesmo o isolamento social²¹⁴.

Essa premissa orienta a requalificação de espaços ociosos ou degradados – como becos, terrenos baldios e praças subutilizadas –, convertendo-os em microparques e parques naturalizados. Tais intervenções não apenas resgatam a natureza no tecido urbano, mas criam ambientes qualificados para convivência, lazer e brincadeira, fundamentais para o desenvolvimento infantil. Essas iniciativas estão trazendo a natureza de volta à cidade e às crianças²¹⁵.

Em urbanismo, um item fundamental é a moradia. O espaço doméstico, em que a criança passa a maior parte do seu tempo, mesmo que esteja numa creche ou pré-escola de tempo integral, as outras 14 ou 16 horas de cada dia, mais os fins de semana, feriados e o período das férias, são vivenciadas no espaço de sua casa, pátio, rua, vizinhança. Esses ambientes precisam ser seguros, limpos, dispor de água potável, ter espaço para brincar, livres de ruídos muito altos, e livres de poluição. Programas como Minha Casa Minha Vida²¹⁶,

214 VAN LEER FOUNDATION. Urban95. Criando cidades saudáveis, seguras e vibrantes onde bebês, crianças pequenas e famílias prosperam. Disponível em: <https://vanleerfoundation.org/pt-br/urban95/>. Acesso em: 20 jan. 2026.

215 A Rede Urban95 atua como um programa de apoio técnico e troca de experiências para gestores municipais. No vídeo acessível neste endereço: <https://www.instagram.com/reel/DLzVeU7td5G/?igsh=MXZ0c2tkejFzdGYzdQ%-3D%3D>, temos uma breve narrativa da transformação de espaços antes feios e perigosos em lugares agradáveis, atrativos e motivadores da brincadeira, da interação, da aprendizagem, do desenvolvimento das crianças com suas famílias. Acesso em: 12 jan. 2026.

216 CAIXA ECNÔMICA FEDERAL. Minha Casa, Minha Vida. <https://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minha-vida/Paginas/default.aspx>. Acesso em: 9 fev. 2026.

Urban95²¹⁷, e Instituto Primeira Infância Plantar Amor – PIPA²¹⁸ vêm trabalhando para criar condições de habitação e lazer mais dignos para as famílias e suas crianças.

e) Trabalho e emprego

O órgão municipal responsável pelo setor “trabalho e emprego” ocupa posição estratégica na garantia dos direitos da criança. A ele cabe prestar apoio à inserção laboral das famílias, prioritariamente das que têm filhos pequenos. Iniciativas em conjunto com a Assistência Social têm criado possibilidades de trabalho remunerado para essas mulheres. Estudo realizado pela FMCSV, pelo MEC e pelo MDS constata forte associação entre matrícula na educação infantil e emprego formal da família²¹⁹

São exemplos dessa articulação:

- o *Banco de Talentos de Mães*, de Joinville (SC), cadastra e direciona mulheres para vagas de emprego compatíveis com sua realidade;
- o *Programa Mãe Coruja Recife*, inspirado no Programa Mãe Coruja Pernambucana²²⁰, foi criado com o objetivo de ser indutor da redução da morbimortalidade materna e infantil. Atua em 49 bairros da cidade, selecionados a partir dos índices de mortalidade infantil e vulnerabilidade social, e conta com 25 Espaços Mãe Coruja. Acompanha mulheres gestantes no pré-natal, no parto e no puerpério e as crianças até os primeiros 6 anos de idade;
- o *Programa da Prefeitura de Maceió*, coordenado pela Secretaria Municipal de Trabalho, Abastecimento e Economia Solidária, promove a qualificação profissional, o empreendedorismo e a intermediação de

217 FUNDAÇÃO VAN LEER. “Urban95”. <https://urban95.org.br/>. Acesso em: 9 de fev. 2026.

218 INSTITUTO PIPA. <https://www.instagram.com/infanciapipa/>. Acesso em: 9 fev. 2026.

219 FMCSV, MEC, MDS. O desafio da equidade no acesso à educação infantil: Uma análise do CadÚnico e do Censo Escolar. Disponível em: <https://biblioteca.fmcsv.org.br/biblioteca/o-desafio-da-equidade-no-acesso-a-educacao-infantil-uma-analise-do-cadunico-e-do-censo-escolar/>. Acesso em: 12 mar 2026.

220 O Programa “Mãe Coruja Pernambucana”, criado em 2007, depois de anos de intenso trabalho intersetorial chegando às comunidades mais vulneráveis para atender gestantes e mães, vem sofrendo progressivo enfraquecimento. Seu papel inovador desde sua criação pode ser visto no endereço: https://www.mds.gov.br/webarquivos/assistencia_social/primeira_infancia/pernambuco/apresentacao_mae_coruja.pdf. Acesso em: 6 fev. 2026.

mão de obra para mulheres com filhos de 0 a 6 anos e se articula com a Secretaria de Educação para garantir vagas em creches;

- o *Programa de Economia Solidária e Cooperativas de Costura* (Varzedo/BA e outros municípios), no qual as secretarias de Trabalho e Assistência Social oferecem capacitação, maquinário e apoio à comercialização para que grupos de mães formem cooperativas ou associações como meio de geração de renda para mulheres.

Tais modelos demonstram a viabilidade de criar trabalho remunerado que reconheça e valorize o papel social das mães.

Uma barreira comum ao emprego de mulheres com um bebê ou uma criança de até 6 anos é não poder colocá-los numa creche ou pré-escola em tempo integral. Restariam a ela as opções desfavoráveis de custear cuidados informais e pedagogicamente insatisfatórios de uma vizinha, ou encarregar irmãos para assumir essa responsabilidade, também imprópria, ou a renúncia ao trabalho remunerado.

Uma concepção nova trazida pela Política Nacional de Cuidados é a de que *quem cuida de crianças é trabalhador(a) do cuidado*. Uma ação fundamental inserida no Plano Nacional de Cuidados²²¹ é o apoio prioritário do Estado como parte da rede de proteção social.

f) Segurança Pública

Outra área indispensável da atenção às famílias e suas crianças é a da segurança pública. Ela integra o Sistema de Garantia de Direitos, exercendo a função de proteção integral em duas frentes:

- no *ambiente físico*, realizando ações preventivas e protetivas contra todas as formas de violência intrafamiliar, comunitária e institucional. Em articulação com o setor de planejamento ou infraestrutura urbana, contribui para assegurar espaços públicos seguros e amigos da criança, como microparques, praças etc.²²²;

221 BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS). Política Nacional de Cuidados. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2024/Lei/L15069.htm; e Plano Nacional de Cuidados. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/decreto/d12562.htm. Acesso em: 26 jan. 2026.

222 Informações, dados e orientações práticas sobre essa matéria são trazidos pela publicação *Segurança e Proteção à Violência – como articular as políticas de Segurança Pública para a promoção da Primeira Infância*, da Fundação Maria Cecília Souto Vidigal (FMCSV), com contribuições da Associação dos Mem-

- no *ambiente digital*, criando mecanismos e orientando as famílias para o enfrentamento de ameaças virtuais, como o ciberabuso, a exploração sexual *on-line* e a pedofilia, que são riscos crescentes e de alta gravidade²²³.

A conexão entre espaço público da primeira infância e segurança cidadã vem se espraiando por todas as regiões brasileiras. Em cada território, assume contornos próprios, mas com um objetivo em comum: assegurar às crianças espaços seguros, atrativos, interativos com a natureza, estimuladores da criatividade, do brincar e das interações entre pares e intergeracionais²²⁴.

Dessa forma, a segurança pública transcende sua função tradicional de repressão, assumindo um caráter preventivo e protetivo essencial para assegurar um entorno familiar e social seguro para o desenvolvimento infantil.

O Disque 100 é um serviço telefônico nacional, gratuito e confidencial, que funciona 24 horas por dia para receber denúncias violência e abusos – especialmente contra crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiência e grupos vulneráveis – e direcioná-las aos órgãos competentes.

bros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), da Coalisção Brasileira pelo Fim da Violência contra Crianças e Adolescentes, do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e da Rede Nacional Primeira Infância (RNPI). Disponível em: https://issuu.com/fmcsv/docs/primeira_inf_ncia_no_munic_pio_2025_-_seguran_a_e_/3?ff. Acesso em: 16 fev. 2026.

223 A Resolução nº 245, de 2024, do Conanda, sobre os direitos das crianças e adolescentes no ambiente digital, dispõe que tanto o poder público quanto as empresas precisam colaborar ativamente na divulgação de informações corretas sobre direitos e riscos que afetam crianças e adolescentes nos contextos digitais, bem como sobre riscos e oportunidades vinculados a produtos e serviços. Disponível em: [file:///D:/Arquivos/Downloads/resoluCAo-n-245-de-5-de-abril-de-2024-resoluCAo-n-245-de-5-de-abril-de-2024-dou-imprensa-nacional%20\(2\).pdf](file:///D:/Arquivos/Downloads/resoluCAo-n-245-de-5-de-abril-de-2024-resoluCAo-n-245-de-5-de-abril-de-2024-dou-imprensa-nacional%20(2).pdf). Acesso em: 10 fev. 2026.

224 A diversidade de iniciativas e a criatividade local se expressam em microparques, parques naturalizados, microparques, praças com brinquedos e equipamentos lúdicos (ex. Praça Pipa/Caruaru, Praças da Infância/Recife), espaços do brincar (ex. brinquedopraças em 184 municípios do Ceará), parques naturalizados (em São Paulo, Fortaleza, Boa Vista, Caruaru, Sobral, Niterói, Campinas, Estância Velha).

Os parágrafos do art. 14 orientam a operacionalização da política de apoio às famílias no cuidado de seus filhos pequenos, e eles merecem comentário:

§ 1º – *Abordagem Sistêmica*: A criança, destinatária prioritária – por força do art. 227 da CF – das políticas de apoio à família, não pode ser atendida de forma isolada do contexto familiar e comunitário em que vive. Uma vez que o desenvolvimento infantil é diretamente influenciado por esse contexto, é fundamental uma abordagem intersetorial e interinstitucional, superando as visões fragmentadas das políticas setoriais. Essa visão sistêmica estende-se a todos os membros da família, com atenção inclusiva e específica ao papel do pai ou companheiro da mãe, reconhecido como elemento vital na teia de relações que forma a criança. “Família” e “licença-paternidade”, mencionados no *caput* do art. 14, conduzem a essa abordagem integral.

O Modelo Bioecológico do Bronfenbrenner é um valioso instrumento para compreender as influências multidirecionais entre o meio e a criança. O desenvolvimento pessoal resulta de redes de relações e condições sociais que se influenciam mutuamente, e não como um processo individual isolado, comum no passado. Os ambientes da criança são sistemas interligados:

- o contexto imediato (família, escola e comunidade) – *microssistema*;
- as relações entre esses espaços – *mesossistema*;
- as estruturas sociais mais amplas que influenciam indiretamente a vida da criança – *exossistema*;
- os valores culturais, as normas e as políticas da sociedade – *macrossistema*;
- todos eles sujeitos à dimensão do tempo – *cronossistema*.

Essa perspectiva reforça que a proteção e a promoção do bem-estar infantil dependem da qualidade das interações e dos ambientes que cercam a criança, incluindo a comunidade como espaço fundamental de cuidado, pertencimento e aprendizagem social. Assim, políticas públicas e redes comunitárias de proteção ganham relevância não apenas como suporte externo, mas como parte integrante do ecossistema de desenvolvimento, evidenciando que cuidar da criança implica fortalecer os vínculos, os contextos e as relações que sustentam sua vida cotidiana.

§ 2º – *Focalização*: O alvo prioritário são as famílias em situação de risco, que vivem em situação e ambientes vulneráveis, e as que têm crianças com deficiência ou com indicativos de risco no desenvolvimento. Os recursos e esforços públicos devem alcançar, primeiro, aqueles em maior necessidade e as ações, reguladas pelo princípio da equidade.

§ 3º – *Ações Essenciais*: O dispositivo enumera ações de cuidado e educação que encontram operacionalidade, em grande medida, por meio do SUS, como o acompanhamento do pré-natal e do desenvolvimento infantil. Cinco indicadores são fundamentais para orientar as ações prioritárias: parto natural, amamentação, vacinação, denúncias de violência doméstica e mortalidade infantil.

O tema da paternidade ativa, apenas tangenciado no parágrafo, merece uma reflexão sobre aspectos específicos, que serão considerados nos comentários ao art. 38, que regula a licença-maternidade e a licença-paternidade ampliadas.

§§ 4º e 5º – *Visita Domiciliar*: Estes parágrafos institucionalizam a visita domiciliar no âmbito das políticas sociais públicas, afastando-a de um eventual estilo assistencialista e da irregularidade e descontinuidade. Eles expõem dois requisitos: 1º – que tenham o caráter de programa planejado, executado e avaliado por profissionais qualificados; e 2º – que esse programa seja considerado estratégico nas políticas sociais.

A razão dessas exigências está na necessidade de os/as visitantes/as possuírem conhecimento sobre desenvolvimento e aprendizagem dos bebês e crianças pequenas; terem sensibilidade no diálogo sobre questões com gestantes, puérperas e mães de bebê; e possuírem uma ética profissional que respeita a inviolabilidade do lar e o sigilo das informações que recebem e sobre os problemas que a família possa estar vivendo. Deve-se evitar o máximo possível a rotatividade desse pessoal, pois a família precisa ter confiança na pessoa que faz as visitas em seu domicílio com finalidade técnico-profissional.

O Programa Criança Feliz, reordenado pelo MDS em 2025, passou a compor, de forma permanente, a rede de proteção social do Brasil. A Resolução CNAS/MDS nº 218, desse mesmo ano, incluiu, na tipificação nacional dos serviços assistenciais, o público “Gestantes e Crianças de 0 a 6 anos completos no Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio”. A Resolução

define que a finalidade desse serviço é “prevenir situações de vulnerabilidade, desproteção, riscos sociais e violações de direitos que possam comprometer o desenvolvimento integral de crianças de até seis anos de idade, incluindo aquelas com deficiência, bem como o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários e a efetivação de direitos”. E descreve-o como serviço fundamentado na centralidade da família, na lógica da territorialização da política de assistência social e no reconhecimento do direito ao brincar como prática estruturante do desenvolvimento infantil. Suas ações buscam valorizar a parentalidade positiva e protetiva, o vínculo afetivo e a promoção de ambientes familiares e comunitários que favoreçam a proteção integral das crianças e assegurem o acesso às seguranças socioassistenciais – acolhida, renda, convívio/vivência familiar, comunitária e social, desenvolvimento de autonomia, apoio e auxílio²²⁵. A Resolução nº 219, de 2025, regulamenta o Serviço e pactua suas ações no SUAS²²⁶.

§ 6º (Incluído pela Lei nº 14.880/2024) – *Triagem e Encaminhamento*: Esta recente alteração reforça o caráter estratégico da visita domiciliar, atribuindo-lhe uma função proativa na identificação de problemas de desenvolvimento. A visita torna-se, assim, uma porta de entrada para o sistema de proteção, permitindo o diálogo imediato com a família e o encaminhamento ágil aos serviços especializados, otimizando a rede de cuidado e potencializando os resultados positivos para a criança.

225 BRASIL. MDS/CNAS. Resolução CNAS/MDS nº 210, de 25 de nov. de 2025. Institui na Tipificação Nacional dos Serviços Assistenciais o público Gestantes e Crianças de 0 a 6 anos completos no Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio. Disponível em: <https://sintse.tse.jus.br/documentos/2025/Nov/26/para-conhecimento-institucional/resolucao-no-218-de-25-de-novembro-de-2025-inclui-na-tipificacao-nacional-de-servicos>. Acesso em: 28 jan. 2026.

226 BRASIL. MDS. Resolução CNAS/MDS nº 2019, de 25 de nov. de 2025. Dispõe sobre a regulamentação do Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Gestantes e Crianças de 0 a 6 anos e pactua suas ações no Sistema Único de Assistência Social. Disponível em: <https://in.gov.br/web/dou/-/resolucao-cnas-mds-n-219-de-25-de-novembro-de-2025-671043223>. Acesso em: 28 jan. 2026.

I.XV ART. 15 – AS CRIANÇAS SUJEITOS DA CULTURA

Art. 15. As políticas públicas criarão condições e meios para que, desde a primeira infância, a criança tenha acesso à produção cultural e seja reconhecida como produtora de cultura.

A importância deste comando legal reside no significado da cultura:

[...] é o mais poderoso elemento de coesão social, de criação de identificação e de vínculos, de melhora nos índices de qualidade de vida, de conexão entre a ancestralidade e a contemporaneidade e de transmissão dos elementos evolutivos de uma sociedade²²⁷.

Este artigo reafirma o direito à cultura previsto constitucionalmente e o expande, ao reconhecer a criança como agente simbólico ativo – portanto, destinatária e criadora de cultura. “Trata-se de um marco civilizatório: a infância é reconhecida como presença plena no espaço público, convocando o Estado e a sociedade a garantirem não só acesso, mas escuta, expressão e protagonismo”²²⁸.

A Sociologia da Infância fornece base científica ao reconhecimento da criança como produtora de cultura, ao constatar que ela é um ator social competente, capaz de construir sistemas próprios de significação e de ação, distintos e, muitas vezes, desafiadores para a lógica dos adultos. Por isso, o professor Willi Bolle, em comentário ao livro *Reflexões: a criança, o brinquedo, a educação*, de Walter Benjamin, diz com propriedade: “Muito mais próximo da criança que o pedagogo bem-intencionado lhe são o artista, o colecionador e o mago”²²⁹.

A criança se apropria da linguagem, ressignificando palavras e expressões, sobretudo nas brincadeiras, alimentadas pelo imaginário infantil. Assim, ela “ultrapassa as barreiras de nossa formalização linguística, utilizando sua potência sensível e extrassensível” para imaginar, relacionar-se e criar seus próprios significados. As

227 RNPI. *Plano Nacional pela Primeira Infância* - capítulo A Criança e a Cultura. Disponível em: <https://andi.org.br/wp-content/uploads/2021/07/andi-plano-nacional-pela-primeira-infancia-pnpi-web.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2026.

228 Carlos Laredo, anotações pessoais.

229 BOLLE, Willi. *Walter Benjamin e a cultura da criança* (texto introdutório). In: **BENJAMIN, Walter**. *Reflexões: a criança, o brinquedo, a educação*. São Paulo: Summus, 1984, p. 15.

brincadeiras da criança não são só imitações de objetos do cotidiano; são também a produção individual de uma experiência única a partir da recriação desses objetos. A brincadeira infantil não se limita ao imitar, entra na reconstrução e na invenção²³⁰.

Em síntese, a política pública de cultura voltada à primeira infância deve:

- Garantir o direito da criança à *fruição cultural*, abrindo-lhe o acesso a bens, linguagens e experiências do seu meio e a outras expressões que manifestam a diversidade cultural do país e do mundo; e
- Reconhecer *a cultura da infância* como uma produção do mundo infantil com valor para o mundo adulto, enfim, como um bem cultural material (desenhos, artefatos, construções, invenções, brinquedos...) e imaterial (fantasias, imaginações, ressignificações da sociedade).

O atendimento do direito à cultura requer planejamento intersetorial, políticas continuadas e ações que ultrapassem a visão assistencialista ou meramente recreativa, conferindo à cultura o papel estruturante que ela possui no desenvolvimento da criança e na consolidação de uma sociedade plural, democrática e aberta ao novo.

O resgate de brinquedos tradicionais é mais do que uma tarefa cultural – é uma realidade em todo o território nacional, como um mosaico de iniciativas acadêmicas, comunitárias e museológicas. Há um levantamento sistemático de brinquedos e brincadeiras tradicionais, artesanais, de saberes lúdicos de origem europeia, de matriz indígena, africana, quilombola e açoriana. Esses acervos trazem de volta, da ancestralidade, objetos que contam histórias e, mais do que isso, são um meio de recuperar a memória e a identidade cultural²³¹.

230 PACÍFICO, Marciel e GOMES, Luiz Roberto. *Heranças formativas da linguagem: Três conceitos em Walter Benjamin*. Universidade Federal de Santa Maria. Animus Edição V 22, nº 48 (2023). Revista Interamericana de Comunicação Mediática. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/animus/article/view/55270>. Acesso em: 26 jan. 2026.

231 Entre outros exemplos, temos: o *Museu do Brinquedo da Universidade Federal da Paraíba (UFPB)*, com 356 brinquedos artesanais de artistas de Norte a Sul do país; a *Brinquedoteca do Museu do Folclore de São José dos Campos (SP)*, que reúne quase 300 peças de artesãos de Pernambuco, Paraíba, Rio de Janeiro e São Paulo; o *Etno Museu Digital*, com acervo de 299 brinquedos indígenas amazônicos; o *Museu do Brinquedo da Ilha de Santa Catarina*, na Biblioteca

Além de iniciativas que registram modos de brincar e como as crianças constroem brinquedos ajudam a entender as diversas formas da cultura das infâncias. O acervo de filmes e documentários da *Usina da Imaginação* (Rita Oenning da Silva) e do *Território do Brincar/Instituto Alana* (Renata Meirelles, David Reeks e Fernanda Heinz Figueiredo) registram o brincar de meninos e meninas de diferentes realidades do território brasileiro. Feitos com as crianças, recuperam com elas suas formas de brincar e sua maneira de construir brinquedos²³².

I.XVI ART. 16 – EDUCAÇÃO INFANTIL

Universitária da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), que preserva a cultura do brincar com acervo físico e virtual; o mapeamento *Cirandas do Brincar*, que percorre territórios quilombolas, indígenas e de terreiros na Bahia; a formação *Saberes do brincar ancestral*, conduzida por Luciene Kaxinawá no âmbito da IPA Brasil. Iniciativas de base comunitária, como a *Associação Saragaço*, na cidade de Bombinhas (SC), também mantém vivas as brincadeiras da cultura açoriana por meio do *Programa Saragaço nas Escolas*. O e-book sobre o brincar Guarani, *Kyringue Arandua Nheovangaa – Infância Guarani e Brincadeiras*, de Silvana Mindua Vidal Verissimo, tem um vasta pesquisa sobre o tema. Também o e-book “*Incrível guia ilustrado do Pirilampo Criativo para brincar com crianças pequenas*”, de Rita Oenning da Silva (Org.). Usina da Imaginação. Disponível em: <https://incrivel-guia.usinadaimaginacao.org/>. Acesso em: 16 fev. 2026, recupera informações e ideias para estimular o desenvolvimento das crianças pequenas, apontando para a importância de ações simples como brincar, ler, contar histórias, ouvir, pesquisar, debater e se divertir com as crianças. Os livros da *Casa das 5 Pedrinhas*, com Lucilene Silva, Lydia Hortélio e Adelsin, relatam esse brincar na visão das culturas infantis. Disponível em: <https://www.casadas5pedrinhas.com.br/editora>. Acesso em: 16 fev. 2026. E o site da *Casa das 5 Pedrinhas* apresenta um rico acervo de brinquedos e brincadeiras tradicionais. Disponível em: <https://www.casadas5pedrinhas.com.br/bau> Acesso em: 16 fev. 2026.

Em 2015, o *Teatro de Bonecos Popular do Nordeste* (Mamulengo, Babau, João Redondo) foi registrado como Patrimônio Cultural Imaterial do Brasil pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) – um reconhecimento explícito da *brincadeira como forma de expressão e bem cultural*.

232 MEIRELLES (Org.) *Território do Brincar – Diálogos com Escolas*. Instituto Alana. https://territoriodobrincar.com.br/wp-content/uploads/2014/02/Territ%C3%B3rio_do_Brincar_-_Di%C3%A1logo_com_Escolas-Livro.pdf Acesso em: 16 fev. 2026. Filme *Território do Brincar*, disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=xTapOP0YmpE> Acesso em: 16 fev. 2026

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

Poder-se-ia perguntar por que a Lei nº 13.257/2016 foi lacônica ao tratar da educação infantil, sendo este um assunto central na aprendizagem e no desenvolvimento da criança. A resposta é simples: a educação tem uma lei própria: a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), na qual a educação infantil é tratada com as especificações pertinentes. O legislador apenas acrescentou no Marco Legal da Primeira Infância a diretriz da qualidade da oferta, por ser um dos problemas mais urgentes a serem resolvidos. O MEC dispôs-se a enfrentar com mais vigor as questões focadas na qualidade da educação infantil porque, sem ela, o acesso de todas as crianças à pré-escola e, daquelas que desejam e mais precisam, à creche não apenas é inócuo, como pode distanciar ainda mais as crianças dos objetivos da educação nacional, promovendo mais desigualdades de acesso, permanência e aprendizagem dos bebês e crianças.

Temos, ainda, problemas de expansão da rede de estabelecimentos de educação infantil, principalmente para as crianças de 0 a 3 anos (creches). E a necessidade de que essa expansão seja sempre com a qualidade definida nos Padrões Nacionais de Qualidade e Equidade para a Educação Infantil²³³, conforme estabelece a Resolução do Conselho Nacional de Educação (CNE/CEB) nº 01/2024²³⁴.

Os elementos em que a qualidade da oferta se expressa estão citados no *caput* do artigo:

- *instalações e equipamentos* que obedçam aos padrões de infraestrutura já definidos pelo MEC, passíveis de frequentes revisões

233 MEC. *Qualidade e Equidade na Educação Infantil – Parâmetros Nacionais de Qualidade e Equidade para a Educação Infantil*. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/pnei/parametros-educacao-infantil.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2026.

234 CNE. Resolução CNE/CEB nº 1, de 17 de out. de 2024. Institui as Diretrizes Operacionais Nacionais de Qualidade e Equidade para a Educação Infantil. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-cne-ceb-n-1-de-17-de-outubro-de-2024-591687293>. Acesso em: 29 jan. 2026.

em vista de novas possibilidades de enriquecimento, tanto as instalações físicas quanto os equipamentos e materiais pedagógicos;

- *profissionais qualificados*: A LDB exige a formação mínima para o exercício profissional de magistério na educação infantil: nível médio (também chamado de magistério) ou superior, em curso de graduação. Lei federal sancionada em 6 de janeiro de 2026 (Lei nº 15.326/2026)²³⁵ define como *professores da educação infantil* os que exercem função docente e atuam diretamente com as crianças educandas, possuem formação no magistério ou em curso de nível superior, e foram aprovados em concurso público. Esses professores devem ser enquadrados na carreira do magistério, independentemente da designação do cargo que ocupam, determina esse mesmo § 2º do art. 2º dessa Lei.

A edição dessa norma responde a uma necessidade que não era meramente pedagógica, mas jurídico-institucional. Embora a LDB já reconheça a educação infantil como primeira etapa da educação básica, e a legislação do FUNDEB considere essa etapa para fins de financiamento, persistiam, na prática administrativa e na interpretação normativa, ambiguidades quanto ao enquadramento dos profissionais que nela atuam como integrantes da carreira do magistério. Em muitos sistemas de ensino, tais ambiguidades resultaram em denominações funcionais diversas, vínculos precários ou exclusão do piso salarial e dos planos de carreira do magistério. A nova lei veio, portanto, não para inovar conceitualmente, mas para afirmar de modo expresso e vinculante que o exercício da docência com crianças pequenas constitui trabalho docente pleno, assegurando aos professores da educação infantil os mesmos direitos, deveres e garantias reconhecidos aos demais profissionais do magistério da educação básica.

O mérito dessa lei está em acabar com a exclusão indevida de professores da educação infantil do piso salarial nacional em razão da nomenclatura dos cargos adotados por algumas redes de ensino. No entanto, a nova redação tem gerado dúvidas e interpretações divergentes, especialmente quanto à possível extensão do piso a outros profissionais que apoiam os professores em sala de

235 BRASIL. Lei nº 15.326, de 6 de janeiro de 2026. Inclui os professores da educação infantil como profissionais do magistério. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2026/lei/L15326.htm. Acesso em: 5 mar. 2026.

aula e confundir quem é professor e quem é auxiliar, técnico de desenvolvimento infantil, agente pedagógico, assistente de sala, por exemplo²³⁶.

Desdobramento sobre a formação em nível superior é feita nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação do Magistério em Nível Superior, do Conselho Nacional da Educação (Parecer CNE/CP nº 4/2024): duração de quatro anos, com 3,2 mil horas de carga horária, das quais ao menos metade (1,6 mil horas) deve ser realizada de forma presencial, sendo 880 horas para formação geral, que abrange conhecimentos sobre o fenômeno educativo e a educação escolar, comuns a todas as licenciaturas e que podem ser ofertadas de modo presencial ou remoto; 1,6 mil horas para os conhecimentos específicos, que correspondem ao conteúdo das áreas de atuação profissional, dos quais ao menos 880 horas devem ser realizadas de forma presencial, nos casos de cursos oferecidos em modalidade à distância; 320 horas de atividades acadêmicas de extensão, que devem ser ofertadas, necessariamente, de forma presencial; e 400 horas de estágio supervisionado, que também serão, obrigatoriamente, realizadas em modalidade presencial²³⁷;

- *currículo e materiais pedagógicos* adequados à proposta pedagógica. As Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Infantil – Resolução nº 5/2009, do CNE/CEB²³⁸, e a Base Nacional Comum Curricular/Educação Infantil são as fontes nacionais para a elaboração dos currículos e dos projetos pedagógicos dos estabelecimentos de educação infantil. E, talvez, se deva avançar um pouco mais, pela importância na formação da cidadania intercultural: produzir currículos transversalizados pelo olhar intercultural.

§ 1º A expansão da educação infantil das crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos de idade, no cumprimento da meta do Plano Nacional de Educação,

236 Cfr. TODOS PELA EDUCAÇÃO. Nota Técnica sobre a Lei nº 15.326/2016: Professores da Educação Infantil e a Lei do Piso. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2026/02/nota-piso-professores-educacao-infantil-todos-pela-educacao.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2026.

237 https://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=256291-pcp004-24&category_slug=marco-2024&Itemid=30192. Acesso em: 26 jan. 2026.

238 CNE. Resolução CNE/CEB Nº 5, de 2009. Disponível em: https://portal.mec.gov.br/dmdocuments/rceb005_09.pdf. Acesso em: 26 jan. 2026.

atenderá aos critérios definidos no território nacional pelo competente sistema de ensino, em articulação com as demais políticas sociais.

O § 1º (era parágrafo único no texto original da Lei nº 13.257/2016 e foi renomeado pela Lei nº 14.880/2024) comporta três itens: 1 – a educação na creche deve ser concebida e executada articuladamente com as políticas de saúde, assistência, cultura, segurança, proteção contra lesão a direitos etc.; 2 – a expansão da rede de atendimento deve atender à meta da educação infantil estabelecida pelo Plano Nacional de Educação²³⁹, e os Planos Municipais de Educação devem definir suas metas em consonância com o Nacional; 3 - os sistemas municipais de ensino seguirão os critérios nacionais de qualidade e equidade, ajustados à sua realidade local²⁴⁰.

A *Meta 1.a* do PNE 2026-2036 tem a seguinte redação: “Ampliar a oferta de educação infantil para atender 100% (cem por cento) da demanda manifesta por creche e, em nível nacional, atingir, no mínimo, 60% (sessenta por cento) das crianças de até três anos ao final da vigência do Plano Nacional de Educação (PNE)”. Entende-se por *demanda manifesta* aquela explicitada pela procura efetiva de vagas. A fixação de uma *meta nacional* mínima de atendimento de 60% revela-se adequada, na medida em que preserva a autonomia dos municípios para definir suas metas locais conforme realidades territoriais, demográficas e socioeconômicas diversas, que influenciam tanto a demanda quanto as possibilidades concretas de oferta, sempre em busca de atender às demandas prioritariamente

239 O Plano Nacional de Educação 2026-2036 foi aprovado pela Lei nº 15.388, de 14 de abril de 2026, com vigência de dez anos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2026/lei/115388.htm. Acesso em: 20 abr. 2026.

240 Em consonância com a diretriz de melhoria da qualidade da educação básica – nela incluída a educação infantil –, o Substitutivo ao PL nº 2.614/2024 incorporou emenda na parte normativa, especificamente no Capítulo VII (arts. 21 a 27), que institui o “Programa Nacional de Infraestrutura Escolar”, com a finalidade de apoiar, em regime de colaboração, a expansão, a adequação e a modernização da infraestrutura física e tecnológica das instituições públicas de ensino, criando condições mínimas de infraestrutura de funcionamento e salubridade de todas as escolas públicas de educação básica, reduzindo continuamente as desigualdades nas condições de oferta. O art. 23 define a fonte de recursos para fazer a adequação da infraestrutura aos parâmetros nacionais de qualidade e o art. 26 determina a suspensão do direito de receber novas aplicações do Programa os entes federativos que descumprirem as metas acordadas sobre a melhoria da infraestrutura.

em territórios mais vulneráveis. É importante considerar, também, que a educação infantil é um direito da criança a partir do nascimento (art. 207, IV da CF) e um direito da família (art. 7º, XXV da CF), mas, não sendo obrigatória, a família pode optar por outra forma de garantir o direito da criança que não o da frequência à creche.

Em um país de dimensões continentais como o Brasil, a definição de metas nacionais para a educação infantil não pode prescindir do reconhecimento da diversidade territorial e demográfica que marca os municípios. Há realidades em que a população se distribui de forma rarefeita, em extensas áreas rurais, de produção agrícola ou pecuária, com grandes distâncias entre as residências e os equipamentos públicos; outras em que predominam populações ribeirinhas, especialmente no interior da Amazônia Legal e no arquipélago do Marajó, para as quais o deslocamento cotidiano até uma creche ou pré-escola envolve trajetos fluviais longos e dependentes das condições climáticas; e há, ainda, municípios majoritariamente urbanos, com elevada densidade populacional, nos quais a proximidade territorial permite o acesso cotidiano de praticamente todas as crianças aos serviços de educação infantil.

Essas diferenças estruturais impactam diretamente tanto a demanda quanto as possibilidades concretas de oferta, recomendando que metas nacionais sejam formuladas de modo a assegurar parâmetros comuns de compromisso público, sem desconsiderar a autonomia municipal para definir estratégias e níveis de atendimento compatíveis com suas condições reais.

A *Meta 1.c* do Plano Nacional de Educação estabelece a universalização, até o segundo ano de vigência do PNE, do acesso à educação infantil na pré-escola, de modo a atender todas as crianças de 4 e 5 anos de idade. Trata-se de uma meta particularmente sensível, pois incide sobre um momento do desenvolvimento infantil em que a educação já assume caráter obrigatório, ao mesmo tempo em que ainda se confronta com obstáculos concretos de acesso, especialmente entre famílias dos estratos de renda mais baixos.

O PNE reconhece que, em muitos contextos, a não matrícula das crianças não decorre de recusa deliberada das famílias, mas de razões diversas – culturais, informacionais, territoriais ou relacionadas às condições de vida – que dificultam o exercício efetivo desse direito. Por essa razão, a *Estratégia 1.3* propõe o apoio a políticas de levantamento da demanda e de busca ativa, com envolvimento

intersectorial, como forma de identificar as crianças fora da pré-escola e aproximar o poder público das famílias. Convergem para o mesmo objetivo outras estratégias do Plano, entre as quais se destaca a *Estratégia 1.13*, que prevê a realização de campanha anual sobre o direito à creche e sobre a obrigatoriedade da matrícula na pré-escola, reafirmando o papel do Estado na promoção do acesso e na informação das famílias.

A Lei nº 14.851, de 2024, obriga a criação de mecanismos de levantamento e de divulgação da demanda por vagas no atendimento à educação infantil de crianças de 0 a 3 anos de idade (241)²⁴¹. Esses levantamentos devem estar atentos aos indicadores de acesso em função da raça/cor da criança, gênero e escolaridade dos pais, segundo o Relatório do Observatório Brasileiro das Desigualdades 2024, relativo aos anos 2022 e 2023²⁴². Outro item importante é a atenção às regiões Norte e Nordeste, onde o acesso das famílias de renda mais baixa enfrenta obstáculos maiores.

Segundo essa lei, o levantamento deverá ser anual, no Distrito Federal e nos Municípios, e contará com o apoio da União e dos Estados. Nesse trabalho, deverão ser envolvidos, de forma articulada e intersectorial, os órgãos e as políticas públicas de saúde, de assistência social e de direitos humanos, e órgãos de proteção à infância nos mapeamentos territorial, regionalizado e local.

Para que o direito das crianças à educação infantil na etapa da creche seja efetivamente garantido, a lei determina que o Distrito Federal e os Municípios estabeleçam normas, procedimentos e prazos

241 BRASIL. Lei nº 14.851, de 3 de maio de 2024. Dispõe sobre a obrigatoriedade de criação de mecanismos de levantamento e de divulgação da demanda por vagas no atendimento à educação infantil de crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos de idade. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.851-de-3-de-maio-de-2024-557724285>. Acesso em: 2 fev. 2026.

242 CENTRO BRASILEIRO DE ANÁLISE E PLANEJAMENTO (CEBRAP) e AÇÃO BRASILEIRA DE COMBATE À DESIGUALDADE (ABCD). Relatório do Observatório Brasileiro das Desigualdades 2024. Disponível em: https://combate-asdesigualdades.org/wp-content/uploads/2024/09/RELATORIO_2024_v3-1.pdf. Acesso em: 3 mar 2026.

Segundo esse Relatório, “Um bom indício da persistência (da desigualdade raça/cor) é o percentual de crianças de 0 a 3 anos que frequentam Creche, segundo Raça/Cor no Brasil, entre 2022 e 2023. Na média houve um ligeiro aumento de 30,7% para 33,2%, ou 8,1%. O aumento, no entanto, foi maior entre pessoas não negras do que em relação às negras e a menor taxa de crescimento na cobertura foi em relação às meninas negras: apenas 2,4%” (p. 5).

para o levantamento da demanda por vagas, incluindo a estratégia da busca ativa, e que os dados obtidos sejam qualificados por meio do cruzamento com bases de informação das áreas de saúde e de assistência social, bem como com outros sistemas públicos federais, como a Empresa Nacional de Inteligência em Governo Digital e Tecnologia da Informação (Serpro), a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev) e o Meu SUS Digital.

A Lei nº 14.581/2024 insere-se em um movimento mais amplo de modernização da gestão pública voltada à primeira infância. O MEC instituiu o levantamento Retrato da Educação Infantil, ferramenta anual aplicada aos 5.571 municípios brasileiros por meio do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (Simec), em consonância direta com o disposto na referida lei. O Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) desenvolve uma plataforma digital integrada que promoverá a interoperabilidade de dados entre as áreas de saúde, educação, assistência social e proteção, com foco nas crianças de 0 a 6 anos, no âmbito da Estratégia Federal de Governo Digital (2024–2027).²⁴³

Com base nesse levantamento, devem ser organizadas listas de espera, com critérios de atendimento previamente definidos e divulgados, assegurando transparência, controle social e equidade. A identificação da demanda não atendida passa a orientar o planejamento da expansão da oferta pública de educação infantil, a ser realizado em regime de cooperação federativa. Em coerência com essa lógica, a lei estabelece que os recursos federais destinados à ampliação da infraestrutura física e à aquisição de equipamentos sejam repassados prioritariamente às redes públicas que tenham realizado o levantamento da demanda por vagas, em consonância com as metas do Plano Nacional de Educação.

²⁴³Para as famílias e cuidadores, está previsto um aplicativo que reunirá, em linguagem acessível, informações sobre matrícula em creche e pré-escola, acompanhamento vacinal e participação nos programas sociais — permitindo acompanhar o percurso integral da criança de 0 a 6 anos desde os primeiros dias de vida. Para os gestores públicos, a plataforma fornecerá subsídios para a criação, implementação e avaliação de políticas públicas. Complementarmente, a Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente modernizou o Sistema de Informação para a Infância e Adolescência (SIPIA), qualificando a produção de dados para subsidiar políticas públicas intersetoriais. Todas essas iniciativas convergem para os objetivos da Política Nacional Integrada pela Primeira Infância (PNPI), instituída em 2025.

§ 2º Os serviços de atenção precoce atinentes à faixa etária de 0 (zero) a 3 (três) anos, expressão do atendimento educacional especializado em uma perspectiva inclusiva, serão realizados em espaços físicos adequados ou adaptados às necessidades da criança, que contarão com infraestrutura e recursos pedagógicos e de acessibilidade apropriados ao trabalho a ser desenvolvido, bem como com profissionais qualificados.

Em tese, o acréscimo do § 2º ao Marco Legal da Primeira Infância (feito pela Lei nº 14.880/2024) poderia ser considerado desnecessário, pois o Brasil já possui legislação abrangente sobre acessibilidade e inclusão – como a Lei Brasileira de Inclusão (Lei nº 13.146/2015) e a que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida (Lei nº 10.098/2000). Adicionalmente, a Resolução CNE/CEB nº 01/2024, que trata das Diretrizes Operacionais Nacionais de Qualidade e Equidade para a Educação Infantil, estabelece diretriz específica para o atendimento da demanda de crianças com deficiência.

Contudo, a realidade está longe do preconizado pelas leis e normas. Grande parte dos estabelecimentos de educação infantil não atende aos requisitos de espaços físicos, de materiais para as atividades pedagógicas e de professores com formação especializada para atender crianças com deficiência. O § 2º do art. 16 da Lei nº 13.257 reforça a obrigação de os sistemas de ensino atenderem às exigências legais e pedagógicas – condição de atender ao direito à educação das crianças com deficiência. Inclusão desacompanhada dos meios materiais e humanos para torná-la efetiva gera um duplo prejuízo: à criança, que não recebe o cuidado e a educação que necessita e tem direito; e ao professor, que fica sobrecarregado, sem possibilidade de assegurar o atendimento adequado.

Ao incorporar a determinação do § 2º, a Lei nº 13.257 alinha-se às diretrizes nacionais de educação inclusiva e contribui para fortalecer a proteção do direito das crianças de aprender em condições dignas, assim como o direito de seus professores a exercerem suas funções com suporte adequado. É conveniente acrescentar que a Resolução CNE/CEB nº 01/2024, que trata das Diretrizes Operacionais Nacionais de Qualidade e Equidade para a Educação Infantil, estabelece diretriz específica para o atendimento da demanda de crianças com deficiência, a qual estão obrigados a

cumprir tanto os estabelecimentos educacionais públicos quanto os privados, independente de laudo prévio²⁴⁴.

§ 3º Os serviços de atenção precoce e sua operacionalização deverão ter como eixos a perspectiva inclusiva e o processo de aprendizagem global das crianças e deverão fixar objetivos pedagógicos, enfatizar a construção do conhecimento e desenvolver trabalhos coletivos direcionados à aquisição de competências humanas e sociais.

Acertadamente e de forma reforçadora, o parágrafo determina que o atendimento em todas as áreas de serviço para as crianças com deficiência seja inclusivo. Em que pese o parágrafo ter em mente a aprendizagem e a formação de competências pessoais e sociais, outras dimensões devem ser consideradas quando da definição das ações dirigidas às crianças com deficiência. Para isso, a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência – Lei nº 13.146, de 2015 – será uma diretriz indispensável.

O terceiro parágrafo contém quatro comandos, a seguir discutidos.

I.XVI.I A dupla perspectiva: inclusão e desenvolvimento global

A *perspectiva inclusiva*, nos serviços de atenção precoce, vai além do atendimento clínico ou focado apenas em uma deficiência. A visão médica dá lugar à perspectiva econômica, política e social. Adotar uma perspectiva inclusiva significa enxergar a criança no seu contexto social e educacional, garantindo seu direito de pertencimento desde o início da vida.

A outra perspectiva é a da *aprendizagem global*. Segundo esta, a criança se desenvolve no conjunto articulado das dimensões física e motora, emocional e social, cognitiva, linguística, artística e moral. Esses diversos aspectos da personalidade da criança estão interligados e devem ser estimulados em conjunto.

244 A aprendizagem das crianças com deficiência deve ser garantida na escola, em conformidade com o currículo. Para isso, os professores precisam conhecer o Desenho Universal para a Aprendizagem (DUA) e planejar estratégias pedagógicas que assegurem a essas crianças condições reais de aprender – e não apenas de socializar-se, como ainda supõe o senso comum.

I.XVI.II A intencionalidade educacional: ter um objetivo pedagógico

A criança com deficiência é sujeito de educação, portanto, de formação humana integral. Intencionalidade significa deixar de lado o atendimento puro e simples das demandas da criança ou as estimulações pontuais para realizar um processo educacional planejado, com objetivo de médio e longo prazos, estratégias e ações escolhidas em função de sua adequação à criança.

I.XVI.III O método: construção do conhecimento e trabalho coletivo

Em vez de um treinamento ou o desenvolvimento de uma habilidade específica, o objetivo é a *construção do conhecimento*. Toda criança, independente do grau da deficiência que a acomete, é um agente ativo no seu aprendizado, explorando, experimentando e criando significado a partir das interações com as outras pessoas. Esse processo não é solitário; é potencializado pelo *trabalho coletivo*, que promove a interação, a cooperação e o aprendizado entre pares, para tornar mais participativa sua vida em sociedade.

I.XVI.IV A finalidade maior: competências para a vida

O objetivo final não é apenas cumprir etapas de desenvolvimento, mas *desenvolver competências humanas e sociais*. Isso significa apoiar o esforço e o desejo das crianças com deficiência de conquistarem progressiva autonomia, e serem resilientes, empáticas e relacionais.

I.XVII ART. 17 – ESPAÇOS PÚBLICOS PARA O BRINCAR

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 e seguros em suas comunidades.

Brincar é um direito da criança, também ele a ser garantido com absoluta prioridade. Esse direito precisa ser afirmado reiteradamente porque, no oposto, cresce a tendência de trocar o brincar por ocupações pretensamente mais importantes, substituir brinquedos por livros, atividades lúdicas por treinamentos.

O brincar é universal na vida da criança. O bebê brinca com suas mãos, com os pés, com móveis, com bichinhos, com a ponta da coberta, brinca na hora de mamar, ao tomar banho, ao se alimentar... qualquer objeto, mesmo uma quinquilharia, pode ser um brinquedo. A criança se caracteriza, basicamente, como ser brincante. A atitude lúdica ocupa grande parte do seu dia, pois é sob a forma de jogo que ela se relaciona, toca nos objetos, movimenta, manipula, modifica, recria e constrói a realidade ao seu redor; é de forma lúdica, como num jogo, que ela se apropria do mundo.

Humberto Maturana considera o amar e o brincar os *fundamentos esquecidos do humano*. Segundo esse neurobiólogo chileno, os primeiros hominídeos iniciaram e deram fundamento à humanidade porque se uniram, protegeram-se mutuamente, cooperaram entre si e, nessa recíproca defesa e apoio, criaram vínculos. Tivessem os primeiros seres humanos competido e guerreado, desconfiado uns dos outros e tentado afirmar-se pela força uns contra outros, teriam se destruído ou sido dizimados, e não haveria a humanidade. Foram os laços do amor, entendido como força de coesão e união, que os tornaram fortes e capazes de vencer as adversidades do meio físico e as ameaças de outros grupos.

O segundo fundamento do humano é o vínculo entre mãe e bebê. O vínculo é um elo, uma ligação²⁴⁵. Ele se forma como num jogo de toques, olhares, sons, carinho, colo e abraço. A palavra “vínculo” é parente etimológica de “brinco”, antigo nome para brinquedo ou o ato de brincar. Segundo Antenor Nascentes (1886-1972), filólogo, linguista e lexicógrafo, há uma conexão etimológica entre *vínculo* e *brincar*, por meio do substantivo “brinco”, cuja origem remonta ao latim *vinculum* (“laço”), passando pelas formas *vinclu*, *vincro* e *vrinco*²⁴⁶. No português antigo, *brinco* e *brinquedo* aparecem como

245 Essas ideias podem ser mais bem compreendidas em Giorgio Agamben, *Infância e história: destruição da experiência e origem da história*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014, e Humberto Maturana e Gerda Verden-Zöller, *Amar e brincar: fundamentos esquecidos do humano*. São Paulo: Palas Athena, 2004.

246 NASCENTES, Antenor. *Dicionário etimológico resumido da língua portuguesa*.

termos equivalentes, como se lê, por exemplo, no *Parecer sobre a Reforma do Ensino Primário* (1882), relatado por Rui Barbosa. Ao referir-se ao brincar e aos brinquedos, Rui Barbosa fala nos “brincos infantis”: “Privando a criança dos seus jogos, paralisareis o desenvolvimento do seu caráter. Nem é lícito ao *kindergarten* racionalizar-lhe os brincos a ponto de excluir de todo em todo essa atividade perfeitamente espontânea. [...] Os brincos por si mesmos se impõem”²⁴⁷. Quão “vinculada” está a criança com o “mundo-em-descoberta” quando está brincando!

O artigo 17 cita literalmente a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, para evidenciar que todos os entes da Federação devem organizar e estimular a criação de espaços lúdicos. Afasta-se, assim, o risco de o governo federal ou um governo estadual confiar apenas aos municípios a responsabilidade de criar praças, parques e outros espaços de interação lúdica entre as crianças, com seus familiares e com profissionais de esporte e lazer.

O artigo acrescenta: devem ser criados “lugares de brincar” inclusive em áreas ou ambientes privados onde haja circulação de crianças. Pode-se citar como exemplos: aeroportos, rodoviárias, hospitais, *shopping centers*, centros sociais, igrejas e comunidades religiosas. As brinquedotecas ou ludotecas, bebetecas²⁴⁸ e outros arranjos que contêm brinquedos, livros, materiais de artes, vêm se espalhando por diversos lugares²⁴⁹.

Rio de Janeiro: Instituto Nacional do Livro; Ministério da Educação e Cultura, 1966, p. 114. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/360583169/Dicionario-Etimologico-Resumido-Da-Lingua-Portuguesa-Antenor-Nascentes-text>. Acesso em: 26 jan. 2026.

247 BARBOSA, Rui. *Reforma do ensino primário: parecer e projecto da Comissão de Instrução Pública*. Relator: Ruy Barbosa. 2ª sessão, 1882. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1883, p. 248–249. Disponível em: <file:///D:/Arquivos/Downloads/000037565.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2026.

248 As bebetecas são bibliotecas para bebês, crianças pequenas e com idade pré-escolar, em que eles entram em contato com livros de diversos formatos. Olham, manuseiam, exploram e aprendem, com a mediação dos animadores.

249 A bibliografia sobre brinquedotecas é ampla. Destacam-se, entre os trabalhos basilares, *Brinquedotecas no Brasil: ensino, pesquisa, extensão e escola*, organizado por Tizuko Morchida Kishimoto e Sirlândia Reis de Oliveira Teixeira (Rio de Janeiro: Wak Editora, 2026); *Brinquedoteca hospitalar e humanização – UPE: uma experiência bem-sucedida*, de Cândida Mirian Vasconcelos Santos, Maira Torres Ruiz Martins e Solange Lima Ferreira (Rio de Janeiro: Wak Editio-

A Assembleia Geral das Nações Unidas, na sessão de 24 de junho de 2024, instituiu o dia 11 de junho como “Dia Internacional do Brincar”²⁵⁰; no Brasil, temos a Lei nº 15.145, de 25 de junho de 2025, que cria o “Dia Nacional do Brincar”, a ser comemorado no dia 28 de maio²⁵¹; leis municipais têm criado a “Semana do Brincar” ou “Dia Municipal do Brincar”.

Pedro Grayde, em estudo sobre brincadeiras infantis e saúde mental, sintetiza a importância e o significado do brincar:

O Dia Internacional do Brincar, em 11 de junho de 2025, nos leva a considerar a relação entre as oportunidades de brincadeiras dos jovens e sua saúde mental. Brincar é uma atividade intrinsecamente motivada, iniciada e direcionada pelos próprios jogadores.

Brincar é um impulso humano fundamental, uma expressão de liberdade, uma fonte de criatividade e um meio de aprendizagem que enriquece a vida de pessoas de todas as idades.

Para as crianças, especialmente, brincar é uma fonte primordial de felicidade. Além disso, brincar e outras atividades independentes são os veículos pelos quais as crianças praticam o controle de suas próprias atividades, a resolução de seus próprios problemas e o enfrentamento da adversidade.

Por meio da brincadeira, as crianças desenvolvem características como responsabilidade, autonomia e coragem, que lhes permitem enfrentar as provações da vida com serenidade.

Pesquisas mostram que crianças e jovens adultos que se envolveram mais em brincadeiras e outras atividades independentes na infância sentem-se

ra, 2023); CAMPOS, M.C.M, SAKAMOTO, C.K., FURLEY, A.K.L (Orgs.). *Brincar em diversos contextos e formação do brinquedista*. São Paulo: Gênio Criador Editora, 2025. Também disponível em meio digital: <https://www.brinquedoteca.org.br/product-page/brincar-em-diversos-contextos-e-a-forma%C3%A7%C3%A3o-do-brinquedista>. Acesso em: 3 mar. 2026. SAKAMOTO, C.K., CAMPOS, M.C.M.(Orgs.). *Brincar, Cuidar e Educar - Pesquisas e experiências em Brinquedotecas e Espaços lúdicos*. São Paulo: Gênio Criador Editora, 2021.

250 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução 78/268, adotada em março de 2024.

Disponível em: <https://docs.un.org/en/A/RES/78/268>. Acesso em: 26 jan. 2026.

251 BRASIL. Lei nº 14.145, de 9 de junho de 2025. Institui o Dia Nacional do Brincar. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/Lei/L15145.htm. Acesso em: 26 jan. 2026.

melhor com suas vidas e, por vários indicadores, estão se saindo melhor do que aqueles que se envolveram menos em brincadeiras.

A história mostra que mudanças sociais que reduzem as oportunidades de brincadeiras das crianças (incluindo adolescentes) afetam negativamente a saúde mental dos jovens ²⁵².

O mesmo pesquisador, em artigo sobre o declínio do brincar e a ascensão da psicopatologia em crianças e adolescentes, acende um alerta que também se aplica ao contexto brasileiro:

Ao longo do último meio século, aproximadamente, nos Estados Unidos e em algumas outras nações desenvolvidas, as oportunidades para as crianças brincarem, especialmente ao ar livre com outras crianças, diminuíram continuamente. Nesse mesmo período, as medidas de psicopatologia em crianças e adolescentes – incluindo índices de ansiedade, depressão, sentimentos de desamparo e narcisismo – aumentaram continuamente.

E acrescenta:

Talvez a explicação mais direta para o aumento da depressão e ansiedade em crianças e adolescentes seja que, como sociedade, os tenhamos forçado cada vez mais a entrarem em ambientes que os deixam infelizes e ansiosos e privado das atividades que os fazem felizes²⁵³.

Psiquiatras brasileiros também têm constatado o aumento de doença mental em crianças por estarem várias horas por dia diante das telas digitais e pouco tempo ao ar livre, em atividades abertas, na interação com a natureza. Santos, Oliveira e Hounsell, entre outros estudiosos do tema, apresentam uma extensa relação de estudos e pesquisas recentes que apontam evidências consistentes de associação entre o uso prolongado de telas na primeira infância e dificuldades na regulação emocional, além de maior incidência de comportamentos impulsivos, ansiedade e alterações do sono²⁵⁴.

252 GRAY, Peter. *Mudanças sociais, brincadeiras infantis e saúde mental infantil*. The Lancet, v. 9, n. 8, ago. 2025, p. 526.

253 GRAY, Peter. *Psychology Today*, The Decline of Play and the Rise of Psychopathology in Children and Adolescents. Am J Play. 3. 2011 (p. 457-458). (*O declínio do brincar e a ascensão da psicopatologia em crianças e adolescentes*). Disponível em: [file:///D:/Arquivos/Downloads/The_Decline_of_Play_and_the_Rise_of_Psychopatholog%20\(1\).pdf](file:///D:/Arquivos/Downloads/The_Decline_of_Play_and_the_Rise_of_Psychopatholog%20(1).pdf) e também em: <https://files.eric.ed.gov/fulltext/EJ985541.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2026.

254 SANTOS, L. V. L.; OLIVEIRA, A. L. C.; HOUNSELL, E. P. F. Primeira infância e uso excessivo de telas: os impactos no desenvolvimento infantil.

II ALTERAÇÕES EM DISPOSITIVOS DO ECA FEITAS PELA LEI Nº 13.257/2016

Do art. 18 ao art. 36, são feitas alterações na Lei nº 8.069/1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), a maioria como acréscimos e grande parte delas com o objetivo de determinar medidas de intervenções específicas para a faixa etária da primeira infância.

O ECA, em 1990, foi sensível e cuidadoso na especificação das ações referentes à proteção e reeducação na etapa da adolescência, e parcimonioso na definição de ações para a primeira infância. Esse fato é compreensível porque, na época da construção do Estatuto, os problemas que mais chamavam atenção da sociedade, do governo, do meio político e da imprensa eram os da violência, drogadição, atos infracionais e similares, e se impunha urgente substituição do famigerado Código de Menores, cujo foco era crianças e adolescentes “em situação irregular”. Era preciso que a lei adotasse outra concepção de criança e adolescente, já consagrada na CF em 1988, de pessoas na inteira dignidade humana, sujeitos de direito e cidadãos em “peculiar processo de formação e desenvolvimento”. E havia necessidade de promover e orientar a criação de políticas e caracterizar as ações à peculiaridade dos primeiros anos de vida

Ao longo dos anos, a Lei nº 8.069 foi recebendo acréscimos e alterações em vários itens. Desde que foi sancionada até os dias de hoje, ela recebeu emendas de 33 leis²⁵⁵. A mais longa e detalhada

Revista Contemporânea, vol. 5, nº 10. 2025. Disponível em: <https://ojs.revistacontemporanea.com/ojs/index.php/home/article/view/9397>. Acesso em: 3 mar. 2026.

255 As leis federais que introduziram alterações no ECA, de 1990 até 2025, são:

1. Década de 1990:

Lei nº 8.242/1991 - Cria o Conanda (Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente);

Lei nº 9.319/1996 - Altera dispositivos sobre medidas socioeducativas;

Lei nº 9.533/1997 - Modifica o Art. 228 (penalização por descumprimento de obrigação alimentar).

2. Década de 2000:

Lei nº 10.764/2003 - Altera o Art. 73 (trabalho do adolescente);

Lei nº 11.829/2008 - Inclui crimes de exploração sexual infantil (modifica Arts. 240 a 244);

Lei nº 12.010/2009 - Lei Nacional da Adoção (incide em mais de 50 artigos).

foi a Lei nº 12.010, conhecida como Lei da Adoção, sancionada

3. Década de 2010:

Lei nº 12.415/2011 - Altera medidas protetivas (Arts. 101 e 129);

Lei nº 12.594/2012 - Cria o SINASE (Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo);

Lei nº 12.696/2012 - Modifica regras sobre conselhos tutelares;

Lei nº 13.010/2014 - Lei Menino Bernardo - Proíbe castigos físicos (inclui Art. 18-A);

Lei nº 13.046/2014 - Exige que os estabelecimentos tenham pessoal capacitado para reconhecer e reportar maus-tratos de crianças e adolescentes;

Lei nº 13.257/2016 - Determina políticas e ações intersetoriais para a Primeira Infância;

Lei nº 13.306/2016 - Fixa em 5 anos a idade máxima para a educação infantil e responsabiliza o não atendimento ou atendimento irregular;

Lei nº 13.438/2017 - Obriga aplicação de protocolo ou outro instrumento para identificação de sinais de risco para o desenvolvimento psíquico nos primeiros dezoito meses de vida;

Lei nº 13.441/2017 - Permite depoimento especial de crianças vítimas de violência;

Lei nº 13.509/2017 - Reforma regras de adoção e apadrinhamento (modifica Arts. 39, 50 e outros);

Lei nº 13.715/2018 - Altera crimes sexuais contra crianças (inclui Arts. 244-A e 244-B);

Lei nº 13.798/2019 - Institui a Semana Nacional de Prevenção da Gravidez na Adolescência;

Lei nº 13.812/2019 - Cria o Cadastro Nacional de Crianças Desaparecidas;

Lei nº 13.845/2019 - Garante acesso à escola pública e gratuita próxima da residência, na mesma escola que irmão esteja frequentando.

4. Década de 2020:

Lei nº 14.063/2020 - Altera regras sobre acolhimento institucional (Arts. 34, 35, 91);

Lei nº 14.154/2021 - Estabelece rol mínimo de doenças a serem rastreadas pelo teste do pezinho;

Lei nº 14.344/2022 - Torna crime hediondo a morte de crianças sob guarda do Estado;

Lei nº 14.513/2023 - Modifica regras sobre adoção internacional;

Lei nº 14.721/2023 - Ampliar a assistência à gestante e à mãe no período da gravidez, do pré-natal e do puerpério;

Lei nº 14.811/2024 - Institui medidas de proteção à criança e ao adolescente contra a violência nos estabelecimentos educacionais ou similares;

Lei nº 14.950/2024 - Concede à criança e ao adolescente o direito de visitação à mãe ou ao pai internados em instituição de saúde;

Lei nº 14.979/2024 - Torna obrigatória a consulta de cadastros de adotantes e adotados;

Lei nº 14.987/2024 - Estende o direito ao atendimento psicossocial às crianças e aos adolescentes que tiverem qualquer dos pais ou responsáveis vitimados por grave violência ou presos em regime fechado;

em 2009. Ela modificou mais de 50 artigos do ECA e vários incisos e parágrafos dentro desses artigos, cuidando especialmente dos assuntos de família substituta, guarda, tutela, adoções nacional e internacional, e dos procedimentos do Poder Judiciário nesses casos. As principais alterações feitas ao texto original do ECA se referem a: adoção (Leis nº 12.010/2009 e nº 13.509/2017); violência sexual (Leis nº 11.829/2008 e nº 13.715/2018); Sistema Nacional Socioeducativo – SINASE (Lei nº 12.594/2012); Conselhos Tutelares (Lei nº 12.696/2012); e Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016).

Nesse conjunto de revisões, havia uma área particularmente importante a ser cuidada pelo Legislador sensível à singularidade da vida infantil nos primeiros seis anos. Essa tarefa foi realizada pela Lei nº 13.257, de 2016.

O avanço e a divulgação das pesquisas nas áreas da biologia, da medicina, da educação, da neurociência, da sociologia e da antropologia da infância sobre desenvolvimento infantil, ocorrido na segunda metade do século XX²⁵⁶, e sua progressiva assimilação nos ambientes profissionais e da gestão pública criaram uma nova consciência sobre o significado da primeira infância e sobre o papel relevante das experiências infantis na formação da pessoa nas dimensões física, mental, social, afetiva, linguística, artística e relacional de sua personalidade. Os dados da ciência do cérebro,

Lei nº 15.163/2025 - Modifica as penas para crimes de maus-tratos e abandono de incapaz;

Lei nº 15.240/2025 - Caracteriza o abandono afetivo como ilícito;

Lei nº 15.243/2025 - Obriga o Poder Público a prestar assistência integral e multiprofissional à criança e ao adolescente dependentes químicos e com problemas dependentes do uso de droga;

Lei nº 15.268/2025 - Substitui a expressão “serviço social” por “assistência social”, amplia os programas sociais para crianças e adolescentes, e reforça o papel dos conselhos tutelares.

256 Especialmente na última década desse século, chamada de “A Década do Cérebro”, pois, durante os anos 1990, ocorreu a expansão das técnicas de ressonância magnética funcional (fMRI), a descoberta e o mapeamento de processos de plasticidade neural, a consolidação das neurociências do desenvolvimento, incluindo evidências sobre a importância dos primeiros anos de vida, avanços em genética associada a doenças neurológicas, e crescimento das ciências cognitivas integradas à neurobiologia. Esses progressos mudaram profundamente a medicina, a psicologia, a educação e as políticas públicas – inclusive as bases científicas que hoje sustentam as políticas de primeira infância.

evidenciados pela neuroimagem, e estudos na área da economia sobre taxa de retorno de investimentos na primeira infância reforçaram essa consciência e contribuíram para dar maior atenção aos anos iniciais da vida.

Quando da elaboração do PL nº 6.998/2013, e durante sua tramitação, o Relator trabalhou em duas versões de Substitutivo – uma como PL separado do ECA, especificamente sobre a Primeira Infância; outra como projeto que propunha acréscimos ao ECA de itens relativos aos direitos da criança de 0 a 6 anos e do correspondente dever do Estado, da família e da sociedade quanto à sua garantia. No final do processo de consultas à sociedade, de diálogo interno na Comissão Especial e, em acordo com o Autor do PL, o Relator optou pela segunda forma. A razão prevalecente foi a de assegurar a unidade e a continuidade na atenção ao conjunto etário criança e adolescente, com suas especificidades, porém sem ruptura nem separação. Dessa forma, o Marco Legal da Primeira Infância afastou-se da interpretação que alguns críticos aventaram na época, de que a pretendida nova lei seria um “nicho” ou uma fragmentação do ECA. Essa solução aperfeiçoou o ECA, tornando-o mais atento à faixa etária em que havia dado insuficiente atenção.

II.I ART. 18 – NÃO DISCRIMINAÇÃO

Art. 18. O art. 3º da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo único:

Art. 3º.

Parágrafo único. Os direitos enunciados nesta Lei aplicam-se a todas as crianças e adolescentes, sem discriminação de nascimento, situação familiar, idade, sexo, raça, etnia ou cor, religião ou crença, deficiência, condição pessoal de desenvolvimento e aprendizagem, condição econômica, ambiente social, região e local de moradia ou outra condição que diferencie as pessoas, as famílias ou a comunidade em que vivem.

O texto reafirma o princípio da não discriminação, da Convenção dos Direitos da Criança²⁵⁷. A discriminação no começo

257 Convenção dos Direitos da Criança, art. 2º:

da vida, dentro da qual o racismo é uma das mais profundas, por ser estrutural, imprime marcas indeléveis pelo resto da existência. Sempre será necessário voltar a afirmar esse princípio enquanto algumas infâncias e muitas crianças e infâncias continuarem a:

- sofrer exclusões, *bullying*, baixa expectativa de desenvolvimento e aprendizagem por parte dos adultos,
- ter maior dificuldade de aceder a serviços públicos de saúde, educação e serviço social;
- viver em moradias precárias;
- não contar com água potável ou recebê-la com interrupções, não haver serviço de esgoto e coleta de lixo, energia e transporte em sua comunidade.

Uma novidade trazida pelo Marco Legal da Primeira Infância, nesta emenda, é o reforço à ideia de que em nenhum direito poderá haver discriminação. A intenção, com ele, é mudar a impressão de que, assegurando atendimento de saúde, educação infantil e assistência social a todas as crianças e a todas as primeiras infâncias, a sociedade estaria respeitando todas as crianças. Onde um direito estiver sendo violado ou menos cuidado, haverá discriminação no gozo desse direito. Em síntese, todas as crianças e adolescentes não somente têm os mesmos direitos quanto também têm direito a que todos eles sejam garantidos segundo os critérios de igualdade e equidade.

II.II ART. 19 – SAÚDE DA MULHER

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

-
- “1. Os Estados Partes comprometem-se a respeitar e a garantir os direitos previstos na presente Convenção a todas as crianças que se encontrem sujeitas à sua jurisdição, sem discriminação alguma, independentemente de qualquer consideração de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou outra da criança, de seus pais ou representantes legais, ou da sua origem nacional, étnica ou social, fortuna, incapacidade, nascimento ou de qualquer outra situação.
 2. Os Estados Partes tomam todas as medidas adequadas para que a criança seja efetivamente protegida contra todas as formas de discriminação ou de sanção decorrentes da situação jurídica, de atividades, opiniões expressas ou convicções de seus pais, representantes legais ou outros membros da sua família”.

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

§ 1º O atendimento pré-natal será realizado por profissionais da atenção primária.

§ 2º Os profissionais de saúde de referência da gestante garantirão sua vinculação, no último trimestre da gestação, ao estabelecimento em que será realizado o parto, garantido o direito de opção da mulher.

§ 3º Os serviços de saúde onde o parto for realizado assegurarão às mulheres e aos seus filhos recém-nascidos alta hospitalar responsável e contrarreferência na atenção primária, bem como o acesso a outros serviços e a grupos de apoio à amamentação.

§ 5º A assistência referida no § 4º deste artigo deverá ser prestada também a gestantes e mães que manifestem interesse em entregar seus filhos para adoção, bem como a gestantes e mães que se encontrem em situação de privação de liberdade.

§ 6º A gestante e a parturiente têm direito a 1 (um) acompanhante de sua preferência durante o período do pré-natal, do trabalho de parto e do pós-parto imediato.

§ 7º A gestante deverá receber orientação sobre aleitamento materno, alimentação complementar saudável e crescimento e desenvolvimento infantil, bem como sobre formas de favorecer a criação de vínculos afetivos e de estimular o desenvolvimento integral da criança.

§ 8º A gestante tem direito a acompanhamento saudável durante toda a gestação e a parto natural cuidadoso, estabelecendo-se a aplicação de cesariana e outras intervenções cirúrgicas por motivos médicos.

§ 9º A atenção primária à saúde fará a busca ativa da gestante que não iniciar ou que abandonar as consultas de pré-natal, bem como da puérpera que não comparecer às consultas pós-parto.

§ 10. Incumbe ao poder público garantir, à gestante e à mulher com filho na primeira infância que se encontrem sob custódia em unidade de privação de liberdade, ambiência que atenda às normas sanitárias e assistenciais do

Sistema Único de Saúde para o acolhimento do filho, em articulação com o sistema de ensino competente, visando ao desenvolvimento integral da criança.

Este artigo modifica a redação do *caput* e de quatro parágrafos do art. 8º, mantém o quarto sem alteração e acrescenta seis novos parágrafos, como se demonstra no quadro comparativo:

Quadro 3 – Comparação entre o texto original do ECA e o modificado pela Lei nº 13.257

Texto original do ECA	Texto modificado pela Lei nº 13.257
Art. 8º. É assegurado à gestante, através do Sistema Único de Saúde o atendimento pré e perinatal.	Art. 8º <i>É assegurado a todas as mulheres o acesso aos programas e às políticas de saúde da mulher e de planejamento reprodutivo e, às gestantes, nutrição adequada, atenção humanizada à gravidez, ao parto e ao puerpério e atendimento pré-natal, perinatal e pós-natal integral no âmbito do Sistema Único de Saúde.</i>
§ 1º A gestante será encaminhada aos diferentes níveis de atendimento, segundo critérios médicos específicos, obedecendo-se aos princípios da regionalização e hierarquização do Sistema.	§ 1º <i>O atendimento pré-natal será realizado por profissionais da atenção primária.</i>
§ 2º A parturiente será atendida presencialmente pelo mesmo médico que a acompanhou na fase pré-natal.	§ 2º <i>Os profissionais de saúde de referência da gestante garantirão sua vinculação, no último trimestre da gestação, ao estabelecimento em que será realizado o parto, garantido o direito de opção da mulher.</i>
3º Incumbe ao poder Público propiciar apoio alimentar à gestante e à nutriz que dele necessitem.	§ 3º <i>Os serviços de saúde onde o parto for realizado assegurarão às mulheres e aos seus filhos recém-nascidos alta hospitalar responsável e contrarreferência na atenção primária, bem como o acesso a outros serviços e a grupos de apoio à amamentação.</i>

Texto original do ECA	Texto modificado pela Lei nº 13.257
§ 4º Incumbe ao poder público proporcionar assistência psicológica à gestante e à mãe, no período pré e pós-natal, inclusive como forma de prevenir ou minorar as consequências do estado puerperal. (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009)	<i>§ 4º Incumbe ao poder público proporcionar assistência psicológica à gestante e à mãe, no período pré e pós-natal, inclusive como forma de prevenir ou minorar as consequências do estado puerperal.</i>
§ 5º A assistência referida no § 4º o deste artigo deverá ser também prestada a gestantes ou mães que manifestem interesse em entregar seus filhos para adoção. (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009)	<i>§ 5º A assistência referida no § 4º o deste artigo deverá ser prestada também a gestantes e mães que manifestem interesse em entregar seus filhos para adoção, bem como a gestantes e mães que se encontrem em situação de privação de liberdade</i>
–	<i>§ 6º A gestante e a parturiente têm direito a 1 (um) acompanhante de sua preferência durante o período do pré-natal, do trabalho de parto e do pós-parto imediato.</i>
–	<i>§ 7º A gestante deverá receber orientação sobre aleitamento materno, alimentação complementar saudável e crescimento e desenvolvimento infantil, bem como sobre formas de favorecer a criação de vínculos afetivos e de estimular o desenvolvimento integral da criança.</i>
–	<i>§ 8º A gestante tem direito a acompanhamento saudável durante toda a gestação e a parto natural cuidadoso, estabelecendo-se a aplicação de cesariana e outras intervenções cirúrgicas por motivos médicos.</i>

Texto original do ECA	Texto modificado pela Lei nº 13.257
–	<i>§ 9º A atenção primária à saúde fará a busca ativa da gestante que não iniciar ou que abandonar as consultas de pré-natal, bem como da puérpera que não comparecer às consultas pós-parto.</i>
–	<i>§ 10. Incumbe ao poder público garantir, à gestante e à mulher com filho na primeira infância que se encontrem sob custódia em unidade de privação de liberdade, ambiência que atenda às normas sanitárias e assistenciais do Sistema Único de Saúde para o acolhimento do filho, em articulação com o sistema de ensino competente, visando ao desenvolvimento integral da criança.</i>
–	<i>§ 11. A assistência psicológica à gestante, à parturiente e à puérpera deve ser indicada após avaliação do profissional de saúde no pré-natal e no puerpério, com encaminhamento de acordo com o prognóstico (incluído pela Lei 14.721/2023)</i>

Fonte: elaboração própria.

II.II.I Gênese do artigo

O conteúdo deste artigo foi apresentado pelo Ministério da Saúde, em reuniões da Relatoria do PL nº 6.998/2013 com a então Coordenadoria-Geral de Saúde da Criança e Aleitamento Materno daquele Ministério, e, posteriormente, incorporado à proposta do Poder Executivo pelo Grupo de Trabalho Interministerial coordenado pela Secretaria Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente, do Ministério de Direitos Humanos²⁵⁸ e entregue ao Relator, que

258 Merece respeitosa e agradecida menção a Sra. Angélica Goulart, de saudosa memória, que exercia a função de Secretária Nacional dos Direitos da Criança

a acolheu integralmente. Várias organizações da sociedade civil, consultadas ou por iniciativa própria, participaram de debates e revisões dos itens desse novo artigo 8º, entre elas a Sociedade Brasileira de Pediatria.

II.II.II Ampliação do atendimento

O *caput* do art. 8º promove a universalização do atendimento às mulheres nos programas e nas políticas de saúde da mulher e de planejamento reprodutivo. Não será, portanto, somente a gestante a ter acesso a esses programas. Estas, porém, são contempladas com mais serviços:

- nutrição adequada;
- atenção humanizada à gravidez, ao parto e ao puerpério; e
- atendimento pré-natal, perinatal e pós-natal integral no âmbito do Sistema Único de Saúde.

Quanto ao § 1º, a alteração traz grandes vantagens para a gestante: embora a redação original do ECA esteja correta do ponto de vista técnico, é imprecisa sobre a responsabilidade pelo atendimento, visto que menciona o encaminhamento, mas não deixa claro quem o realiza de forma continuada. Já a nova versão define objetiva e concretamente quem deve prestar o atendimento à gestante: profissionais que atuam na Atenção Primária, em Equipes de Atenção Primária, Equipes da Estratégia Saúde da Família (ESF) etc. Em síntese, o pré-natal deve começar na atenção primária, e isso torna mais fácil o acesso das gestantes, que sabem, desde o início da gravidez, onde procurar o atendimento, sem depender de critérios de encaminhamento.

Para o § 2º, a redação original tinha uma determinação do agrado da gestante – o médico que a acompanhou nas consultas pré-natais é quem estaria presente, acompanhando o parto –, mas era difícil para o SUS garantir que o mesmo médico estivesse disponível no momento do parto. Em vez de vincular o parto ao profissional médico (centrado num indivíduo), a relação da gestante

e do Adolescente no MDH e coordenou o Grupo de Trabalho Interministerial responsável pela elaboração das propostas do Poder Executivo apresentadas ao relator do PL, Deputado João Ananias.

será com a equipe profissional (que terá o histórico da gestante) e a vinculação ao estabelecimento de saúde. Assim, a gestante sabe com antecedência onde será feito o parto. Esse modelo está em coerência com as diretrizes operacionais da Rede Alyne, que preceitua a proteção e a promoção do vínculo da família e bebê, em especial para pessoas em situação de rua, a adoção de práticas baseadas em evidências na rede de atenção à saúde e a garantia de acompanhante de livre escolha da mulher nos serviços de saúde²⁵⁹.

Já o § 3º introduz o conceito de “alta hospitalar responsável”, que implica a avaliação clínica da mãe e do bebê, a verificação das condições sociais e ambientais para o retorno ao domicílio, e a orientação para a continuidade dos serviços de cuidado. Para mais, estende o dever do sistema de saúde em assegurar o acesso da mãe a outros serviços de saúde. A organização de grupos de apoio à amamentação, por iniciativa do SUS, é uma demonstração do significado cultural, emocional e social do aleitamento materno.

O § 4º foi introduzido no ECA, em 2009, pela Lei nº 12.010. O Marco Legal da Primeira Infância o manteve inalterado, sinalizando a plena concordância com o que ele dispõe. Trata-se de um dispositivo inovador na área da atenção à mulher no período perinatal, etapa da vida marcada por intensas transformações físicas, emocionais e relacionais. Ele se refere ao cuidado à saúde mental da gestante e da mãe. Gestantes e puérperas que atravessem momentos prolongados de ansiedade, angústia, estresse pós-traumático, depressão pós-parto e rejeição do bebê ou tenham dificuldade de criar o vínculo afetivo precisam da assistência psicológica.

O dispositivo vai mais longe ao falar em “prevenir ou minorar as consequências do estado puerperal”, dado que é um período em que a mulher está sujeita ao cansaço, à instabilidade emocional e a alterações na sua identidade decorrente das transformações em seu corpo.

Essa incumbência é atribuída ao Poder Público como dever: “incumbe ao Poder Público...”, afirma o texto. Na Atenção Primária à Saúde (APS), as gestantes e puérperas são acompanhadas por

259 MINISTÉRIO DA SAÚDE. Rede Alyne. Portaria GM/MS nº 5.350, de 12 de setembro de 2024. Altera a Portaria de Consolidação GM/MS nº 3, de 28 de setembro de 2017, para dispor sobre a Rede Alyne. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2024/prt5350_13_09_2024.html. Acesso em: 25 jan. 2026.

equipes multiprofissionais, incluindo psicólogos, que podem oferecer apoio emocional, escuta qualificada e orientações para lidar com as mudanças físicas e emocionais do período perinatal. As equipes multiprofissionais de saúde, os hospitais maternidade e os Centros de Assistência Psicossocial – CAPS dispõem desse serviço.

Por sua vez, o § 5º foi inserido no ECA pela Lei nº 12.010/2009, com o objetivo de que a assistência referida no § 4º seja prestada também a gestantes e mães que manifestem desejo de entregar seus filhos para adoção. Ele recebeu um acréscimo da Lei nº 13.257/2016, para incluir as gestantes e mães que se encontrem em situação de privação de liberdade. A referência explícita a essas gestantes e mães não é de pequena importância, dado o meio em que se encontram.

Quanto ao § 6º, o direito concedido à gestante e à parturiente de serem acompanhadas por uma pessoa de sua preferência repercute no direito e na corresponsabilidade do homem nestes três momentos vividos pela mulher: gestação, parto e pós-parto. O dever de os serviços de saúde da rede própria e conveniada do SUS aceitar um acompanhante da mulher no parto, indicado pela própria parturiente, foi criado pela Lei nº 11.108/2005. A Lei nº 13.257 introduz dois itens importantes a esse direito: insere-o nos direitos fundamentais da criança e da mãe e aumenta as situações em que o acompanhante indicado pela mulher poderá acompanhá-la: no pré-natal, no parto e no pós-parto.

Finalmente, a escolha da palavra “acompanhante” em vez de marido ou companheiro é proposital. Pode ser o marido, o companheiro, a mãe, a avó, uma tia, a doula; enfim, quem a gestante deseja que esteja ao seu lado naqueles momentos. Portanto, não é uma diminuição do papel do marido ou companheiro da gestante ou do pai do bebê; é, antes, a expressão de respeito à mulher, dando-lhe o direito de fazer sua livre escolha em função da confiança que tem na pessoa que convidar.

O § 7º determina que o Sistema de Saúde ofereça orientação à gestante sobre aleitamento materno, alimentação complementar saudável, crescimento e desenvolvimento infantil, bem como sobre formas que ajudem a criar o vínculo afetivo e estimular o desenvolvimento integral da criança. Esses assuntos sobre os quais a gestante deverá ser orientada pelos serviços de saúde têm a ver com a saúde, o bem-estar e o desenvolvimento físico, afetivo, social, cognitivo e linguístico do bebê.

A redação do § 8º foi objeto de longas discussões. O número de cesarianas no Brasil é um dos mais altos do mundo. Chega a 56 em cada 100 nascimentos. A desproporção em relação à média mundial é enorme: a OMS informa que a média mundial, em 2018, era de 21,1%, podendo chegar a 30% em 2030. A porcentagem recomendada pela OMS é que o número de partos por cesariana não ultrapasse 15 em 100 nascimentos.

Diversas razões concorrem para a elevada incidência de cesarianas em detrimento do parto natural. Entre elas, estão a preferência da gestante, muitas vezes associada à percepção de que a cesariana seria mais segura ou menos dolorosa do que o parto vaginal; a conveniência do profissional médico, uma vez que o procedimento cirúrgico pode ser previamente agendado e realizado em tempo significativamente menor; e os interesses organizacionais e financeiros de hospitais, em sua maioria privados. Soma-se a esses fatores a realidade de municípios com escassez de profissionais médicos, especialmente obstetras – situação frequente em áreas da Amazônia e do interior do Nordeste –, nos quais os partos acabam sendo programados de acordo com a disponibilidade episódica desses profissionais.

A redação acordada na Comissão Especial para esse parágrafo foi de que a aplicação de cesariana e outras intervenções cirúrgicas sejam decididas de acordo com *motivos médicos*. Essa expressão se traduz por “razões médicas comprovadas”, descartando-se a mera conveniência ou a prática institucional rotineira. Políticas públicas e protocolos clínicos do Ministério da Saúde atuam para reduzir cesarianas desnecessárias em todo o sistema de saúde. No setor de saúde suplementar (planos de saúde), a Agência Nacional de Saúde (ANS) determina que as operadoras informem os percentuais de cirurgias cesáreas e de partos normais por estabelecimento de saúde e por médico sempre que a beneficiária solicitar e no prazo máximo de 15 dias²⁶⁰.

Os defensores dos direitos da criança argumentam em favor do direito do bebê ao parto natural sempre que uma razão médica não exija a cesariana. Entre os argumentos, estão o de que, no parto

260 A Agência Nacional de Saúde Suplementar define os padrões a serem seguidos pelas operadoras de planos de saúde na realização do parto. Disponível em: <https://www.gov.br/ans/pt-br/assuntos/consumidor/parto-na-saude-suplementar-conheca-seus-direitos>. Acesso em: 26 jan. 2026.

natural, a mulher está mais consciente, acompanha o nascimento, acolhe o bebê e estabelece imediatamente com ele um contato pele a pele; o de que a experiência da passagem pelo canal vaginal representa uma primeira “separação” ativa do bebê em relação à mãe, enquanto a cesariana poderia ser interpretada como uma “retirada” (Françoise Dolto); o de que, no parto natural, é liberada ocitocina – hormônio vinculado ao prazer e ao vínculo –, facilitando a conexão imediata do vínculo afetivo entre a mãe e o bebê; e o de que o parto é um rito de passagem para o bebê (Winnicott), em que, entre outras efeitos, ativa sistemas de adaptação à vida extrauterina.

Sob o ponto de vista psicológico e psicanalítico, tanto num quanto noutro tipo de parto, o mais importante é que a mãe, o parceiro e o bebê signifiquem a experiência do parto (mãe) e do nascimento (bebê) em sua vida pessoal.

A parte inicial desse parágrafo também tem grande importância para mãe e para o bebê: o direito da gestante a um acompanhamento saudável durante os nove meses de gestação. Esse acompanhamento tem uma relação intrínseca com a saúde da criança – sendo dever do sistema de saúde estar equipado e com pessoal para prestá-lo.

Quanto ao § 9º, a busca ativa da gestante ou da puérpera deverá ser feita pela atenção primária à saúde sempre que elas não comparecerem às consultas de pré-natal ou pós-parto. Essa busca – que pode consistir em identificação da ausente, visita domiciliar com convite e tentativa de convencimento a comparecer às consultas – tem as seguintes finalidades:

- conhecer a causa da ausência – a distância entre a residência e a Unidade de Saúde, ou o desconhecimento da importância do pré-natal e dos cuidados pós-parto ou, ainda, a não existência de uma pessoa a quem a gestante ou a puérpera pudesse deixar os outros filhos?;
- dar solução à causa do não comparecimento;
- assegurar uma gestação com o menor risco possível;
- fazer o monitoramento do crescimento e desenvolvimento do feto;
- realizar um parto seguro;
- contribuir para a saúde emocional da gestante e sua recuperação rápida após o parto;
- orientar sobre o cuidado do bebê após o nascimento.

Em visitas domiciliares, os Agentes Comunitários de Saúde (ACS) identificam gestantes em suas comunidades e as encaminham para as Unidades Básicas de Saúde (UBS) mais próximas de sua residência, onde iniciam o pré-natal. Essas visitas servem também para planejar ações educativas e de apoio à gestante, e realizar oficinas com grupo de gestante para troca de experiências e apoio mútuo no grupo.

A busca ativa é um meio de tornar o atendimento a gestantes e sua frequência ao serviço mais equânimes. Estudos indicam que gestantes das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, negras, indígenas, mais jovens, de baixa escolaridade e sem companheiro(a) têm maior risco de vivenciar um pré-natal inseguro²⁶¹. Mulheres negras são menos informadas sobre a maternidade de referência no pré-natal. Essa busca em domicílio é uma forma de assegurar o direito de toda mulher e todo bebê a uma gestação e a um parto bem-sucedidos.

Considerando que os cuidados profissionais de saúde prestados à gestante, como recomendados pela OMS e pelo Ministério da Saúde, contribuem significativamente para a redução da mortalidade materna e da mortalidade infantil e a prevenção de possíveis complicações durante o parto, a busca ativa é estratégica para garantir o direito de muitas mães e bebês à vida, à saúde e ao bem-estar.

E o homem – genitor, companheiro, cuidador – onde fica? Que importância esses momentos únicos e profundos em significado para a mulher e para a criança têm para si próprio? Também ele deve fazer o pré-natal. O Ministério da Saúde, por meio da Política Nacional de

261 Estudos robustos baseados em dados do Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos (SINASC) e de inquéritos nacionais como a Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde (PNDS) fundamentam a afirmação:

LEAL, M. C. et al. (2018). A cor da dor: iniquidades raciais na atenção pré-natal e ao parto no Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 34, n. 7. Disponível em: <https://cadernos.ensp.fiocruz.br/ojs/index.php/csp/article/view/6459> Acesso em: 28 jan. 2026.

VIELLAS, E. F. et al. (2014). Assistência pré-natal no Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 30, n. Disponível em: file:///D:/Arquivos/Downloads/CS-P_1260_13AssistnciaFinal.pdf Acesso em: 28 jan. 2026.

TOMASI, E. et al. (2017). Qualidade da atenção pré-natal na rede básica de saúde do Brasil: indicadores e desigualdades sociais. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 33, n. 3 Disponível em: <https://cadernos.ensp.fiocruz.br/ojs/index.php/csp/article/view/6479>. Acesso em: 28 jan. 2026.

Atenção Integral à Saúde do Homem (PNAISH), instituiu o programa Pré-Natal do Parceiro. Um dos objetivos dessa política é “sensibilizar gestores (as), profissionais de saúde e a sociedade em geral sobre os benefícios da participação ativa dos homens no exercício da paternidade em todas as fases da gestação e nas ações de cuidado com seus (suas) filhos (as), destacando como esta participação pode contribuir para a saúde, o bem-estar e o fortalecimento de vínculos saudáveis entre crianças, homens e suas (seus) parceiras (os)”²⁶².

Em se tratando do § 10, o ambiente prisional impõe à gestante condições altamente adversas para uma gestação, um parto e um pós-parto seguros, especialmente sob a perspectiva psicológica e social. Nesse mesmo contexto, a mulher que convive com um bebê ou com criança de até seis anos enfrenta obstáculos quase intransponíveis para assegurar os cuidados, a proteção e a educação indispensáveis ao desenvolvimento do filho. Com mais ou menos consciência, ela sabe que seu filho cresce imerso em um ambiente simbólico, relacional e psíquico próprio da prisão, marcado por restrições, tensões, vigilância armada e por interações cotidianas – conversas, afetos, medos e linguagens – que entram silenciosamente na constituição da criança e repercutem de modo sensível e duradouro sobre sua formação psíquica, afetiva e social na primeira infância.

A Doutrina da Proteção Integral preconizada pelo ECA se importa com essa situação. Em razão disso, o Marco Legal da Primeira Infância inseriu no ECA esse parágrafo cuidadosamente construído, determinando que a unidade de privação de liberdade:

- providencie um ambiente que atenda às normas sanitárias e assistenciais do SUS para acolher e cuidar da criança;
- se articule com o sistema de ensino, para que a criança tenha oportunidade de frequentar a creche e a pré-escola;
- zele para que a situação vivida pela mãe não interfira negativamente na imagem de sua família e em sua autoimagem; e

262 Mais informações sobre a PNAISH em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/as-suntos/saude-de-a-a-z/s/saude-do-homem> Acesso em: 20 jan. 2026.

A publicação do Ministério da Saúde *Guia do Pré-Natal do Parceiro, para profissionais da saúde* traz os vários benefícios que o pré-natal do parceiro traz para o próprio homem, para a mulher e para a criança. Disponível em: https://bvs-ms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/guia_pre_natal_profissionais_saude_1ed.pdf. Acesso em: 20 jan. 2026.

- zele para que a criança não sofra *bullying* por ser filho/a de mãe encarcerada etc.

Essas determinações sinalizam uma mudança profunda nas atuais condições de grande parte das unidades de privação de liberdade que têm mulheres com bebês e crianças pequenas. Ambiente calmo, limpo e confortável para a amamentação, berçário, parquinho para as crianças brincarem, momentos de intimidade carinhosa da mãe com seu filho são melhorias que reduzem danos à saúde física e mental da criança em ambiente prisional²⁶³.

Contudo, essas medidas não resolvem a questão mais profunda: será esse o ambiente digno e justo para bebês e crianças pequenas serem cuidadas e educadas? Se, de uma parte, a convivência é um direito da mãe e do bebê, de outra, é crucial que a criança possa conviver com a família ampliada, onde terá outras experiências e interações. Essa é a razão pela qual o Marco Legal da Primeira Infância acrescentou, no § 10, o dever de as unidades de privação de liberdade articularem suas ações com as do sistema de ensino. E valeria acrescentar: com o sistema de assistência social.

O § 11, introduzido no art. 8º do ECA pela Lei nº 14.721/2023, tem grande valor psicológico. Gestar e trazer à vida uma criança é um ato de transcendental significação para a mulher. A maternidade é muito mais do que um acontecimento biológico, repercute no seu estado emocional. O seu mundo psíquico passa por transformações profundas. Por isso, a mulher tem direito à assistência psicológica sempre que sentir necessidade. Profissionais podem identificar problemas e encaminhá-la ao serviço de assistência psicológica no âmbito da saúde.

²⁶³ A CF determina que as mulheres presas devem permanecer com os filhos durante o período de amamentação (art. 5º, L). O período mínimo é de seis meses. A Resolução nº 04/2009 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária recomenda que as crianças fiquem com as mães até a idade de 1 ano e meio. Não há uma regra geral que estabeleça uma idade máxima da criança permanecer com sua mãe na unidade prisional, mas há casos em que elas permanecem até 4 ou 5 anos de idade. O art. 89 da Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/1984) determina que as instituições prisionais femininas mantenham *berçários e creches para abrigar crianças maiores de 6 meses e menores de 7 anos*, com atendimento por pessoal qualificado, de acordo com as diretrizes adotadas pela legislação educacional e em unidades autônomas e o horário de funcionamento que garanta a melhor assistência à criança e à sua responsável.

A saúde mental da mãe impacta positivamente o bebê, ao passo que a depressão materna é devastadora para ele. A pouca ou nenhuma comunicação da mãe com o bebê dificulta, senão impede, a formação do vínculo; a não sincronia emocional entre eles deixa o bebê inseguro quanto às suas próprias emoções e ele pode se tornar agressivo ou se fechar em si mesmo.

II.II.III Art. 8º-A e parágrafo único

Art. 8º-A. Fica instituída a Semana Nacional de Prevenção da Gravidez na Adolescência, a ser realizada anualmente na semana que incluir o dia 1º de fevereiro, com o objetivo de disseminar informações sobre medidas preventivas e educativas que contribuam para a redução da incidência da gravidez na adolescência.

Parágrafo único. As ações destinadas a efetivar o disposto no caput deste artigo ficarão a cargo do poder público, em conjunto com organizações da sociedade civil, e serão dirigidas prioritariamente ao público adolescente.

O art. 8-A com seu parágrafo único foi introduzido no ECA pela Lei nº 13.798/2019, posteriormente, portanto, à aprovação da Lei nº 13.257/2016. No entanto, dada sua importância no contexto dos direitos da criança pequena, faço um breve comentário sobre ele.

Tem chamado atenção o elevado número de adolescentes que engravidam e, mais ainda, os problemas que envolvem a gravidez em meninas adolescentes, entre eles:

- alterações no corpo ainda em formação;
- sentimento de culpa;
- instabilidade emocional, rejeição e até expulsão de casa;
- riscos obstétricos, riscos de prematuridade;
- anemia;
- aborto espontâneo, eclampsia (elevação da pressão arterial da gestante);
- depressão pós-parto;
- baixo peso do bebê ao nascer;

- abandono dos estudos, que reduz as possibilidades de desenvolvimento profissional e laboral no futuro²⁶⁴.

E o bebê também fica prejudicado²⁶⁵.

Políticas públicas de saúde têm conseguido diminuir a taxa de gravidez na adolescência, mas ela ainda é alta. Segundo dados do SUS, nascem 44 bebês por hora, no Brasil, filhos de mães adolescentes. Com o objetivo de chamar a atenção para o problema e discutir as políticas de prevenção, foi instituída, em 2019, pela Lei nº 13.798, a Semana Nacional de Prevenção da Gravidez na Adolescência. O Plano Municipal pela Primeira Infância precisa incluir ações nessa área, tanto para prevenir gravidez quanto para prestar as devidas atenções à mãe adolescente e a seu bebê.

II.III ART. 20 – CONDIÇÕES PARA O ALEITAMENTO MATERNO

Este artigo acrescenta dois parágrafos ao art. 9º do ECA. Para melhor compreendê-los, é preciso ler o *caput*:

Art. 9º O poder público, as instituições e os empregadores propiciarão condições adequadas ao aleitamento materno, inclusive aos filhos de mães submetidas a medida privativa de liberdade.

Trata-se da promoção do aleitamento materno nos locais de trabalho e nas prisões femininas. Para isso, a lei convoca o poder público, as instituições que atuam ou têm interesse na área e os empregadores para que, em conjunto, criem local próprio com

264 MINISTÉRIO DA SAÚDE. Gravidez na adolescência: saiba os riscos para mães e bebês e os métodos contraceptivos disponíveis no SUS. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2023/fevereiro/gravidez-na-adolescencia-saiba-os-riscos-para-maes-e-bebes-e-os-metodos-contraceptivos-disponiveis-no-sus> Acesso em: 16 fev. 2026.

Outra fonte informativa: Gravidez na adolescência: quais são os impactos? Disponível em: <https://drauziovarella.uol.com.br/mulher/gravidez-na-adolescencia-quais-sao-os-impactos/>. Acesso em: 16 fev. 2026

265 A título de informação e inspiração... vale citar que o Código da Infância e da Adolescência do Equador determina, em seu art. 23, que se substitua a aplicação de penas e medidas privativas de liberdade à mulher gestante até 90 dias depois do parto, devendo o Juiz dispor as medidas cautelares adequadas ao caso. E que o Juiz poderá ampliar esse prazo para as mães que têm um filho com deficiência grave, qualificada por um organismo competente.

ambiente favorável e concedam o tempo adequado para as empregadas e as mães encarceradas amamentarem seus filhos.

Os dois parágrafos trazidos pela Lei nº 13.257 se referem ao aleitamento materno e à alimentação complementar saudável contínuos. O primeiro nomeia quem deve cuidar dessa matéria (os profissionais das Unidades Básicas de Saúde) e que ações realizar (planejar, implementar e avaliar ações de promoção, proteção e apoio a esse aleitamento e à alimentação complementar).

Decisão proferida no julgamento do *Habeas Corpus* nº 920.980, em agosto de 2025, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) equiparou os cuidados maternos e a amamentação de filhos por mães presas ao trabalho, permitindo a remição de pena, conforme o art.126 da Lei de Execuções Penais (LEP), ou seja, a redução do tempo de cumprimento da sentença. Numa interpretação extensiva dessa decisão, na aplicação do artigo 126 da LEP, é possível descontar um dia de pena a cada três dias dedicados a atividades de amamentação e cuidado materno²⁶⁶.

§ 1º Os profissionais das unidades primárias de saúde desenvolverão ações sistemáticas, individuais ou coletivas, visando ao planejamento, à implementação e à avaliação de ações de promoção, proteção e apoio ao aleitamento materno e à alimentação complementar saudável, de forma contínua.

A importância do aleitamento materno e da alimentação complementar saudável e a promoção, a proteção e o apoio a essas duas ações são as duas mensagens fortes desse parágrafo. Tão importante é para o bebê e para a mãe que o dispositivo da Lei

266 SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. *HABEAS CORPUS* Nº 920980 - SP

Em 13 de agosto de 2025, a Terceira Seção do STJ firmou um entendimento histórico no *Habeas Corpus* nº 920.980-SP: a amamentação e os cuidados maternos prestados por mulheres encarceradas a seus filhos podem ser equiparados ao “trabalho” previsto no artigo 126 da Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/1984), para fins de remição de pena (desconto de pena). O entendimento foi consolidado no Informativo nº 859/2025 do STJ, com destaque para a interpretação extensiva do conceito de trabalho, dada a importância dos cuidados maternos. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/eletronico/documento/mediado/?documento_tipo=integra&documento_sequencial=329981059®istro_numero=202402106552&peticao_numero=&publicacao_data=20250819&formato=PDF Acesso em: 16 jan. 2026.

Ver também o Informativo nº 859/2025 do STJ em: <https://informativos.trilhante.com.br/informativos/informativo-859-stj>. Acesso em: 26 jan. 2026.

determine que os profissionais das unidades primárias de saúde promovam, protejam e apoiem essa alimentação e avaliem as ações que realizaram com esse objetivo.

Cada palavra dessa frase tem seu peso:

- *aleitamento*: não é simplesmente “leite”, mas *leite materno*;
- *alimentação complementar*: não é substituição do leite materno, mas adição de outros alimentos que complementem o leite materno;
- *saudável*: não consiste de qualquer alimento (sucos e bebidas adoçadas, com excesso de açúcar, alimentos processados industrialmente), e sim de preparações feitas em casa com alimentos *in natura* e minimamente processados;
- *ações sistêmicas*: não esporádicas e pontuais, mas organizadas, planejadas e avaliadas;
- *individuais e coletivas*: as ações de promoção, proteção e apoio à amamentação e as orientações sobre a alimentação complementar devem ser realizadas individualizadas ou coletivamente ao grupo de mães.

Documentos da OMS e do Ministério da Saúde e da Sociedade Brasileira de Pediatria (SBP)²⁶⁷ recomendam fortemente o início da amamentação na primeira hora de vida, e a amamentação até os 2 anos de idade ou mais, sendo de forma exclusiva nos primeiros seis meses. Segundo esses documentos, o aleitamento materno faz bem à saúde e ao desenvolvimento da criança e à saúde da mulher e promove o vínculo afetivo.

Entre os benefícios, são citados os seguintes: evita mortes infantis, diarreia e infecção respiratória e do ouvido; diminui o risco de alergias, de hipertensão, colesterol alto e diabetes; reduz as chances de obesidade. Outros efeitos: melhor desenvolvimento

267 OMS, MS, SBP. Estratégia nacional para promoção do aleitamento materno e alimentação complementar saudável no Sistema Único de Saúde. Caderno de Atenção Básica. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/estrategia_nacional_promocao_aleitamento_materno_1ed.pdf. Acesso em: 21 jan. 2026.

Alimento materno e alimentação complementar. Disponível em: file:///D:/Arquivos/Downloads/saude_crianca_aleitamento_materno_cab23.pdf. Acesso em: 22 jan. 2026.

Guia alimentar para crianças menores de dois anos, 2021. Disponível em: file:///D:/Arquivos/Downloads/saude_crianca_aleitamento_materno_cab23.pdf. Acesso em: 21 jan. 2026.

do sistema nervoso e da cavidade bucal. Em resumo, é o melhor alimento para o bebê. Além disso, traz vários benefícios para a mulher: amamentar reduz os riscos de hemorragia no pós-parto e diminui as chances de desenvolver câncer de mama, ovários e colo do útero no futuro²⁶⁸.

Em 2012, o Brasil lançou a Estratégia Nacional para Promoção do Aleitamento Materno e Alimentação Complementar Saudável no SUS – *Estratégia Amamenta e Alimenta Brasil* (EAAB) – para reforçar e incentivar a promoção do aleitamento materno e da alimentação complementar saudável para crianças menores de 2 anos no âmbito do SUS.

O aleitamento materno é tão importante que, para promovê-lo, o Ministério da Saúde criou o Comitê Nacional de Amamentação (CNAM) e o Programa Nacional de Promoção, Proteção e de Apoio à Amamentação²⁶⁹.

Segundo o *site* do Governo Federal²⁷⁰: “O Brasil tem a maior e mais complexa rede de bancos de leite humano do mundo, sendo referência internacional por utilizar estratégias que aliam baixo custo e alta qualidade e tecnologia”. A Rede Brasileira de Bancos de Leite Humano – RBLH-BR, do Ministério da Saúde/Fiocruz, era formada, no ano de 2025, por 233 unidades, distribuídos em todos os estados e em 241 postos de coleta²⁷¹. Desde 2015, o Brasil tem um dia nacional (19 de maio) para estimular e orientar a doação de leite humano, e uma Semana Nacional de Doação de Leite Humano, na semana que incluir esse dia, instituídos pela Lei nº 13.227/2015. Portaria da ANVISA – Agência Nacional de Vigilância

268 MINISTÉRIO DA SAÚDE. Conheça os benefícios da amamentação. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/campanhas-da-saude/2023/amamentacao/conheca-os-beneficios>. Acesso em: 20 fev. 2026.

269 MINISTÉRIO DA SAÚDE. Portaria GM/MS 5.427, de 2 de outubro de 2024. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-gm/ms-n-5.427-de-2-de-outubro-de-2024-590768281>. Acesso em: 21 jan. 2026.

270 MINISTÉRIO DA SAÚDE. Bancos de leite humano: atendimentos em alta para estimular e apoiar o aleitamento materno. Publicado em 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2024/agosto/bancos-de-leite-humano-atendimentos-em-alta-para-estimular-e-apoiar-o-aleitamento-materno>. Acesso em: 21 jan. 2026.

271 Há divergência sobre o número de Bancos e Postos de Coleta conforme a fonte pesquisada, mas a variação é pequena e pode estar relacionada aos critérios adotados no registro feito por essas unidades.

Sanitária, de 2024²⁷², determina que o Banco de Leite Humano deve estar vinculado a um Hospital com assistência Materna e/ou Infantil, e o Posto de Coleta, vinculado tecnicamente a um Banco de Leite Humano e, administrativamente, a um serviço de saúde ou ao próprio Banco.

O segundo parágrafo deste art. 20, que versa sobre Banco de Leite Humano (BLH) ou Posto de Coleta (PCLH) em Unidade de Terapia Intensiva (UTI) neonatal, dá respaldo legal aos esforços do Ministério da Saúde para avançar na qualidade dos serviços aos recém-nascidos.

§ 2º Os serviços de unidades de terapia intensiva neonatal deverão dispor de banco de leite humano ou unidade de coleta de leite humano.

A iniciativa de um BLH em UTI neonatal visa garantir a alimentação com leite materno de bebês prematuros ou de baixo peso que não podem ser alimentados pelas próprias mães. O leite humano, nessa unidade, é essencial para que os bebês se recuperem. Para ampliar a oferta de leite humano nas unidades neonatais, na revisão da Rede Cegonha e instituição da Rede Alyne, foi criado um incentivo financeiro para os Bancos de Leite ampliarem sua autossuficiência²⁷³.

II.IV ART. 21 – ACESSO ÀS LINHAS DE CUIDADO COM EQUIDADE

O art. 21 da Lei nº 13.257 dá nova redação ao art. 11 do ECA, substituindo a expressão “atendimento médico universal” por “acesso integral às linhas de cuidado”. Vê-se que o Marco Legal da Primeira Infância atualiza a linguagem e dá mais amplitude às ações, determinando, também, que nos serviços de saúde seja obedecido o princípio da equidade.

272 AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. Resolução da Diretoria Colegiada RDC 918, de 19 de setembro de 2024. Dispõe sobre o funcionamento do Bancos de Leite Humano. Disponível em: https://rblh.fiocruz.br/sites/rblh.fiocruz.br/files/RDC_918_2024_.pdf. Acesso em: 21 jan. 2026.

273 MINISTÉRIO DA SAÚDE. Portaria GM/MS Nº 5.349, DE 12 DE setembro DE 2024. Altera a Portaria de Consolidação GM/MS nº 6, de 28 de setembro de 2017, para dispor sobre o financiamento da Rede Alyne. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2024/prt5349_13_09_2024.html. Acesso em: 25 jan. 2026.

A seguir, lê-se o art. 11 em sua integralidade:

Art. 11. É assegurado acesso integral às linhas de cuidado voltadas à saúde da criança e do adolescente, por intermédio do Sistema Único de Saúde, observado o princípio da equidade no acesso a ações e serviços para promoção, proteção e recuperação da saúde.

Sobre “linha de cuidado”, esta citação consta da publicação *Linha de Cuidado para a Atenção Integral à Saúde de Crianças, Adolescentes e suas Famílias em Situação de Violência*²⁷⁴, lançada pelo Ministério da Saúde em 2014:

A linha de cuidado é uma estratégia para o alcance da atenção integral ou da integralidade do cuidado, um dos princípios do SUS, que busca articular a produção do cuidado desde a atenção primária até o mais complexo nível de atenção, exigindo ainda a interação com os demais sistemas para a garantia de direitos, proteção e defesa de crianças e adolescentes.

A nova redação do § 1º também atualiza e amplia a determinação, constante do ECA, de atendimento de crianças e adolescentes com deficiência. Corrige a expressão “portadores” de deficiência, que era usada na época da redação do ECA, por “com” deficiência.

O quadro comparativo a seguir mostra as diferenças.

Quadro 4 – Comparação entre a redação original do ECA e a alterada pela Lei nº 13.257

ECA – redação original	Nova redação feita pela Lei nº 13.257
§ 1º. A criança e o adolescente portadores de deficiência receberão atendimento especializado.	§ 1º A criança e o adolescente com deficiência serão atendidos, sem discriminação ou segregação, em suas necessidades gerais de saúde e específicas de habilitação e reabilitação.

Fonte: elaboração própria.

274 MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Linha de Cuidado para a Atenção Integral à Saúde de Crianças, Adolescentes e suas Famílias em Situação de Violência*. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-de-a-a-z/s/saude-da-crianca/publicacoes/linha-de-cuidado-para-a-atencao-integral-a-saude-de-criancas-adolescentes-e-suas-familias-em-situacao-de-violencias-orientacao-para-gestores-e-profissionais-de-saude>. Acesso em: 26 jan. 2026.

É fundamental sublinhar que não basta assegurar o atendimento, é preciso que ele seja feito com respeito às condições pessoais, sem discriminar ou segregar. Em que pesem os avanços no combate à discriminação nos espaços da saúde, da assistência social e da educação, ainda persistem, nos ambientes sociais e nas formas de prestar serviços de atendimento em ambientes profissionais, atitudes, gestos e palavras que denotam discriminação e denunciam que racismo e capacitismo²⁷⁵ estão arraigados na história e na cultura dominante. Por isso, a Lei nº 13.257 trouxe a questão para a primeira infância, sabendo que valores, atitudes e comportamentos criam raízes nos anos iniciais da vida. Uma política de educação antirracista cumpre um papel decisivo na eliminação do racismo estrutural e institucional, desconstruindo estereótipos racistas presentes nos conteúdos escolares, nas práticas pedagógicas e nos materiais didáticos. Se começar cedo, já na educação infantil, a diretriz antirracista:

- promove a equidade racial no acesso à creche e à pré-escola;
- assegura condições mais favoráveis de permanência na trajetória escolar e maior aprendizagem de crianças negras, indígenas, quilombolas, romani e de outros povos e comunidades tradicionais;
- possibilita que todas as crianças valorizem as identidades étnico-culturais, de sorte que as culturas afro-brasileira, indígena e de outros povos tradicionais e de crianças imigrantes sejam conhecidas e valorizadas por todos.

Em 2011, o governo federal lançou o *Plano Viver sem Limite*, como parte do Plano Nacional de Direitos da Pessoa com Deficiência,

275 “*Capacitismo* é a discriminação e o preconceito contra pessoas com alguma deficiência. Em sociedades *capacitistas*, a ausência de qualquer deficiência é vista como o normal, e pessoas com alguma deficiência são entendidas como exceções; a deficiência é vista como algo a ser superado ou corrigido, se possível por intervenção médica. Um exemplo de postura capacitista é dirigir-se ao acompanhante de uma pessoa com deficiência em vez de dirigir-se diretamente à própria pessoa, ou quando a chamamos pela deficiência, como “cadeirante”, “o ceguinho”, e não pelo nome, desconsiderando a individualidade do ser humano” – Wikipedia: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Capacitismo> Acesso em: 26 jan. 2026.

Essas situações são retratadas por Josiane Petry Veronese e Fernanda da Rocha Fabiano em *Racismo e Trabalho Infantil: compreendendo (re)existências a partir das margens*. Florianópolis: Habitus, 2024. Disponível em: <https://habitudetora.com.br/index.php?q=tie24>. Acesso em: 20 jan. 2026.

que envolveu mais de 15 órgãos federais. No ano seguinte, formou a *Rede de Cuidados à Saúde da Pessoa com Deficiência* e, em novembro de 2023, instituiu o *Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência – Novo Viver sem Limite*²⁷⁶.

A nova redação dada pela Lei nº 13.257 ao § 2º do art. 11 aperfeiçoa a redação original, como se vê no quadro.

Quadro 5 – Comparação entre a redação original do ECA e a alterada pela Lei nº 13.257

ECA – art. 11, § 2º redação original	ECA – nova redação dada pela Lei nº 13.257
Incumbe ao Poder Público fornecer gratuitamente àqueles que necessitarem os medicamentos, próteses e outros recursos relativos ao tratamento, habilitação ou reabilitação	Incumbe ao poder público fornecer gratuitamente, àqueles que necessitarem, medicamentos, <i>órteses</i> , próteses e outras <i>tecnologias assistivas</i> relativas ao tratamento, habilitação ou reabilitação <i>para crianças e adolescentes, de acordo com as linhas de cuidado voltadas às suas necessidades específicas</i> .

Fonte: elaboração própria.

A Lei nº 13.257 acrescentou: *órteses*, *tecnologias assistivas* e tratamento de acordo com as linhas de cuidado voltadas às necessidades específicas:

1) *Órtese e prótese*

O termo “órtese” refere-se a um dispositivo que oferece suporte, estabilidade ou correção a problemas ortopédicos. Ela é recomendada pela ortopedia pediátrica como ajuda na estabilização das articulações, na correção postural, na prevenção de complicações futuras. Além disso, a órtese reduz a dor e o desconforto. Exemplos: órtese tornozelo-pé (AFO), órteses joelho-tornozelo-pé (KAFO), palmilhas ortopédicas, coletes para escoliose, talas e joelheiras, óculos, aparelhos auditivos, capacetes de proteção craniana para modelagem.

276 BRASIL. Decreto nº 11.793, de 23 de novembro de 2023. Institui o Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência - Novo Viver sem Limite. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11793.htm. Acesso em: 26 jan. 2026.

O termo “prótese” refere-se ao dispositivo que substitui um membro ou uma parte do corpo. Ele é indicado quando ocorre uma má formação congênita, uma doença ou um acidente que causa amputação. Exemplo: próteses dentárias, uma perna ou um braço artificial;

2) *Tecnologia assistiva*

A Lei Brasileira de Inclusão (Lei nº 13.146, de julho de 2015) define *tecnologia assistiva* ou ajuda técnica como:

[...] produtos, equipamentos, dispositivos, recursos, metodologias, estratégias, práticas e serviços que tenham como objetivo promover a funcionalidade, relacionada à atividade e à participação da pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida, visando à sua autonomia, independência, qualidade de vida e inclusão social²⁷⁷.

Exemplos de tecnologias assistivas: *Dispositivos de Mobilidade* – cadeiras de rodas motorizadas e andadores; *Comunicação Aumentativa e Alternativa* – pranchas de comunicação e *softwares* de vocalização que auxiliam pessoas com dificuldades de fala a se comunicarem de forma eficaz; *Tecnologias Digitais* – *softwares* e aplicativos que tornam dispositivos móveis e computadores acessíveis, como leitores de tela e teclados adaptados; *Equipamentos de Acessibilidade* – luzes com acionamento automático e eletrodomésticos controlados por voz, que facilitam a vida diária de pessoas com deficiência;

3) *Linha de cuidado e atenção individualizada*

O acréscimo feito pela Lei nº 13.257 nesse parágrafo tem mais duas novidades: 1) determina que esses serviços de saúde sejam incluídos na linha de cuidados, pois ali haverá um zelo especial para compreender a criança e seu sofrimento, acolhê-la e apoiá-la para que se sinta confiante e aceita no meio social; e 2) que sejam sensíveis à necessidade específica de cada criança, ou seja, atenção personalizada, pois cada criança é única e vivencia o problema à sua maneira e conforme seu meio social.

277 BRASIL. Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113146.htm. Acesso em: 26 jan. 2026.

O § 3º foi acrescentado pela Lei nº 13.257 ao art. 12 do ECA:

§ 3º Os profissionais que atuam no cuidado diário ou frequente de crianças na primeira infância receberão formação específica e permanente para a detecção de sinais de risco para o desenvolvimento psíquico, bem como para o acompanhamento que se fizer necessário.

Vários itens desse parágrafo carecem de comentários:

1) Os profissionais

A lei não cita uma área específica de formação ou de trabalho; tem em mente todos os que atuam no atendimento da criança de até 6 anos de idade – em contato diário ou frequente e que podem contribuir na detecção de sinais de risco para o desenvolvimento psíquico do bebê ou da criança pequena. Incluem-se, obviamente, médicos, nas várias especialidades, enfermeiros, nutricionistas, psicólogos, pedagogos, assistentes sociais, fonoaudiólogos etc. Todos precisam – e têm direito a – receber formação específica e continuada.

Como comentado mais à frente, na análise do art. 24 (referente ao § 5º do art. 14 do ECA), a redação desse parágrafo foi uma feliz solução para um debate acalorado durante os trabalhos da Relatoria do PL nº 6.998/2013, que deu origem à Lei nº 13.257/2016. Havia quem defendesse a indicação de um instrumento de diagnóstico e que fosse obrigatória sua aplicação a todos os recém-nascidos. Havia, de outra parte, quem alertava que a obrigatoriedade dessa aplicação poderia induzir à ideia de que todo bebê, pelo simples fato de ter nascido, estaria em situação de risco psíquico. A posição intermediária foi a de propor a oferta de formação específica e permanente a todos os profissionais que têm relação diária ou frequente com a criança a fim de afinarem a sensibilidade para perceber sinais de risco e, se necessário, encaminhar a profissionais que apliquem um instrumento reconhecido e validado nacionalmente²⁷⁸;

2) Cuidado diário ou frequente

Os profissionais que têm contato diário ou frequente têm mais condição de identificar sinais de risco no desenvolvimento da criança do que aqueles que encontram a criança esporadicamente;

²⁷⁸ Este é outro exemplo da dimensão semiótica da Lei nº 13.257, tratada nos comentários gerais sobre ela.

3) Formação específica e permanente

Famílias que têm filhos com problema de desenvolvimento psíquico têm feito críticas à inexistência de profissionais especializados para a detecção do problema e para o atendimento da criança. A formação específica é um direito do profissional, como é também da família e da criança serem atendidos por alguém capacitado. E não basta uma formação inicial ou cursos de atualização ou especialização realizados em intervalos muito longos, porque a ciência e a experiência profissional avançam com bastante celeridade. A formação permanente, que alia experiência e estudo ao longo do exercício profissional, mantém o profissional atualizado pelas novas pesquisas e propostas de políticas públicas e enriquecido pelas experiências de colegas, em encontros de formação;

4) Sinais de risco

Um sinal de risco não é, ainda, um problema, nem previsão de que algo de ruim vai acontecer, mas é um indicador de alerta. Sabendo dele, podem ser adotadas medidas preventivas. São sinais de risco na primeira infância, entre outros:

- dificuldade de estabelecer vínculo com adultos de referência (pais, cuidadores, educadores);
- persistente e choro sem causa aparente;
- não resposta a estímulos afetivos;
- agressividade;
- retraimento;
- demora anormal em aprender a falar;
- regressão na linguagem (voltando a falar como bebê);
- preferência persistente em brincar sozinho/a, isolado/a de outras pessoas;
- movimentos estereotipados do corpo (balançar a cabeça);
- grande e repetida irritação quando ouve sons intensos, luzes fortes, ou quando toca em objetos que lhe desagradam ao tato.

Além de brigas e violência doméstica, omissão e abandono familiar, consumo de drogas e álcool pelos pais ou cuidadores, há

sinais de risco ambiental, por exemplo, lixo acumulado, ar poluído, água contaminada para uso doméstico etc.

5) Detecção

A identificação de um sinal de risco, se feita bem cedo, possibilita prevenir e proteger, evitando que o risco se transforme em problema real. Detectado o sinal de risco, os profissionais podem prestar apoio, acompanhar e, se necessário, fazer o encaminhamento a serviços especializados;

6) Desenvolvimento psíquico

Os sinais de risco exemplificados acima referem-se à saúde mental da criança, não ao seu crescimento e desenvolvimento físico, embora o sofrimento psíquico afete também o físico.

II.V ART. 22 – UNIDADES NEONATAIS DE TERAPIA INTENSIVA E CUIDADOS INTERMEDIÁRIOS

Este artigo acrescenta, no art. 12 do ECA, uma exigência importante para os estabelecimentos de saúde que atendem crianças e adolescentes: disporem de espaço e condições para permanência de acompanhante, inclusive unidades neonatais de terapia intensiva e de cuidados intermediários.

Art. 12. Os estabelecimentos de atendimento à saúde, inclusive as unidades neonatais, de terapia intensiva e de cuidados intermediários, deverão proporcionar condições para a permanência em tempo integral de um dos pais ou responsável, nos casos de internação de criança ou adolescente.

A intenção do ECA, neste artigo, é a de conferir à criança e ao adolescente internados para tratamento de saúde o direito de contarem com a presença de um dos pais ou responsável enquanto durar a internação e o dever dos estabelecimentos de saúde de criarem condições adequadas para um deles permanecer com seu filho ou sua filha.

O direito a um acompanhante foi estabelecido pela Lei nº 11.108, de 2005, chamada *Lei do Acompanhante*, e estende esse direito para todo o período do trabalho de parto, parto e pós-parto imediato. Os hospitais públicos e privados têm feito adaptações para cumpri-lo. O recurso ao Ministério Público também tem sido usado para

conseguir o direito a acompanhar o filho durante a internação, caso não lhe seja concedido de imediato pelo estabelecimento de saúde.

A Lei nº 13.257 mantém esse direito dos bebês e o dever correspondente do sistema de saúde, mas faz o acréscimo acima referido visando precisar a atenção especializada de saúde a bebês e crianças pequenas que necessitam de atendimento em unidades especializadas, como a UTI Neonatal de Terapia Intensiva (UTIN) e a Unidade de Cuidados Intermediários (UCI). Com isso, o Marco Legal da Primeira Infância ilumina, mais uma vez, a importância dos cuidados especializados na Primeira Infância.

A necessidade dessas unidades especializadas está no fato de bebês prematuros ainda não terem completamente desenvolvido alguns órgãos e funções vitais, como os pulmões, o cérebro, o coração e o sistema imunológico. A UTI neonatal é, de certa forma, o “útero técnico” em substituição do “útero biológico”: ela fornece suporte respiratório (ventiladores, oxigênio e outros recursos); controle térmico (incubadoras ou aquecedores especiais); alimentação especial (nutrição por sondas ou por via intravenosa); monitoramento contínuo dos sinais vitais (batimentos cardíacos, oxigenação e pressão arterial); prevenção e tratamento de infecções; estímulos ao desenvolvimento neurológico e emocional do bebê. Em síntese, a UTI neonatal oferece suporte especializado e contínuo para ajudar esses bebês a completarem seu processo de formação e desenvolvimento, como se tivessem nascido no final da semana ideal de gestação (entre 37 e 40 semanas). A atenção zelosa dos profissionais de saúde humaniza esse “útero técnico”: ele se torna um espaço técnico-afetivo, no qual a tecnologia sustenta a vida, enquanto a presença humana oferece ao bebê segurança, calor humano e vínculo – dimensões essenciais do cuidado.

Visando à qualificação do cuidado neonatal, o MS adota, desde o ano 2000, a Atenção Humanizada ao Recém-Nascido de Baixo Peso – Método Canguru, que tem como pilares: acolhimento ao bebê e à sua família; respeito às individualidades do recém-nascido e de seus pais; promoção do contato pele a pele precoce; envolvimento da mãe e do pai nos cuidados com o bebê; e o apoio à amamentação.

A Lei nº 13.257 traz, assim, uma grande contribuição à sobrevivência, ao crescimento e ao desenvolvimento dos bebês que nasceram prematuramente.

II.VI ART. 23 – ENCAMINHAMENTO PARA A ADOÇÃO SEM CONSTRANGIMENTO

A Lei nº 13.257 mantém o *caput* do art. 13 do ECA (na versão que lhe deu a Lei nº 13.010, de 2014, que acrescentou duas situações de violência: castigo físico e tratamento cruel ou degradante), mas altera seu Parágrafo único (que fora introduzido pela Lei nº 12.010, de 2009, que dispõe sobre a adoção), e acrescenta um segundo parágrafo. Por isso, o Parágrafo único passa a ser § 1º.

Art. 13. Os casos de suspeita ou confirmação de castigo físico, de tratamento cruel ou degradante e de maus-tratos contra criança ou adolescente serão obrigatoriamente comunicados ao Conselho Tutelar da respectiva localidade, sem prejuízo de outras providências legais.

§ 1º As gestantes ou mães que manifestem interesse em entregar seus filhos para adoção serão obrigatoriamente encaminhadas, sem constrangimento, à Justiça da Infância e da Juventude.

Para entender mais amplamente esse parágrafo, é proveitoso conhecer sua gênese. A Lei nº 12.010, de 2009, que dispõe sobre a adoção, introduziu no art. 8º do ECA um quinto parágrafo: “§ 5º A assistência referida no § 4º deste artigo deverá ser também prestada a gestantes ou mães que manifestem interesse em entregar seus filhos para adoção”; e um Parágrafo único no art. 13, orientando o encaminhamento da gestante ou da mãe à Justiça da Infância e da Juventude. Reconhecido esse direito da gestante ou da mãe e, sabendo para qual órgão ela deveria encaminhar o bebê, era necessário que ela fosse recebida com escuta respeitosa e tivesse o encaminhamento adequado. Para isso, a Lei nº 13.257 acrescentou, nesse parágrafo, a expressão “sem constrangimento”.

A razão dessa inserção vem da constatação de que, muitas vezes, a gestante ou a mãe era tentada a dissuadir-se dessa decisão, ou sofria críticas e reprovação, ou era considerada irresponsável e desinteressada do bebê.

Nos debates com organizações do governo e da sociedade civil²⁷⁹ quando da construção das sucessivas versões do Substitutivo

²⁷⁹ Registra-se agradecimento ao Movimento Psicanálise Autismo e Saúde Pública – MPASP, por suas ponderações e sugestões relacionadas a esta questão durante a tramitação legislativa do PL nº 6.998/2013.

ao PL nº 6.998/2013, que daria origem à Lei nº 13.257, cuidou-se para encontrar uma expressão que respeitasse a mulher e seu direito de tomar essa decisão. A expressão “sem constrangimento” foi um gesto de escuta política que expressa respeito à livre decisão da mulher, que chega ao ponto de dizer que não tem condições de cuidar do bebê. Ao não permitir que se constranja a mãe, reconhece-se a legitimidade de sua decisão.

Sabe-se que pode ser uma decisão dolorosa, mas que pode ser também legítima e responsável:

- por afastar o risco de a mulher ser julgada moralmente ou pressionada socialmente, inclusive por profissionais de saúde ou assistência social ao receberem a mãe que comparece para fazer a entrega da criança;
- por evitar a culpabilização da mãe que opta pela entrega voluntária do seu filho com a esperança de que ele tenha um ambiente familiar e social acolhedor;
- por reduzir o risco de abandono clandestino ou da entrega da criança por meios não legais da adoção.

Sem constrangimento expressa respeito à dor, à dignidade e à autonomia da mulher num momento de extrema densidade emocional e decisória, que é o ato de entregar e desligar-se de um bebê que se formou em suas entranhas.

Passando ao segundo parágrafo, que se segue:

§ 2º Os serviços de saúde em suas diferentes portas de entrada, os serviços de assistência social em seu componente especializado, o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas) e os demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente deverão conferir máxima prioridade ao atendimento, formulando projeto terapêutico singular que inclua intervenção em rede e, se necessário, acompanhamento domiciliar.

Este parágrafo tem vários componentes:

- *prioridade máxima* para o atendimento das crianças na faixa etária da primeira infância com suspeita ou confirmação de violência de qualquer natureza;
- *todos os órgãos do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente – SGDCA*, com destaque para os serviços de saúde e de assistência social (notadamente o Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS), devem se envolver, com prioridade máxima, no atendimento de crianças de 0 a 6 anos que tenham sofrido violência ou haja suspeita de que poderão ser vítimas de violência;

- deve-se elaborar um *projeto terapêutico singular* da criança que estiver numa das situações acima referidas. Esse projeto visa à recuperação emocional da criança, sua reintegração a um meio social e afetivo acolhedor e seguro, ao seu desenvolvimento e à aprendizagem. Deve ser elaborado por equipe multidisciplinar (profissionais da saúde, da assistência social, da educação e da justiça), que, em conjunto, compreenda a complexidade da situação e ofereça o apoio necessário. O projeto terapêutico descreve a complexidade da situação (a história da criança, o ambiente familiar e social, a situação do vínculo afetivo, a violência a que está exposta etc.) e relaciona os meios de proteção que podem ser oferecidos à criança, inclusive a rede de apoio;
- *acompanhamento domiciliar*, se for necessário, para garantir que a criança esteja sempre protegida de qualquer violência no seu ambiente doméstico.

II.VII ART. 24 – SAÚDE BUCAL, VACINAÇÃO E IDENTIFICAÇÃO DE SINAIS DE RISCO

O art. 24 da Lei nº 13.257 acrescenta três parágrafos ao art. 14 do ECA, renomeando o Parágrafo único como § 1º. A Lei nº 13.438, de 2017, acrescentou um quinto parágrafo.

Art. 14 O Sistema Único de Saúde promoverá programas de assistência médica e odontológica para a prevenção das enfermidades que ordinariamente afetam a população infantil, e campanhas de educação sanitária para pais, educadores e alunos (original).

§ 1º É obrigatória a vacinação das crianças nos casos recomendados pelas autoridades sanitárias (parágrafo único renomeado como § 1º).

§ 2º O Sistema Único de Saúde promoverá a atenção à saúde bucal das crianças e das gestantes, de forma transversal, integral e intersetorial com as demais linhas de cuidado direcionadas à mulher e à criança.

§ 3º A atenção odontológica à criança terá função educativa protetiva e será prestada, inicialmente, antes de o bebê nascer, por meio de aconselhamento pré-natal, e, posteriormente, no sexto e no décimo segundo anos de vida, com orientações sobre saúde bucal.

§ 4º A criança com necessidade de cuidados odontológicos especiais será atendida pelo Sistema Único de Saúde.

§ 5º É obrigatória a aplicação a todas as crianças, nos seus primeiros dezoito meses de vida, de protocolo ou outro instrumento construído com a finalidade de facilitar a detecção, em consulta pediátrica de acompanhamento da criança, de risco para o seu desenvolvimento psíquico.

O § 2º traz novidades para a atenção à saúde de crianças e gestantes:

1) a *saúde bucal* de gestantes e crianças entra no âmbito dos direitos afirmados pelo ECA

A odontopediatria já fazia, há muito tempo, a junção dos cuidados da saúde oral do bebê, da criança e do adolescente com os cuidados dos outros profissionais da área da saúde. Mas foi em 2004 que a Política Nacional de Saúde Bucal, também conhecida como *Brasil Sorridente*, foi inserida nas linhas de cuidado direcionadas à mulher e à criança, de forma transversal, integral e intersetorial, no âmbito do SUS. Em 2015, a PNAISC reforça a atenção à saúde bucal das crianças da primeira infância. Novo avanço se dá, em 2022, com o Plano Nacional de Pré-Natal Odontológico. No ano seguinte, a Lei nº 14.572/2023 incluiu a saúde bucal no campo da atuação do SUS²⁸⁰, trazendo a saúde bucal como direito a integrar o direito à saúde. E, em 2024, o governo institui incentivos financeiros para a retomada das ações de saúde bucal no Programa Saúde na Escola (PSE).

Em 2016, o Marco Legal da Primeira Infância insere no ECA esse cuidado como direito da gestante, do bebê e da criança pequena.

Que avanço esse dispositivo poderá gerar, se, em 2024, a Lei nº 14.572 elevou a saúde bucal do patamar de programa de decisão executiva para o de direito integrante do direito à saúde? A resposta é simples: ele direciona o foco ao cuidado bucal a partir da gestação e ao período da primeira infância. O item seguinte esclarece melhor a importância desse parágrafo;

2) a *gestante* é explicitamente mencionada nesse parágrafo dada a relação da gestação com a saúde integral do bebê

Estudos indicam que infecções na cavidade oral podem aumentar os níveis de inflamação no organismo, representando um fator de

280 BRASIL. Lei nº 14.572/2023. Instituiu a Política Nacional de Saúde Bucal no âmbito do Sistema Único de Saúde https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14572.htm. Acesso em: 26 jan. 2026.

risco para complicações obstétricas, como parto prematuro e baixo peso ao nascer. A periodontite pode estar relacionada a parto prematuro e nascimento do bebê com baixo peso²⁸¹. “A condição bucal da mãe pode influenciar diretamente o desenvolvimento do bebê; infecções gengivais não tratadas podem liberar bactérias na corrente sanguínea, atingindo a placenta e provocando respostas inflamatórias que aumentam os riscos de complicações na gestação”²⁸². Outro aporte relevante e original desse parágrafo é o de explicitar mais um elo do vínculo gestante-bebê;

3) a dimensão *transversal* da saúde bucal

A saúde bucal deixa de ser um serviço isolado, que se encerra em si mesmo, para estar em todas as linhas de cuidado em função de sua participação no desenvolvimento saudável;

4) a dimensão *integral* da saúde bucal

A boca e os dentes não são segmentos isolados e independentes do inteiro organismo da criança; eles interagem com o estado nutricional e a linguagem da criança, repercutindo no seu bem-estar emocional. Cuidar da saúde bucal da gestante e da criança é cuidar também de sua alimentação, de sua autoestima, de sua inserção social e de sua qualidade de vida;

5) a dimensão *intersectorial* da saúde bucal:

O cuidado com a saúde bucal não é apenas da área setorial da saúde; é também da educação infantil, da assistência social nos serviços de atendimento à família, do saneamento básico (que deve garantir água tratada), da comunicação social (campanhas educativas), da orientação à alimentação saudável etc.

281 MENDES YBE, Gomes GM, Lawder JAC, Santos FA, Gomes JC, Pilatti GL / UNOPAR Cient., Ciênc. Biol. Saúde. 2010;12(1):1. A Influência da Doença Periodontal sobre Nascimentos de Crianças Prematuras: “A doença periodontal pode ser incluída como possível indicador de risco para o mecanismo de indução do nascimento prematuro de crianças de baixo peso; portanto, a terapia periodontal e a manutenção de boa higiene bucal são essenciais para prevenir complicações futuras em mulheres grávidas, particularmente àquelas com periodontite”. Disponível em: <https://journalhealthscience.pgsscogna.com.br/JHealthSci/article/view/1375/1317>. Acesso em: 26 jan. 2026.

282 LAGES, Vinicius. Saúde bucal na gestação: entenda a importância. Site Oral-dentes, 2025. Disponível em: <https://oraldentes.com.br/saude-bucal-na-gestacao/>. Acesso em: 26 jan. 2026.

§ 3º A atenção odontológica à criança terá função educativa protetiva e será prestada, inicialmente, antes de o bebê nascer, por meio de aconselhamento pré-natal, e, posteriormente, no sexto e no décimo segundo anos de vida, com orientações sobre saúde bucal.

Esse parágrafo é uma sequência do que foi posto no anterior, no item sobre intersetorialidade e integralidade do atendimento da gestante e da criança sobre saúde bucal. Nas consultas pré-natais, pode-se incluir um encontro com o dentista ou sugerir à gestante que faça uma consulta com esse profissional. Este lhe dará orientações sobre amamentação e desenvolvimento da arcada, uso de chupetas e mamadeiras, higiene da boca do bebê desde o nascimento.

§ 4º A criança com necessidade de cuidados odontológicos especiais será atendida pelo Sistema Único de Saúde.

Reforça o § 2º, com o detalhe de que também será o SUS que deve atender aos casos odontológicos especiais, inclusive as crianças com deficiências física, sensorial, intelectual ou múltipla.

O *caput* do art. menciona “campanhas de educação sanitária para pais”, o que é de grande relevância, considerando que a saúde odontológica do pai, que está prevista no fluxo de atendimento do homem no pré-natal do parceiro, é protetiva para a saúde bucal da criança.

§ 5º É obrigatória a aplicação a todas as crianças, nos seus primeiros dezoito meses de vida, de protocolo ou outro instrumento construído com a finalidade de facilitar a detecção, em consulta pediátrica de acompanhamento da criança, de risco para o seu desenvolvimento psíquico.

Foi introduzido em 2017, pela Lei nº 13.438, portanto, um ano depois de sancionada a Lei nº 13.257. A aprovação dessa lei deixa claro que o conflito de opiniões sobre uso obrigatório de protocolo de detecção de sinais de risco a todos os recém-nascidos não fora resolvido pela solução proposta no Substitutivo desse PL e tornada norma com a Lei nº 13.257. Por isso, faz-se necessário os seguintes comentários:

1. Durante o processo legislativo do PL nº 6.998/2013 (futuro Marco Legal da Primeira Infância), na Câmara dos Deputados, tramitava no Senado Federal o PL do Senado – PLS nº 451, de 2011, que visava incluir no ECA a obrigatoriedade da adoção, pelo SUS, de “protocolo que estabeleça padrões para a avaliação de riscos para

o desenvolvimento psíquico das crianças”. Havia um movimento favorável à aprovação desse projeto, na expectativa dos benefícios que a aplicação de um protocolo de detecção precoce de riscos para o desenvolvimento psíquico, inclusive o diagnóstico precoce do autismo, traria para as crianças. A esse movimento opunha-se outro, contrário a dois itens do texto do PLS nº 451: 1) a *obrigatoriedade da aplicação a todos os bebês* (argumentando que poderia patologizar e medicalizar a atenção aos recém-nascidos – iatrogenia); e 2) sua *aplicação por um único profissional* – o pediatra, quando outros profissionais igualmente importantes, como os assistentes sociais, os psicólogos, os psicanalistas, os pedagogos, deveriam fazer parte de uma equipe multiprofissional²⁸³. Esse grupo considerava ser mais acertado “formar os profissionais que atuam diretamente com crianças para a identificação de sinais de risco ao desenvolvimento psíquico”.

Os que desejavam a aprovação do PLS nº 451/2011, que estava encontrando dificuldade de prosseguir – e que recebera Parecer Técnico contrário do Ministério da Saúde²⁸⁴ –, apresentaram à Relatoria do PL nº 6.998/2013 a sugestão de inserir nele o dispositivo proposto pelo PLS nº 451. Em atenção aos argumentos do Ministério da Saúde e de especialistas da área médica, da psicologia e da psicanálise, a Relatoria preferiu não fazer essa inserção, deixando que o dispositivo fosse analisado e debatido na sua Proposição Legislativa original. Em vez dele, no entanto, o PL nº 6.998, por meio de seu art. 21, inseriu no art. 11 do ECA o § 3º, sobre a formação dos profissionais para detectarem precocemente sinais de risco ao desenvolvimento psíquico do bebê.

A obrigatoriedade de aplicação a todos os bebês nascidos no País de um instrumento para detectar sinais de risco continua gerando polêmica: de uma parte, a defesa de sua importância como

283 A atuação conjunta da Rede Nacional Primeira Infância – RNPI, do Movimento Psicanálise, Autismo e Saúde Pública – MPASP e da Associação Brasileira de Estudos sobre o Bebê – ABBE desempenhou papel protagonista no encaminhamento desta questão tal como acabou sendo aprovada na Lei nº 13.257.

284 O MS argumenta que a aplicação de instrumentos de triagem antes dos 18 meses pode levar a um grande número de falsos positivos, sobrediagnóstico e medicalização. Sobrediagnóstico é a identificação de anormalidades que nunca causariam danos; de anormalidades que não progridem, ou que progridem muito lentamente para causar sintomas ou danos durante a vida restante de uma pessoa e de anormalidades que se resolvem espontaneamente.

instrumento de prevenção; de outra, a impossibilidade prática de aplicação a todos os bebês e a não necessidade de uma aplicação universal, uma vez que a incidência de problemas psíquicos não é tão grande a ponto de justificar esse rastreamento em tão larga escala. A Caderneta da Criança, em suas sucessivas edições, foi incorporando indicadores de desenvolvimento infantil, vários deles trazidos do IRDI – Indicadores de Risco para o Desenvolvimento Infantil²⁸⁵. Segundo Maria Cristina Machado Kupfer e Leda Mariza Fischer Bernardino, em *IRDI: um instrumento que leva a psicanálise à polis*: “O trabalho com IRDI cabe melhor, então, nos centros de referência a que essas crianças em sofrimento (em risco!) podem ser encaminhadas, caso um instrumento mais amplo como a Caderneta da Criança (...) venha a detectar alguma dissonância no plano do desenvolvimento psíquico”²⁸⁶. A Nota Técnica do MS sobre a aplicação da Lei nº 13.438 descreve o que é feito no âmbito da saúde da criança e determina que, quando identificado risco no desenvolvimento infantil, seja ele físico ou psíquico, os profissionais da atenção básica, como a coordenadora do cuidado, encaminhem as crianças a equipamentos e profissionais que possam fazer o diagnóstico e tratamento – pediatras, outros médicos especialistas e demais profissões da saúde que atendem aos problemas de desenvolvimento infantil, como psicólogos e terapeutas ocupacionais²⁸⁷;

285 O IRDI foi construído por uma equipe de especialistas em desenvolvimento infantil (psicanalistas, psiquiatras, psicólogos e pediatras, vinculados a várias universidades federais, notadamente USP, UFMG, UFRGS, UFPE e UFB), numa pesquisa multicêntrica, entre 2002 e 2011. Compõe-se de 31 indicadores que possibilitam acompanhar o desenvolvimento infantil do bebê de zero a 18 meses. Os 31 indicadores (sinais), posteriormente reduzidos, foram agrupados em quatro eixos: 1) Estabelecimento da demanda do bebê ao cuidador (ex.: olhar nos olhos, resposta a estímulos); 2) Respostas do cuidador à demanda do bebê (ex.: reconhecimento do choro como comunicação); 3) Presença de interdependência entre bebê e cuidador (ex.: trocas afetivas); e 4) Constituição de um espaço psíquico para o bebê (ex.: capacidade de brincar simbolicamente). Esses indicadores são observáveis em contextos cotidianos, como visitas domiciliares, consultas pediátricas e interações na creche.

286 Para uma informação bastante completa e segura sobre a construção do IRDI, ver o artigo “IRDI: UM INSTRUMENTO QUE LEVA A PSICANÁLISE À POLIS”, de Maria Cristina Machado Kupfer e Leda Mariza Fischer Bernardino. *Estilos clin.*, São Paulo, v. 23, n. 1, jan./abr. 2018, p. 62-82. Disponível em <https://pepsic.bvsalud.org/pdf/estic/v23n1/a05v23n1.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2026.

287 MINISTÉRIO DA SAÚDE. Secretaria de Atenção à Saúde. Nota Técnica nº

2. Sobre a *deteccção* nos primeiros 18 meses de vida: a intenção dessa deteccção é de que ela seja preventiva, por isso até 1 ano e meio de vida. Com ela, aumentam-se as chances de modificar fatores potencialmente causadores de problemas na constituição psicológica do bebê e no seu relacionamento social. Ela é estratégica para atuar no sentido de acabar com o sofrimento presente e evitar que evoluam para situações ainda mais graves, além de ser crucial para promover o desenvolvimento de habilidades motora, emocional, linguística, cognitiva e social do bebê em situações vulneráveis. A deteccção é feita por meio de indicadores, em protocolos existentes²⁸⁸ ou criados pela equipe multiprofissional. Na Justificação do PLS nº 451/2011, a autora sugeriu a adoção do protocolo brasileiro do IRDI – Indicadores de Risco para o Desenvolvimento Infantil, que detecta riscos psíquicos em bebês de 0 a 18 meses em unidades de saúde e creche. Porém, a Comissão Especial do PL nº 6.998/2013 optou por não indicar nenhum Protocolo, mas cuidou para que a redação deixasse aberta a possibilidade de os profissionais fazerem a escolha de um existente ou por eles mesmos construído.

O instrumento *M-CHAT-R*, validado para a população brasileira, recomendado pela Sociedade Brasileira de Pediatria e pelo Ministério da Saúde para triagem de riscos de TEA, possui alta sensibilidade e especificidade para identificar sinais de risco (ele não faz diagnóstico de TEA) e foi inserido na Caderneta da Criança e no Prontuário Eletrônico do Cidadão (OEC e-SUS APS), para facilitar sua utilização pelos profissionais da Atenção Primária à Saúde (APS);

XX /2017. Orientação acerca da Lei nº 13.438/2017 (p. 3 e 4) Disponível em: https://www.conasems.org.br/wp-content/uploads/2017/11/NT_-Lei13438-3-2.pdf. Acesso em 27 fev. 2026.

288 Existem vários protocolos estrangeiros adaptados ao Brasil. Entre eles: o Protocolo de Observação do Vínculo, também conhecido como Protocolo de Observação Comportamental (Attachment Behavior Rating Scale – ABRS, baseado na teoria do apego de John Bowlby e Mary Ainsworth); Denver Developmental Screening Test II (Denver II); Bayley Scales of Infant and Toddler Development (BayleyIII e IV); Ages and Stages Questionnaire – versão brasileira (ASQBR); SWYCBR (Survey of WellBeing of Young Children – versão brasileira); Portage Operacionalizado (IPO); Early Development Instrument (EDI); CREDI (CaregiverReported Early Development Instruments); CSBSITC (Communication and Symbolic Behavior Scales – *Checklist* de Bebês); MCHAT/MCHAT-R/F (Modified Checklist for Autism in Toddlers).

3. Sobre os riscos para o *desenvolvimento psíquico*: no primeiro ano e meio de vida, o bebê está formando o vínculo afetivo, essencial para sua saúde emocional, segurança, autoimagem, confiança no outro etc. As vivências afetivas e sociais mais marcantes acontecem no começo da vida, no relacionamento com a mãe, o pai, os irmãos, os avós e outras pessoas próximas. Essas experiências criam estruturas afetivas, sociais, cognitivas e de linguagem que vão condicionar comportamentos futuros. Experiências de abandono, negligência, violência, abuso, de indiferença à sua presença, de desinteresse por suas iniciativas de comunicação podem impactar de modo profundo a constituição psíquica da criança;

4. Sobre as *consultas pediátricas*: este parágrafo é um convite ao pediatra para ampliar sua observação e o atendimento à criança. Observe-se, porém, que as consultas da criança na Atenção Primária não são realizadas por pediatras, mas pela equipe de Saúde da Família, em especial o médico de família e comunidade e a enfermeira.

II.VIII ART. 25 – PRIORIDADE À FAMÍLIA PARA A CONVIVÊNCIA

Este artigo modifica o *caput* do Art. 19 do ECA e acrescenta um parágrafo (originalmente § 2º, renumerado como § 3º pela Lei nº 13.509, de 2017, que inseriu dois parágrafos antes e mais dois no final do artigo).

Art. 25. A art. 19 da Lei 8.069, de 13 de julho de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 19. É direito da criança e do adolescente ser criado e educado no seio de sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente que garanta seu desenvolvimento integral.

A alteração da redação feita pela Lei nº 13.257 é pequena no número de palavras, mas significativa no alcance: a expressão original: “...em ambiente *livre de* pessoas dependentes de substâncias entorpecentes”, de sentido negativo e restrito à dependência de droga, foi substituída por uma com sentido positivo: “em *ambiente que garanta seu pleno desenvolvimento*”. Com isso, o Marco Legal autoriza ações visando livrar a criança e o adolescente de um

familiar violentador, estuprador, homicida que possa estar presente no ambiente familiar. E, com objetivo mais afirmativo, que a família e o recinto do lar sejam ambientes em que os filhos avancem em idade e formação humana.

O ECA e o Marco Legal da Primeira Infância, secundando e aprofundando o que a esse respeito afirma a Convenção dos Direitos da Criança, insistem reiteradamente na importância da família no cuidado e na educação iniciais. Se, para a família, na sua função de genitora e perpetuadora da vida, a criação e a primeira educação dos filhos são essenciais, para a própria criança e adolescente, essa primeira educação e cuidado são ainda mais importantes. Isso porque é por meio deles que a história familiar, a cultura e os seus valores são transmitidos. As ciências já têm assentado que esses primeiros processos formativos formam a base da identidade e da personalidade da pessoa e são o primeiro capítulo da sua própria história e do seu projeto de vida. Por isso, ser cuidado e educado no seio de sua família é afirmado como direito da criança e do adolescente. Só excepcionalmente a família de origem pode ser substituída por “família substituta”. Tanto nesta quanto na família de origem, a tônica será a convivência familiar e comunitária.

Os parágrafos inseridos posteriormente à aprovação da Lei nº 13.257 vêm da lei que trata da adoção (Lei nº 13.509/2017). Sinteticamente:

- sobre a inserção em programa de acolhimento familiar ou institucional, eles propõem reavaliação a cada três meses, em vista da possibilidade de reintegração familiar ou colocação em família substituta;
- sobre a permanência em programa de acolhimento institucional: duração máxima de 18 meses (salvo comprovada necessidade de tempo mais longo), garantia de convivência integral da criança com a mãe se esta for adolescente e assistência por equipe especializada multidisciplinar.

A Lei nº 13.010, de 2014, também havia introduzido um parágrafo (atualmente, o quarto do art. 19 do ECA), visando, por meio de visitas periódicas, proteger o direito à convivência da criança e do adolescente com a mãe ou o pai privado de liberdade.

O parágrafo incluído pela Lei nº 13.257 é o seguinte:

§ 3º A manutenção ou a reintegração de criança ou adolescente à sua família terá preferência em relação a qualquer outra providência, caso em que esta

será incluída em serviços e programas de proteção, apoio e promoção, nos termos do § 1º do art. 23, dos incisos I e IV do **caput** do art. 101 e dos incisos I a IV do **caput** do art. 129 desta Lei.

Ele reforça o texto do *caput* sobre a prevalência da família de origem, esclarecendo que, sendo a criança ou o adolescente mantidos nessa família em circunstâncias em que a convivência, o cuidado e a educação corram risco, ou sendo a ela reintegrados, essa família deve ser incluída em serviço ou programa de proteção, apoio e promoção.

II.IX ART. 26 – DIREITOS E DEVERES COMUNS DOS PAIS

A Lei nº 13.257 acrescenta um parágrafo ao artigo 22 do ECA. Para melhor compreender o sentido desse acréscimo, temos que ler o *caput* do artigo.

Art. 22 Aos pais incumbe o dever de sustento, guarda e educação dos filhos menores, cabendo-lhes ainda, no interesse destes, a obrigação de cumprir e fazer cumprir as determinações judiciais.

O ECA atribui aos pais o dever de prover o sustento, a guarda e a educação dos filhos menores. Não está dito qual a faixa etária compreendida pela palavra “menores”. Tendo em vista que o termo “menor”, empregado pelo antigo Código de Menores, foi substituído por “criança e adolescente” (criança: a pessoa até 12 anos incompletos; adolescente: a pessoa entre 12 e 18 anos de idade), é compreensível considerar a expressão “filhos menores”, empregada neste artigo, equivalente a “criança e adolescente”.

Outras instâncias entram em cooperação com a família no provimento da educação e do cuidado, notadamente as de saúde, assistência social e educação. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional caracteriza, em seu art. 29, a educação infantil como ação *complementar* à da família. A Política Nacional de Cuidado e o Plano Nacional de Cuidados têm entre os grupos prioritários a criança e o adolescente, “com especial atenção à primeira infância”²⁸⁹.

289 BRASIL. Lei nº 15.069, de 23 de dezembro de 2024. Institui a Política Nacional de Cuidados. Disponível em: L15069. Acesso em: 6 fev. 2026.

MDS. Marco conceitual da política nacional de cuidados do Brasil. Disponível em: https://mds.gov.br/webarquivos/MDS/7_Orgaos/SNCF_Secretaria_Nacional_da_Politica_de_Cuidados_e_Familia/Arquivos/Cartilha/Marco_Conceitual.pdf Acesso em: 12 fev. 2026.

O parágrafo incluído pela Lei nº 13.257 é o seguinte:

Parágrafo único. A mãe e o pai, ou os responsáveis, têm direitos iguais e deveres e responsabilidades compartilhados no cuidado e na educação da criança, devendo ser resguardado o direito de transmissão familiar de suas crenças e culturas, assegurados os direitos da criança estabelecidos nesta Lei.

Esse parágrafo marca um avanço cultural e civilizatório na responsabilização e participação do homem no cuidado e educação dos filhos. Tradicionalmente pouco presente, se não mesmo ausente, o homem atribuía à mulher essa tarefa e responsabilidade, mesmo que ela, encarregada também do diuturno trabalho doméstico, exercesse atividade, profissional ou não, fora de casa. Nas últimas décadas, o marido, pai ou companheiro vem assumindo parte da função familiar de cuidado e educação, compartilhando-a com a mulher, esposa e mãe. O direito da criança a ter a presença do pai ou do companheiro de sua mãe desde a concepção e nos primeiros anos da infância, de também com ele formar o vínculo afetivo e dele receber apoio e orientação não poderia ficar fora do Marco Legal da Primeira Infância. No artigo que atribui à família a incumbência de criar e educar os filhos, era importante sublinhar o papel do homem. A mãe e o pai (ou os responsáveis) têm direitos iguais e deveres e responsabilidades compartilhados.

O dispositivo vai mais além: assegura à família o direito de transmitir aos filhos as suas crenças e culturas, desde que estas respeitem os direitos da criança reconhecidos pelo ECA e pelo Marco Legal da Primeira Infância. Não havia necessidade de detalhar mais esse item porque a Convenção dos Direitos da Criança é bastante explícita a esse respeito.

II.X ART. 27 – PODER FAMILIAR SOBRE A CRIANÇA PARA PROMOVÊ-LA

Este artigo da Lei nº 13.257 altera a redação do primeiro parágrafo do art. 23 do ECA (cujo *caput* já fora modificado pela Lei nº 12.010/2009, substituindo “pátrio poder” por “poder familiar”), trocando a expressão “programas de *auxílio*” por “programas de proteção, apoio e promoção”.

§ 1º Não existindo outro motivo que por si só autorize a decretação da medida, a criança ou o adolescente será mantido em sua família de origem, a qual deverá obrigatoriamente ser incluída em serviços e programas oficiais de proteção, apoio e promoção.

O art. 23 veda a retirada ou a suspensão do poder familiar por razões de ausência ou insuficiência de recursos materiais para o cuidado e a educação dos filhos. É mais justo e razoável atribuir ao Estado o dever de prover condições que possibilitam à família cuidar de seus filhos na infância e na adolescência do que retirar-lhe o direito e o dever de tê-los consigo e lhes proporcionar a primeira educação e os cuidados básicos que formam o vínculo e transmitem a herança cultural da família.

A substituição da expressão “pátrio poder” por “poder familiar” tem um sentido jurídico fundamental e uma implicação cultural de grande significado. “Pátrio poder” vem do Direito Romano, que concedia ao pai o poder sobre os filhos e a administração dos bens da família. E assim foi posto no Código Civil brasileiro de 1916 e no ECA, em 1990. O Código Civil de 2002 (que revogou o anterior) usa a expressão “poder familiar”.

Muda-se o paradigma do direito sobre os filhos: de patriarcal, masculino, para o direito e o dever compartilhados entre o pai e a mãe, entre o homem e a mulher, melhor ainda, para um direito e dever *da família*. E troca-se o enfoque da autoridade vertical sobre os filhos pelo enfoque do cuidado integral compartilhado. Dessa forma, a legislação infraconstitucional está afinada com a CF, que confere igualdade entre homens e mulheres nas relações familiares (art. 5º, I) e considera a criança pessoa e sujeito de direitos.

A Lei nº 13.257 substituiu, no § 1º do art. 23 do ECA, programas oficiais *de auxílio* por programas oficiais *de proteção, apoio e promoção*. Pode parecer uma mudança pequena, mas tem um sentido profundo e revolucionário na aplicação dos direitos da criança: muda-se a concepção paternalista de ajudar a criança para a de protegê-la, apoiá-la e promovê-la. É dever da família, da sociedade e do Estado *proteger* a criança e apoiar seus esforços de viver, interagir, aprender, participar, mas é igualmente dever oferecer-lhe os meios de *promoção* de seu potencial de desenvolvimento. Em outras palavras,

não só *defender*, mas *impulsionar seu avanço* nas competências, nas habilidades, nos conhecimentos, na expressão e na comunicação²⁹⁰.

II.XI ART. 28 – INSTITUCIONALIZA “FAMÍLIA ACOLHEDORA” COMO POLÍTICA PÚBLICA E AUTORIZA REMUNERÁ-LA

A Lei nº 13.257 acrescenta dois parágrafos ao Art. 34 do ECA (já modificado pela Lei nº 12.010, de 2009, que substituiu a expressão “adolescente órfão ou abandonado” por “adolescente afastado do convívio familiar”). Essa modificação abrange mais casos e situações para o acolhimento sob a forma de guarda, e lança luz sobre o sentido positivo do acolhimento: o convívio familiar.

§ 3º A União apoiará a implementação de serviços de acolhimento em família acolhedora como política pública, os quais deverão dispor de equipe que organize o acolhimento temporário de crianças e de adolescentes em residências de famílias selecionadas, capacitadas e acompanhadas que não estejam no cadastro de adoção.

§ 4º Poderão ser utilizados recursos federais, estaduais, distritais e municipais para a manutenção dos serviços de acolhimento em família acolhedora, facultando-se o repasse de recursos para a própria família acolhedora.

Para melhor compreender a razão dos acréscimos feitos pela Lei nº 13.257, é preciso, também, lembrar o conteúdo dos dois parágrafos acrescentados pela lei de 2009. O primeiro concede preferência

290 As palavras “competência” e “habilidades” são aqui usadas no sentido que lhes dá a Base Nacional Comum Curricular da Educação Básica: “competência é a mobilização de conhecimentos (conceitos e procedimentos), habilidades (práticas, cognitivas e socioemocionais), atitudes e valores para resolver demandas complexas da vida cotidiana, do pleno exercício da cidadania e do mundo do trabalho”. Em outras palavras, *habilidades* são práticas físicas (engatinhar, segurar a mamadeira, folhar um livro, abotoar a camisa...), cognitivas (reconhecer uma imagem, ler um texto...), emocionais (corresponder a um carinho, a um sorriso...); *competências* são conjuntos articulados de conhecimentos, habilidades, atitudes e valores que permitem agir de forma eficaz em situações reais e diversas. Exemplos: atuar em grupo e demonstrar interesse em construir novas relações, respeitando a diversidade e solidarizando-se com os outros, conhecer e respeitar regras de convívio social, manifestando respeito pelo outro. Ver em: <https://basenacionalcomum.mec.gov.br/abase/#introducao>. Acesso em: 15 jan. 2026.

ao acolhimento em família substituta sobre o institucional. Esse acolhimento será sempre temporário e excepcional. O segundo parágrafo concede à pessoa ou à família que receber a criança ou o adolescente o direito à guarda. O texto registra literalmente que essa pessoa ou a família deve estar cadastrada no programa de acolhimento familiar.

Recordemos o que diz o ECA sobre a guarda:

- no art. 28: a guarda é uma das formas de colocação em família substituta (as outras são a tutela e a adoção);
- no art. 33: a guarda obriga a prestação de assistência material, moral e educacional à criança ou adolescente;
- no § 3º do art. 33: a guarda confere à criança ou adolescente a condição de dependente para todos os fins e efeitos de direito.

Os dispositivos trazidos pela Lei nº 13.257 determinam:

- no § 3º, que o serviço de acolhimento familiar seja uma *política pública*, com equipe que organize o acolhimento na residência das famílias selecionadas e capacitadas, e que não estejam no cadastro de adoção, e acompanhe seu desempenho como família acolhedora;
- no § 4º: que poderão ser utilizados recursos públicos para contribuir com os custos da família. Com essa autorização, resolve-se o problema que impedia conceder a guarda provisória a uma família que desejava acolher uma criança ou adolescente e cumpria os requisitos, mas não dispunha de recursos financeiros para esse encargo. Essa foi uma das reivindicações do Ministério do Desenvolvimento Social que o Relator do PL nº 6.998/213 acatou e incluiu no seu Substitutivo.

II.XII ART. 29 – TIPIFICA OS SERVIÇOS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES

A partir do art. 35 até o art. 86 do ECA, a Lei nº 13.257 não alterou nenhum dispositivo. A próxima alteração é feita no art. 87, que trata das *linhas de ação da política de atendimento*.

O art. 87 era composto, originalmente, de cinco incisos. A Lei nº 12.010/2009 acrescentou-lhe dois. A Lei nº 13.257 modificou o inciso II. A comparação das duas versões facilita a compreensão de quanto a nova redação deu maior precisão a essa linha da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente.

Quadro 6 – Comparação entre a redação original do art. 87 do ECA e a modificada pela Lei nº 13.257

ECA – Art. 87 – redação original/1990	Art. 87 – redação dada pela Lei nº 13.257/2016
II – políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo, para aqueles que deles necessitem	II - serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social de garantia de proteção social e de prevenção e redução de violações de direitos, seus agravamentos ou reincidências;

Fonte: elaboração própria.

O aperfeiçoamento consiste na:

- retirada da palavra “política”, desnecessária, porque o inciso trata justamente das linhas da política;
- inclusão de “serviços”, “projetos” e “benefícios”, além de programas;
- ampliação do escopo da política de atendimento: em vez de ser apenas supletiva para aqueles que dela necessitam, passou a ser política geral de proteção social, de prevenção e redução de violações de direitos;
- focalização na proteção social, na prevenção e na redução de violações de direitos.

II.XIII ART. 30 – FORMAÇÃO DOS PROFISSIONAIS E REALIZAÇÃO DE PESQUISAS

Lei nº 13.257 acrescenta dois parágrafos ao art. 88 do ECA, sobre as *diretrizes da política de atendimento*.

Originalmente, as diretrizes eram seis. A Lei nº 12.010/2009 alterou a redação da sexta e inseriu a sétima. O Marco Legal da Primeira Infância acrescentou três novas diretrizes. Dada sua centralidade nas políticas dirigidas à garantia dos direitos da criança na Primeira Infância, apresenta-se aqui o artigo inteiro.

Quadro 7 – Comparação entre a redação original do art. 88 do ECA e as alterações introduzidas pela Lei nº 22.020/2009 e pela Lei nº 13.257/2016

Art. 88. São diretrizes da política de atendimento:		
Redação original Lei nº 8.069/1990	Alteração e acréscimos – Lei nº 22.010/2009	Acréscimos – Lei nº 13.257/2016
I – municipalização do atendimento;	mantém	mantém
II – criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais;	Mantém	mantém
III – criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa;	Mantém	mantém
IV – manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente;	Mantém	mantém

Redação original Lei nº 8.069/1990	Alteração e acréscimos – Lei nº 22.010/2009	Acréscimos – Lei nº 13.257/2016
V – integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional;	Mantém	mantém
VI – mobilização da opinião pública no sentido da indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade;	VI – integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Conselho Tutelar e encarregados da execução das políticas sociais básicas e de assistência social para efeito de agilização do atendimento de crianças e de adolescentes inseridos em programas de acolhimento familiar ou institucional, com vistas à sua rápida reintegração à família de origem ou, se tal solução se mostrar comprovadamente inviável, sua colocação em família substituta em quaisquer das modalidades previstas no art. 28 desta lei;	mantém a versão dada pela Lei nº 12.010/2009

Redação original Lei nº 8.069/1990	Alteração e acréscimos – Lei nº 22.010/2009	Acréscimos – Lei nº 13.257/2016
Não tem inciso VII	VII - mobilização da opinião pública para a indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade;	mantém
Não tem inciso VIII	Não tem inciso VIII	VIII – especialização e formação continuada dos profissionais que trabalham nas diferentes áreas da atenção à primeira infância, incluindo os conhecimentos sobre direitos da criança e sobre desenvolvimento infantil;
Não tem inciso IX	Não tem inciso IX	IX – formação profissional com abrangência dos diversos direitos da criança e do adolescente que favoreça a intersetorialidade no atendimento da criança e do adolescente e seu desenvolvimento integral;

Redação original Lei nº 8.069/1990	Alteração e acréscimos – Lei nº 22.010/2009	Acréscimos – Lei nº 13.257/2016
Não tem inciso X	Não tem inciso X	X - realização e divulgação de pesquisas sobre desenvolvimento infantil e sobre prevenção da violência.

Fonte: elaboração própria.

A diretriz número nove, trazida pela Lei nº 13.257, articula-se com o art. 21, que trata da formação dos profissionais. Nos termos dessa nova diretriz, além da formação especializada nas diferentes áreas das ciências do desenvolvimento, é preciso que os profissionais conheçam as interrelações dos setores da administração pública que realizam ações para a criança e vejam como eles se necessitam e se complementam para produzir um atendimento integral.

Essa é uma condição importante para construir uma prática social, política e profissional com visão global, que supere a fragmentação das ciências e dos setores de serviços e adote um olhar holístico da criança, zelando pelo desenvolvimento harmônico de todos os aspectos de personalidade.

A décima diretriz é considerada importante meio de democratização do conhecimento sobre os fatores que apoiam, estimulam e incrementam o desenvolvimento da criança. Se os estudos e as pesquisas coletarem e analisarem dados que prevejam situações de violência, terão uma importante contribuição para evitar que elas venham a acontecer.

II.XIV ART. 31 – ESTABILIDADE DOS EDUCADORES EM INSTITUIÇÕES DE ACOLHIMENTO

A Lei nº 13.257 acrescenta um parágrafo no art. 92 do ECA sobre os educadores que atuam em instituições de acolhimento. O artigo define os princípios a serem adotados pelas entidades que desenvolvam programas de atendimento familiar ou institucional. A expressão original “programas de abrigo” foi trocada, pela Lei

nº 12.010/2009, por “programas de atendimento familiar ou institucional”. Além disso, essa Lei inseriu seis parágrafos sobre o acolhimento familiar e institucional; a Lei nº 13.257, um sétimo:

§ 7º Quando se tratar de criança de 0 (zero) a 3 (três) anos em acolhimento institucional, dar-se-á especial atenção à atuação de educadores de referência estáveis e qualitativamente significativos, às rotinas específicas e ao atendimento das necessidades básicas, incluindo as de afeto como prioritárias.

Esse dispositivo focaliza as crianças de até 3 anos, fazendo quatro recomendações relativamente às que forem acolhidas numa instituição (anteriormente chamadas de *abrigo, a saber*:

- 1ª recomendação – que sejam atendidas:

- a) por *educadores*, não por pessoas alheias aos processos e às metodologias da educação infantil;
- b) de *referência e estáveis*: a estabilidade no trabalho e a longa permanência dos educadores na instituição produzem segurança à criança, ao passo que a troca frequente gera instabilidade emocional. Sendo estáveis e tendo atitudes pedagógicas, elas se tornarão adultos de referência para as crianças;
- c) *qualitativamente significativos*: que expressem zelo e cuidado, sejam atenciosos e responsivos, afetuosos e emocionalmente presentes, diante dos quais as crianças se sintam livres, espontâneas, expressivas nas interações. Esses são sentimentos e atitudes fundamentais para criar o vínculo afetivo, essencial no desenvolvimento emocional, social e cognitivo da criança;

- 2ª recomendação – rotinas:

- a) que a instituição tenha *rotinas* para as atividades diárias básicas como alimentação, banho, sono etc. A criança e o adolescente acolhidos numa instituição provêm de uma experiência traumatizante e desestabilizadora (a erosão da relação familiar devido a uma ou mais violências, situações de abuso, abandono, negligência etc.). Se ingressarem numa instituição de “acolhimento” que prima pela desorganização, pela imprevisibilidade, pela constante surpresa do que acontece, agravar-se-á a sensação de insegurança. A regularidade das ações básicas, numa sequência previsível, dá segurança e confiança.

- 3ª recomendação – atendimento das necessidades básicas referentes:

- a) à *saúde*: vacinação conforme a recomendação do Ministério da Saúde; consultas pediátricas; alimentação saudável e adequada à idade; higiene e limpeza (banho, troca de fraldas, roupa limpa); sono tranquilo;
- b) ao *ambiente* físico: seguro, que afaste riscos de acidente, espaço para o brincar, interação com os elementos da Natureza;
- c) ao *afeto e ao vínculo*: colo e olhar carinhosos, toque respeitoso e terno, cuidado zeloso e aconchego;
- d) à *comunicação e expressão*: que suas diferentes formas de comunicação – choro, sorriso, gestos, tentativas de pronunciar palavras... – sejam percebidas, valorizadas, interpretadas, traduzidas e reconhecidos como formas de expressão; e que o adulto responda às suas comunicações com sensibilidade, respeito, paciência, amor e amizade;
- e) à *autoimagem*: ser chamada pelo nome, ser aceita na sua identidade e singularidade; enfim, ser “alguém” que é acolhido na instituição, conhecido, respeitado pelos adultos e pelas outras crianças, e admirado nas suas qualidades pessoais.

Esse parágrafo é mais uma demonstração de como o Marco Legal da Primeira Infância traduz conhecimentos científicos e técnicos em normas jurídicas e ações protetoras da primeira infância.

II.XV ART. 32 – PROGRAMAS DE PROTEÇÃO, APOIO E PROMOÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES COM DIREITO VIOLADO OU AMEAÇADO

A Lei nº 13.257 acrescenta no art. 101 do ECA um novo inciso:

IV - inclusão em serviços e programas oficiais ou comunitários de proteção, apoio e promoção da família, da criança e do adolescente.

O art. 101 trata das medidas específicas de proteção aplicadas à criança e ao adolescente sempre que os direitos forem ameaçados ou violados por ação ou omissão da sociedade ou do Estado; por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável; ou em razão de sua conduta.

A Lei nº 13.257 quis mais uma medida de proteção: a inserção da criança e do adolescente que tiveram um direito ameaçado ou violado em serviços e programas oficiais ou comunitários que protejam, apoiem e promovam seu desenvolvimento.

Duas possibilidades de grande importância para a proteção de crianças e adolescentes com direito violado ou ameaçado são o Disque 100²⁹¹ e o Protocolo Integrado de Escuta Especializada²⁹².

II.XVI ART. 33 – PRIORIDADE E GRATUIDADE DA INSERÇÃO DO NOME DO PAI NOS REGISTROS E CERTIDÕES

A Lei nº 13.257 acrescenta dois parágrafos ao art. 102 do ECA:

§ 5º Os registros e certidões necessários à inclusão, a qualquer tempo, do nome do pai no assento de nascimento são isentos de multas, custas e emolumentos, gozando de absoluta prioridade.

§ 6º São gratuitas, a qualquer tempo, a averbação requerida do reconhecimento de paternidade no assento de nascimento e a certidão correspondente.

O art. 102 determina que, juntamente com as medidas de proteção, se observe se o registro civil está regularizado. Verificada a inexistência de assentamento, ele será feito à vista dos elementos disponíveis, mediante requisição da autoridade judiciária. Os

291 O *Disque 100* é um serviço gratuito e confidencial do Governo Federal que funciona 24 horas por dia, todos os dias, para denunciar violações de direitos humanos. Ele atende casos de violência contra crianças, idosos, mulheres, pessoas com deficiência, população LGBTQIAPN+, entre outros grupos vulneráveis, encaminhando denúncias aos órgãos competentes.

292 O *Protocolo Integrado de Escuta Especializada* (Lei nº 13.431/2017) é um procedimento de entrevista com crianças ou adolescentes vítimas/testemunhas de violência, focado no cuidado, no acolhimento e na proteção, evitando a revitimização. O protocolo unifica ações da saúde, assistência social e educação para evitar relatos repetidos, focando na “situação” e não apenas na investigação do “fato”.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. Grupo de Gestão Colegiada da Rede de Cuidado e Proteção de Crianças, Adolescentes e suas Famílias em Situação de Violência; Instituto dos Direitos da Criança e do Adolescente – INDICA. *Manual de orientação dos fluxos de atendimento integrado de crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência no Distrito Federal*. Organização: Benedito Rodrigues dos Santos; Maria Ângela Leal Rudge. Brasília: GDF; INDICA, 2025.

registros e as certidões necessários a essa regularização são isentos de multas, custas e emolumentos, gozando de absoluta prioridade. Caso não tenha sido definida a paternidade, esta deverá ser averiguada, conforme determina a Lei nº 8.560/1992.

O Marco Legal da Primeira Infância determina a gratuidade dos registros e das certidões feitos para incluir o nome do pai nos assentos de nascimento da criança ou adolescente, bem como da averbação do reconhecimento da paternidade nesses documentos.

Esses dispositivos são essenciais para o grande número de casos de crianças com registro civil de nascimento sem o nome do pai. Dados obtidos do Portal da Transparência do Registro Civil pela Associação Nacional dos Registradores de Pessoas Naturais (Arpen-Brasil) informa que, em 2023, foram feitos 172 mil registros de nascimento sem o nome do pai – em média, 470 por dia²⁹³. Mesmo com a gratuidade do registro civil de nascimento e da primeira certidão, concedida pela Lei nº 9.534/1997, o número de crianças sem registro em 2022, segundo estimativa do IBGE, era de 33,7 mil crianças de 1 ano de idade. As de até 5 anos somavam 77,6 mil.

Campanhas de orientação e iniciativas governamentais e de organizações da sociedade civil têm feito o número dos sem registro cair a cada ano. O Plano Nacional pela Primeira Infância tem uma ação finalística específica sobre o registro civil: *assegurando o documento de cidadania a todas as crianças*²⁹⁴. A quantidade de sugestões de ações é uma boa inspiração para os elaboradores do Plano Municipal pela Primeira Infância (PMPI).

II.XVII ART. 34 – PROGRAMAS PARA OS PAIS E RESPONSÁVEIS

Dá nova redação ao inciso I do art. 129 do ECA, que disciplina as medidas pertinentes aos pais ou ao responsável.

293 Revista Eletrônica *Consultor Jurídico*. Disponível em: Brasil registrou mais de 172,2 mil crianças sem nome do pai em 2023 <https://www.conjur.com.br/2024-jan-02/brasil-registrou-mais-de-1722-mil-criancas-sem-nome-do-pai-em-2023/>. Acesso em: 26 jan. 2026.

294 RNPI. Plano Nacional pela Primeira Infância 2020-2030. Disponível em: <https://primeirainfancia.org.br/wp-content/uploads/2020/10/PNPI.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2026.

Art. 34. O inciso I do art. 129 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 129. São medidas aplicáveis aos pais ou responsável:

.....

I - encaminhamento a serviços e programas oficiais ou comunitários de proteção, apoio e promoção da família;

O texto original desse inciso passou por duas alterações. Uma de retificação, em 1990, em que a palavra “promoção” foi substituída por “proteção”; outra realizada pela Lei nº 13.257/2016, fazendo retornar a palavra “promoção” ao lado de “proteção” e acrescentando “apoio”. Temos, agora, o leque de ações aberto para as três medidas dirigidas às famílias que precisam da atenção do Estado: proteção, apoio e promoção.

A Lei nº 13.257 retoma, nesse Título IV do ECA, o que foi estabelecido no Título II, quando das medidas de proteção à criança e ao adolescente, sobre a inclusão em serviços e programas oficiais ou comunitários de proteção, apoio e promoção da família, da criança e do adolescente. É um dispositivo importante em vista da necessária coerência interna do texto legal.

Esse conjunto de ações voltadas à família nos casos em que uma criança ou um adolescente tem um direito ameaçado ou violado é uma aposta na família, na possibilidade de serem restauradas as condições de ela ser um núcleo básico de cuidado, convivência e desenvolvimento da criança e do adolescente nas etapas decisivas de sua formação.

Sabe-se que, muitas vezes, a violação de direitos decorre de fragilidades sociais, emocionais ou econômicas dos pais ou responsáveis. Esse inciso é a demonstração de confiança do ECA e do Marco Legal da Primeira Infância de que a família, uma vez inserida em programas e serviços de proteção, apoio e promoção, pode rever comportamentos e mudar atitudes (de ameaça ou violação de um ou mais de um direito deles), voltando a demonstrar uma atitude positiva frente aos filhos. Restaura-se, então, a função protetiva e promotora da família.

As demais medidas propostas nesse art. 129, nas quais a Lei nº 13.257 não fez alteração, consistem em:

- inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio;
- orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos;
- encaminhamento a tratamento psicológico ou psiquiátrico;
- encaminhamento a cursos ou programas de orientação;
- obrigação de matricular o filho e acompanhar sua frequência e aproveitamento escolar;
- obrigação de encaminhar a criança ou adolescente a tratamento especializado.

Se nenhuma das medidas anteriores surtir o efeito necessário, o art. 129, nos incisos VII a X, indica:

- advertência;
- perda da guarda;
- destituição da tutela;
- suspensão ou destituição do poder familiar.

Como dito no parágrafo anterior, embora os incisos VIII, IX e X incluam como medidas aplicáveis a perda da guarda, a destituição da tutela e a suspensão ou a destituição do poder familiar, a mensagem central do art. 129 é de que, antes de retirar a criança ou adolescente da família, se trabalhe na transformação das condições familiares para manter a convivência em condições seguras e saudáveis.

II.XVIII ART. 35 – RECURSOS FINANCEIROS DO FIA PARA O PLANO NACIONAL PELA PRIMEIRA INFÂNCIA

O art. 260 pertence às Disposições Finais e Transitórias do ECA e se refere às doações aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente (FIA) nacional, distrital, estaduais e municipais. A Lei nº 13.257 dá nova redação ao § 1º-A e ao § 2º do art. 260 do ECA, a fim de que os recursos desses Fundos possam ser destinados também ao financiamento de ações do Plano Nacional pela Primeira Infância.

§ 1º-A Na definição das prioridades a serem atendidas com os recursos captados pelos fundos nacional, estaduais e municipais dos direitos da criança e do adolescente, serão consideradas as disposições do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária e as do Plano Nacional pela Primeira Infância.

§ 2º Os conselhos nacional, estaduais e municipais dos direitos da criança e do adolescente fixarão critérios de utilização, por meio de planos de aplicação, das dotações subsidiadas e demais receitas, aplicando necessariamente percentual para incentivo ao acolhimento, sob a forma de guarda, de crianças e adolescentes e para programas de atenção integral à primeira infância em áreas de maior carência socioeconômica e em situações de calamidade.

Como se vê na leitura do § 1º, o Plano Nacional pela Primeira Infância está ao lado do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária como destinação prioritária dos recursos captados pelos Fundos da Infância e Adolescência.

O § 2º retira a limitação da aplicação em ações a órfãos e abandonados, existente na redação anterior do ECA, para que possa ser estendida a toda criança e adolescente que necessite; e acrescentou a utilização em programas de atenção integral à primeira infância em áreas de maior carência socioeconômica e em situações de calamidade.

II.XIX ART. 36 – COMUNICAÇÃO SOCIAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Esta é a última alteração feita pela Lei nº 13.257 no ECA: acrescenta um novo artigo – o de número 265-A –, com um parágrafo, para determinar ampla divulgação dos direitos da criança e do adolescente nos meios de comunicação em linguagem clara e compreensível até para crianças com menos de 6 anos de idade.

Art. 36. A Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 265-A:

Art. 265-A. O poder público fará periodicamente ampla divulgação dos direitos da criança e do adolescente nos meios de comunicação social.

Parágrafo único. A divulgação a que se refere o caput será veiculada em linguagem clara, compreensível e adequada a crianças e adolescentes, especialmente às crianças com idade inferior a 6 (seis) anos.

Numa das sucessivas versões substitutivas do Relator ao PL nº 6.998/2013, essa determinação constava da parte específica da primeira infância; não estava prevista sua inclusão no ECA. Mas chegou-se ao consenso de que seria importante estendê-la a toda faixa etária da infância e adolescência para que os próprios adolescentes, as famílias e a sociedade em geral tivessem maior conhecimento dos direitos dos adolescentes.

Pesquisa nacional realizada pelo Data Senado na época da tramitação legislativa do PL nº 6.998/2013 constatou grande conhecimento sobre a existência do ECA, mas fraco e genérico sobre os direitos da criança e do adolescente. A pesquisa revelou que 98% conheciam o ECA, mas 69% se consideravam mal-informados sobre seus direitos; 54% afirmaram que o Estatuto ajuda pouco na proteção de crianças e adolescentes; apenas 36% acreditavam que ajuda muito²⁹⁵.

São mais conhecidos os que afetam mais diretamente a família e que, praticamente, resumem a demanda social pelo seu atendimento: saúde, educação infantil, assistência social. Direitos como saneamento básico (não pisar no esgoto nem brincar em depósito de lixo), água tratada (limpa, encanada ou pelo menos filtrada em casa e na escola), ar puro (sem poluição), sono seguro e tranquilo, espaço e tempo para brincar, brinquedos e livros, interações com a natureza... estão longe de serem conhecidos como direitos e de serem compreendidos no seu significado para a saúde, o desenvolvimento e o bem-estar das crianças. Consequentemente, não entram no rol das demandas sociais, econômicas e políticas da maioria das pessoas.

295 BRASIL. Senado Federal. Instituto de Pesquisa DataSenado. Resultados de pesquisa do DataSenado mostram que quase todos os brasileiros já ouviram falar sobre o ECA. Pesquisa realizada entre 26 maio e 9 jun. 2015, com 1.092 pessoas com 16 anos ou mais. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/materias/pesquisas/resultados-de-pesquisa-do-datasenado-mostram-que-quase-todos-os-brasileiros-ja-ouviram-falar-sobre-o-e-ca>. Acesso em: 26 jan. 2026.

Conhecendo os direitos e o correspondente dever do Estado em garanti-los, crianças e adolescentes podem exercer diferentes formas de pressão para que seus direitos sejam respeitados e atendidos.

O parágrafo único antecipa o que viria a ser disciplinado em lei, nove anos depois: o emprego de “linguagem simples”. Segundo a Lei nº 15.263/2025, “considera-se linguagem simples o conjunto de técnicas destinadas à transmissão clara e objetiva de informações, de modo que as palavras, a estrutura e o leiaute da mensagem permitam ao cidadão facilmente encontrar a informação, compreendê-la e usá-la”²⁹⁶.

III ALTERAÇÕES EM OUTRAS LEIS

Esta parte comenta as alterações feitas pela Lei nº 13.257 em dispositivos de leis que tem outro foco, mas que algum de seus dispositivos diz respeito a direitos da criança pequena. O objetivo dessas alterações é ajustá-los, dentro dos seus respectivos escopos, a direitos da criança na Primeira infância. As que tiveram dispositivos alterados são: a CLT –Decreto-Lei nº 5.452/1943; a Lei da Empresa Cidadã – Lei nº 11.770/2008; o Código do Processo Penal – Decreto-Lei nº 3.689/1941; e a Lei sobre Declaração de Nascidos Vivos – Lei nº 12.662/2012.

III.I ART. 37 – LICENÇAS PARA O HOMEM ACOMPANHAR O PRÉ-NATAL E CONSULTAS PEDIÁTRICAS

O art. 37 insere dois incisos no art. 473 da CLT – Consolidação das Leis do Trabalho:

Art. 37. O art. 473 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, passa a vigorar acrescido dos seguintes incisos X e XI:

“Art. 473.

296 BRASIL. Lei 15.263, de 14 de novembro de 2025. Institui a Política Nacional de Linguagem Simples nos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta de todos os Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/lei/115263.htm Acesso: em 16 jan. 2026.

.....

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.

O art. 473 da CLT cita os casos em que o empregado poderá deixar de comparecer ao serviço sem prejuízo do salário. A Lei nº 13.257 acrescentou o direito a faltar até dois dias para acompanhar consultas médicas e exames complementares durante o período de gravidez da esposa ou companheira, e um dia por ano para acompanhar filho de até 6 anos em consulta pediátrica. É uma medida de interesse da família e da criança.

Essa decisão foi corajosa, considerando a resistência histórica ao direito a faltar ao serviço sem perda remuneratória, especialmente quando essas licenças se relacionam a *funções de cuidado* – maternidade, paternidade, família, saúde de dependentes²⁹⁷. Por isso, é digno de registro que esse dispositivo não foi contestado durante o processo legislativo do PL nº 6.998/2013 nem após a aprovação da Lei – que poderia ter se expressado mediante o estatuto do veto presidencial.

O consenso nesse particular direito do homem a estar mais perto da mulher e do bebê indica possibilidade futura de aumentar o número de dias para acompanhar a gestante no pré-natal e nas consultas pediátricas. E... quem sabe, a conceder maior duração à licença-paternidade.

²⁹⁷ Ilustra esta resistência a demora do Poder Legislativo em fazer a lei que estabelece a duração da licença-paternidade, conforme o art. 7º, XIX, da CF, ao qual o art. 10, § 1º do ADCT se reporta, estabelecendo, provisoriamente, cinco dias de licença. Em dezembro de 2023, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento da ADO nº 20 (*Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão*), reconheceu a omissão do Congresso Nacional em regulamentar a licença-paternidade prevista no art. 7º, XIX, da CF. O STF fixou um prazo de 18 meses para que o Poder Legislativo crie uma lei estabelecendo a nova duração da licença-paternidade. Caso a nova lei não seja aprovada dentro desse prazo, o STF fixará o período da licença-paternidade, suprimindo a omissão legislativa. Outro exemplo concreto dessa resistência é a lentidão em analisar os PLs que propõem a licença-parental.

O direito a um acompanhante no parto já fora concedido em 2005, pela Lei nº 11.108. Antecipar esse direito no pré-natal fortalece o vínculo familiar e o direito da criança a nascer em um ambiente afetivo e acolhedor.

Embora sejam apenas duas licenças durante os nove meses da gestação, elas podem ser experiências marcantes para o homem, além de importantes para a mulher. A presença do parceiro dá à mulher apoio emocional num momento de intensa transformação física e emocional que é a gestação. As idas conjuntas ao médico serão momentos de partilha de uma experiência radical da pessoa humana – talvez a mais profunda que ele possa viver: a de gerar a vida, de criar um outro ser humano, de ser mãe ou pai de um bebê que traz o mistério da vida e do amor a este mundo. É fácil admitir que esse gesto do homem, se feito com boa vontade, companheirismo, delicadeza, tem profundo significado emocional, psicológico e relacional.

Isso sem falar na dimensão psicológica de estar perto da mulher nos momentos mais complexos da “aventura humana”, que é trazer uma criança a este mundo. Quem poderá dimensionar o significado para o homem de ouvir o coraçãozinho do bebê e seus lentos movimentos no útero, como ensaio de crescimento e liberdade? Não é supor demais que esses momentos tornam a paternidade uma experiência única e indelével.

Essas participações podem tornar o homem um companheiro mais presente em toda a gestação, compreendendo os estados emocionais da mulher, ajudando a superar tensões e inseguranças. Além de também ele interessar-se pelas orientações dadas pelo médico. Não são poucos os homens que levam para o local de trabalho a imagem do neném que viu no ultrassom e, a partir dessa emoção intensa, passam a dar novo sentido ao seu trabalho, assim como já se constatou com a licença-paternidade estendida.

Como a recomendação do Ministério da Saúde é de no mínimo sete consultas pré-natais, o ideal seria o marido, companheiro ou parceiro encontrar uma forma de acompanhar a gestante em todas as consultas, densificando a energia psicológica desses momentos de profunda interação com a mulher, e de ambos, com seu bebê.

A OMS recomenda que os homens se envolvam no pré-natal, e diz que a presença e participação dele ajuda na construção do vínculo afetivo saudável e reduz o abandono parental. E o Ministério

da Saúde afirma: “O envolvimento dos homens em todas as etapas do planejamento reprodutivo e da gestação pode ser determinante para a criação e/ou fortalecimento de vínculos afetivos saudáveis entre eles e suas parceiras e filhos/as”²⁹⁸.

Novamente, aqui é oportuno refletir sobre a importância de o homem acompanhar e participar ativamente do crescimento e desenvolvimento dos seus filhos. O cuidado com eles vai ocupando o centro da vida: ganha espaço nas atividades cotidianas, cria assuntos para conversa, desperta interesse em escutar a criança, reorganiza prioridades. E, no aspecto psicológico, desperta para a surpreendente novidade do crescimento e desenvolvimento dos filhos. Ao chegar do trabalho, o encontro com os filhos traz novidades: a demonstração de uma nova habilidade, a surpresa de uma palavra que aprenderam, a expressão de afeto num abraço, a ternura ou a curiosidade do olhar, o desejo do colo, a tentativa de narrar um machucado, de mostrar um feito. A vida familiar é feita dessas surpresas, que superam preocupações, cansaços e chateações.

III.II ART. 38 – LICENÇA-PATERNIDADE

Para compreender a licença-paternidade no contexto do Marco Legal da Primeira Infância, é necessário distinguir dois cenários normativos distintos, que se complementam:

III.II.I O cenário constitucional e a recente regulamentação

A CF de 1988 assegurou, em seu art. 7º, XIX, a licença-paternidade como direito dos trabalhadores urbanos e rurais, vinculada ao Regime Geral da Previdência Social. No Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), em seu art. 10, § 1º, fixou provisoriamente o prazo de *cinco dias* para o benefício, até que lei específica viesse a discipliná-lo²⁹⁹.

298 MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Guia do Pré-Natal do Parceiro – para profissionais de saúde*. 2ª edição, 2025. Disponível em: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/guia_pre_natal_profissionais_saude%E2%80%93932ed.pdf. Acesso em: 26 jan. 2026.

299 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, art. 10, § 1º: “Até que a lei venha a

A licença-maternidade consta, também, da CLT (art. 392), e o salário-maternidade, durante a licença, consta da Lei nº 8.213/1991, que trata dos Benefícios da Previdência Social. Seu art. 71 trata do “salário-maternidade” pelo empregador ou, no caso de contribuinte individual ou desempregado, pela Previdência Social³⁰⁰. A Lei nº 10.421/2002 incluiu o art. 71-A, para estender o benefício também nos casos de adoção ou guarda judicial³⁰¹.

Os cinco dias sempre foram percebidos como insuficientes para o adequado acolhimento do recém-nascido e o suporte à mãe no pós-parto. Num abrir e fechar de olhos, eles se esvaem. O Constituinte tinha consciência dessa limitação, mas a solução provisória representou, à época, um avanço corajoso³⁰². Foram precisos 37 anos e ação sistemática e organizada da sociedade civil³⁰³ para que o Congresso Nacional cumprisse o dever constitucional de regulamentar o art. 7, XIX. Aos movimentos da sociedade civil, somou-se a determinação do Supremo Tribunal Federal (STF), que, em 14 de dezembro de 2023, no julgamento da *Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 20 (ADO 20)*, concedeu prazo de 180 dias para que o Legislativo regulamentasse a matéria, sob pena de o próprio STF suprir a lacuna.

disciplinar o disposto no art. 7º, XIX, da Constituição, o prazo da licença-paternidade a que se refere o inciso é de cinco dias”.

300 BRASIL. Lei 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm. Acesso em: 26 jan. 2026.

301 BRASIL. Lei nº 10.421, de 15 de abril de 2002. Estende à mãe adotiva o direito à licença-maternidade e ao salário-maternidade. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10421.htm. Acesso em: 10 fev. 2026.

302 Alguns deputados constituintes reagiram com riso e brincadeiras ao discurso do dep. Alcení Guerra quando defendia, no Plenário da Assembleia Nacional Constituinte, a Emenda que propunha a licença-paternidade. Mas seu discurso venceu a resistência e a ironia: o Plenário celebrou com entusiasmo e aplauso a aprovação da Emenda.

303 Várias instituições, movimentos sociais e indivíduos criaram a *Coalisão Licença Paternidade (CoPai)*, que contou com parceiros estratégicos como Instituto Promundo, Fundação Van Leer, Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, Alana, 4Daddy, Family Talks, Famílias do Brasil, Prematuridade, entre outros. A Rede Nacional Primeira Infância também desempenhou papel relevante nas articulações com parlamentares interessados na causa.

Finalmente, em 4 de março de 2026, o Senado Federal aprovou o PL nº 5.811/202, que havia sido aprovado em dezembro de 2025 pela Câmara dos Deputados. A nova lei aumenta progressivamente a licença de cinco para 20 dias³⁰⁴.

III.II.II O cenário do Programa Empresa Cidadã: a licença-paternidade estendida

Paralelamente ao regime geral, existe a licença-paternidade estendida, destinada aos empregados de empresas que aderem voluntariamente ao *Programa Empresa Cidadã*. Criado pela Lei nº 11.770/2008, o programa originalmente concedia benefício fiscal às empresas que estendessem a licença-maternidade³⁰⁵. Com a modificação introduzida pela Lei nº 13.257/2016, em seu art. 38, a licença foi estendida também para o trabalhador, assegurando 15 dias adicionais de licença-paternidade. Assim, o empregado de empresa aderente ao programa passou a ter direito a 20 dias no total (5 dias constitucionais + 15 dias da Empresa Cidadã).

O mecanismo de incentivo é simples: a empresa que adere ao Programa Empresa Cidadã e concede as licenças estendidas pode deduzir do imposto de renda devido o valor integral da remuneração paga ao empregado durante o período de prorrogação da licença-maternidade e da licença-paternidade.

III.II.III O processo legislativo e o contexto da ampliação

É importante registrar a origem deste dispositivo. O PL nº 6.998/2013, que deu origem ao Marco Legal da Primeira Infância, pretendia originalmente estender a licença-maternidade para um

304A Lei nº 15.371, de 2026, amplia gradualmente a licença-paternidade, que passa a ser de dez dias a partir de 1º de janeiro de 2027, de 15 dias em 2028 e, a partir de 1º de janeiro de 2029, 20 dias. Ela é concedida em razão de nascimento de filho, de adoção ou de guarda judicial para fins de adoção. O gozo da licença-paternidade poderá ser fracionado em dois períodos mediante requisição do empregado beneficiado, exceto em caso de falecimento da mãe.

305 BRASIL. Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008. Institui o Programa Empresa Cidadã, destinado à prorrogação da licença-maternidade mediante concessão de incentivo fiscal. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 26 jan. 2026.

ano e a paternidade, para um mês. A última sessão da Comissão Especial, em dezembro de 2014, foi palco de intensos debates e negociações. De um lado, argumentos de ordem econômica alertavam para os custos da ampliação; de outro, argumentos socioafetivos ressaltavam a importância do vínculo entre o bebê e o seu pai ou companheiro da genitora, o impacto existencial positivo da presença paterna nos dias cruciais do pós-parto, e a segurança e o bem-estar gerados pelas relações amorosas de cuidado.

O consenso possível foi materializado na fórmula que se mantém até hoje: manter a licença-maternidade estendida em 60 dias (totalizando 180 dias) e criar a licença-paternidade estendida de 15 dias. A mensagem subjacente é inequívoca: no campo dos direitos da criança, *pai presente é direito*.

III.II.IV Atualizações legislativas posteriores

O art. 38 da Lei nº 13.257/2016 promoveu diversas alterações na Lei nº 11.770/2008, estendendo ao homem todas as disposições antes aplicáveis apenas à mulher no âmbito do Programa Empresa Cidadã. Para a compreensão integral dessa nova licença, transcrevemos a seguir o inteiro teor do art. 38.

Com o mesmo propósito de oferecer ao leitor o panorama normativo completo, incluímos também as modificações introduzidas posteriormente pela Lei nº 14.457/2022, que instituiu o Programa Emprega + Mulheres. Referida lei acrescentou dois parágrafos ao art. 1º e criou o art. 1º-A na Lei nº 11.770/2008. Embora essas alterações sejam posteriores ao período ora comentado, sua inclusão se justifica para que os comentários sobre a extensão das licenças reflitam a realidade jurídica atual.

Art. 38. Os arts. 1º, 3º, 4º e 5º da Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008, passam a vigorar com as seguintes alterações:

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.

§ 3º A prorrogação de que trata o inciso I do caput deste artigo poderá ser compartilhada entre a empregada e o empregado requerente, desde que ambos sejam empregados de pessoa jurídica aderente ao Programa e que a decisão seja adotada conjuntamente, na forma estabelecida em regulamento. (Incluído pela Lei nº 14.457, de 2022)

§ 4º Na hipótese prevista no § 3º deste artigo, a prorrogação poderá ser usufruída pelo empregado da pessoa jurídica que aderir ao Programa somente após o término da licença-maternidade, desde que seja requerida com 30 (trinta) dias de antecedência. (Incluído pela Lei nº 14.457, de 2022)

Art. 1º-A. Fica a empresa participante do Programa Empresa Cidadã autorizada a substituir o período de prorrogação da licença-maternidade de que trata o inciso I do caput do art. 1º desta Lei pela redução de jornada de trabalho em 50% (cinquenta por cento) pelo período de 120 (cento e vinte) dias.

§ 1º São requisitos para efetuar a substituição de que trata o caput deste artigo:

I - pagamento integral do salário à empregada ou ao empregado pelo período de 120 (cento e vinte) dias; e

II - acordo individual firmado entre o empregador e a empregada ou o empregado interessados em adotar a medida.

§ 2º A substituição de que trata o caput deste artigo poderá ser concedida na forma prevista no § 3º do art. 1º desta Lei.

Art. 3º Durante o período de prorrogação da licença-maternidade e da licença-paternidade:

I - a empregada terá direito à remuneração integral, nos mesmos moldes devidos no período de percepção do salário-maternidade pago pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS);

II - o empregado terá direito à remuneração integral.

Art. 4º No período de prorrogação da licença-maternidade e da licença-paternidade de que trata esta Lei, a empregada e o empregado não poderão exercer nenhuma atividade remunerada, e a criança deverá ser mantida sob seus cuidados.

Parágrafo único. Em caso de descumprimento do disposto no **caput** deste artigo, a empregada e o empregado perderão o direito à prorrogação.

Art. 5º A pessoa jurídica tributada com base no lucro real poderá deduzir do imposto devido, em cada período de apuração, o total da remuneração integral da empregada e do empregado pago nos dias de prorrogação de sua licença-maternidade e de sua licença-paternidade, vedada a dedução como despesa operacional.

Parágrafo único. (Vetado)

Art. 6º (Vetado)

Art. 7º O Poder Executivo, com vistas no cumprimento do disposto no inciso II do caput do art. 5º e nos arts. 12 e 14 da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, estimará o montante da renúncia fiscal decorrente do disposto nesta Lei e o incluirá no demonstrativo a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição Federal, que acompanhará o projeto de lei orçamentária cuja apresentação se der após decorridos 60 (sessenta) dias da publicação desta Lei.

Art. 8o Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos a partir do primeiro dia do exercício subsequente àquele em que for implementado o disposto no seu art. 7o.

Observação: o art. 7º foi transcrito como art. 39 na Lei nº 13.257.

III.II.V Comentários adicionais

- Sobre a licença-maternidade de que tratam o art. 7º, XVIII, da CF e o art. 392 da CLT, a Lei nº 15.222/2025 determina que a contagem dos 120 dias começa após a alta hospitalar do bebê, e não a partir do dia do parto ou, à escolha da mãe, até 28 dias antes do parto³⁰⁶. Não entram, portanto, nesse período, os dias de uma eventual internação hospitalar da mãe ou do recém-nascido. Essa lei faz justiça para com a mãe e o bebê no caso de gestações de risco, parto prematuro, e internação prolongada em UTI neonatal. Ela insere no paradigma legal entendimento firmado pelo STF, no RE nº 1.210.503/SC (*Tema 1.097 da Repercussão Geral*), de que a contagem da licença-maternidade deve iniciar a partir da alta hospitalar da mãe ou do recém-nascido, o que ocorrer por último, e não a partir do parto;
- Sobre a licença-maternidade estendida em 60 dias e a licença-paternidade em 15 dias, embora sejam uma iniciativa altamente meritória, dados os benefícios delas decorrentes, essa ampliação tem duas limitações: é extensiva apenas aos empregados em instituições jurídicas inscritas no Programa Empresa Cidadã, ficando de fora a grande maioria dos trabalhadores; e uma duração extremamente curta para um tempo tão crucial na vida da família. Além do mais, um número ainda pequeno de empresas aderiu ao Programa, ou por desconhecimento da lei, ou por não ter informações sobre seus benefícios ou, ainda, por desinteresse³⁰⁷;

306 BRASIL. Lei nº 15. 222, de 29 de setembro de 2025. Prorroga a licença-maternidade em casos citados. <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-15-222-de-29-de-setembro-de-2025-659318205>. Acesso em: 10 fev. 2026.

O novo direito vale para trabalhadoras com carteira assinada, servidoras públicas e seguradas da Previdência Social que recebem salário-maternidade.

307 Estudo feito pela Family Talks e 4Daddy em 2021-2022 – Pesquisa licenças maternidade e paternidade nas empresas – revela: “Considerando que apenas 3% das empresas brasileiras são tributadas com base no lucro real (160 mil empresas), são poucas aquelas aptas a participar do Programa Empresa Cidadã. Atualmente – dados de 2012 -, 91% das empresas optam pela tributação pelo regime de lucro presumido ou simples nacional)” (p. 8).

- Para os servidores públicos regidos pela Lei nº 8.112/1990, o Decreto nº 8.737/2016 estendeu o período da licença-paternidade em 15 dias (além dos cinco concedidos pela CF – art. 7º XIX – e da Lei nº 8.112/1990 – art. 208³⁰⁸);
- O direito às licenças é extensivo à empregada e ao empregado que adotarem uma criança ou obtiverem guarda judicial para fins de adoção. A licença é estendida de 60 dias se a criança tiver até 1 ano de idade; de 30 dias, se tiver de 1 a 4 anos; e de 15 dias, se tiver acima de 4 anos;
- Existem legislações estaduais e municipais que ampliam a licença-paternidade para servidores públicos e vários PLs em tramitação nas Assembleias Legislativas e Câmara de Vereadores;
- Tramitam no Congresso Nacional diversos PLs com o objetivo de aumentar a licença-maternidade e a licença-paternidade; e outros para criar a licença-parentalidade³⁰⁹. Há, também, um forte e bem articulado movimento social pela criação dessa segunda forma de conceder a licença aos pais.

III.II.VI Ressarcimento à Empresa Cidadã

A empresa que conceder a extensão da licença-maternidade e/ou da licença-paternidade não tem prejuízo financeiro: ela é ressarcida sob a forma de desconto direto no imposto de renda devido. Em última análise, é o governo federal que arca com os

Levantamentos baseados em dados da Receita Federal do Brasil indicam que o Programa Empresa Cidadã conta, nos últimos anos, com algo em torno de 25 mil empresas habilitadas – número ainda modesto frente ao total de empresas do país, mas relevante como instrumento de incentivo à ampliação das licenças materna e paterna.

308 BRASIL. Decreto nº 8.737, de 3 de maio de 2016. Institui o Programa de Prorrogação da Licença-Paternidade para os servidores regidos pela Lei nº 8.112. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8737.htm. Acesso em: 26 jan. 2026.

309 O PL nº 5.811/2025 – que tem origem no PLS nº 666/2007 – prevê, além dos 15 dias de licença concedidos pela Lei nº 11.770/2008 para os trabalhadores da Empresa Cidadã, a concessão, como benefício previdenciário para todo trabalhador, dez dias nos dois primeiros anos após a entrada em vigência da nova lei, 15 dias no terceiro ano e 20 dias a partir do quarto ano. Sobre a licença-parentalidade, o PL nº 6063, de 2023, prevê a licença de 180 dias para a mãe, 60 dias para o pai, e 30 dias adicionais por gêmeo.

custos dessa licença. Porém, como resulta em menor arrecadação de imposto de renda, e esse imposto entra no conjunto de impostos que são redistribuídos pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios, também estes assumem, indiretamente, parte do custo da licença-maternidade e da licença-paternidade estendidas. Como a Saúde e a Educação têm percentuais constitucionais dos impostos (art. 198, § 2º e art. 212, respectivamente), também esses dois setores são participantes indiretos do ressarcimento às empresas. Mas é uma ação altamente defensável em virtude dos benefícios sociais sobre a saúde e a educação acima mencionados. Os benefícios dessa renúncia fiscal revertem em saúde mental e física da família e, no fundo, da própria sociedade.

Observe-se que somente empresa *com lucro real* pode aderir ao Programa Empresa Cidadã, pois o benefício do programa é fiscal: os valores pagos com a licença estendida são deduzidos integralmente do imposto de renda. Mas empresas optantes pelo *lucro presumido* ou pelo *Simples Nacional* podem até conceder prorrogações por iniciativa própria, mas não terão a dedução fiscal, portanto não aderem formalmente ao programa.

Mesmo que a empresa não tenha lucro real a ponto de pagar imposto de renda, ela pode conceder essa licença aos seus empregados em vista do seu significado social e dos benefícios que ela traz ao empregado e à sua família. Ao conceder o aumento das licenças perceberá o impacto positivo dessa concessão quando seus empregados retornam ao trabalho.

III.II.VII Requisitos para a concessão da licença paternidade

O empregado deve pedir a licença dentro do prazo de dois dias após o nascimento do bebê, envolver-se no seu cuidado, partilhar com a mulher a atenção à criança, e não exercer atividade remunerada nesse período, sob pena de perder o direito. A Lei nº 13.257 retirou a proibição que constava da Lei nº 11.770 de, nesse período, manter a criança na creche. Isso porque é importante que o bebê esteja em casa para que o pai tenha interação diuturna com ele.

Na discussão do Substitutivo ao PL nº 6.998 na Comissão Especial, essa licença foi questionada não sob o aspecto financeiro, nem da possível resistência dos empregadores, mas sobre o sentido

de o homem estar ao lado da puérpera naqueles primeiros dias (o direito dela à privacidade, o risco de ser perturbada, de o marido entregar-se a outras atividades, de não saber cuidar de um recém-nascido etc.). Após o Relator propor a exigência de um curso sobre o papel do homem no cuidado e na educação do bebê antes de solicitar a licença, o dispositivo sobre a licença-paternidade estendida foi aprovado.

Em cumprimento dessa exigência, ao apresentar o pedido, o trabalhador deve comprovar ter feito um curso ou participado de orientação sobre o objetivo da licença. O Ministério da Saúde sugere que a realização do *Pré-natal do Parceiro*, a participação nas atividades educativas durante o pré-natal e as visitas à maternidade onde acontecerá o parto sirvam como comprovação de sua participação em atividade de orientação sobre paternidade. Outra atividade sugerida pelo Ministério da Saúde é a realização do curso *Pai Presente: Cuidado e Compromisso*, que é gratuito e pode ser realizado pela internet.

O curso “*Pai presente: cuidado e compromisso*” foi elaborado pela Coordenação Nacional de Saúde dos Homens (CNSH), atualmente Coordenação de Atenção à Saúde do Homem (COSAH), em parceria com a Comunidade de Práticas, Ambiente Virtual de Aprendizagem do SUS (AVASUS) e Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), para atender à crescente demanda de pais e/ou futuros pais sobre a paternidade participativa, com o seu envolvimento em todo o processo de planejamento reprodutivo, pré-natal, parto e pós-parto de sua parceira, e nos cuidados no desenvolvimento da criança.

III.II.VIII Benefícios das licenças estendidas

1. Materna:

- Aleitamento materno: os dois meses adicionais à licença-maternidade possibilitam que a mulher atenda à recomendação do Ministério da Saúde sobre amamentação exclusiva (isto é, alimentação do bebê apenas com leite materno);
- Fortalecimento do vínculo afetivo mãe-bebê;
- Recuperação física e emocional da mãe após o parto;

2. Paterna:

- Estudos e pesquisas constataam resultados surpreendentes. Por possibilitar uma convivência mais próxima do homem com sua mulher ou companheira e com seu bebê nas primeiras semanas e meses após o nascimento, ela traz grandes benefícios para a família, para o desenvolvimento da criança e para o próprio homem.

Entre os resultados dessa licença, as seguintes instituições afirmam:

- *FMCSV*: o envolvimento do pai nos cuidados desde o nascimento impacta positivamente o desenvolvimento cognitivo, emocional e social da criança;
- *OIT*: a licença-paternidade melhora o vínculo entre pai e filho; reduz a desigualdade de gênero, por incentivar o compartilhamento do cuidado; pais que tiram licença tornam-se mais envolvidos a longo prazo na vida dos filhos;
- *Unicef*: licenças familiares ajudam a construir laços afetivos e promovem o bem-estar infantil;
- *OCDE*: onde a licença-paternidade é mais longa e remunerada, os pais participam mais do cuidado diário e há maior equidade no trabalho doméstico; a licença-paternidade ajuda na saúde mental das mães, reduzindo riscos de depressão pós-parto³¹⁰;

310 As afirmações feitas no texto são fundamentadas nos seguintes estudos e pesquisas:

- SILVA, Samira Chalhub da; TONI, Camila de Oliveira; STELLIN, Andréa. *O papel do pai no desenvolvimento infantil: uma revisão da literatura*. São Paulo: Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, 2017.
- INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. *Care at work: Investing in care leave and services for a more gender-equal world of work*. Geneva: ILO, 2022. Disponível em: https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_838653/lang-en/index.htm. Acesso em: 30 jul. 2025.
- UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND – UNICEF. *Family-Friendly Policies: Redesigning the Workplace of the Future*. New York: UNICEF, 2019. Disponível em: <https://www.unicef.org/reports/family-friendly-policies-2019>. Acesso em: 30 jul. 2025.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT – OECD. *Parental leave: Where are the fathers?* Paris: OECD Publishing, 2016. Disponível em: <https://www.oecd.org/policy-briefs/parental-leave-where-are-the-fathers.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2025.

- *MS*: há ganhos para a família e a comunidade relacionados à ampliação da licença paternidade, que incluem: promoção de um maior envolvimento dos pais no cuidado com os filhos (as), estendendo-se para além do período de licença e tendo reflexos importantes para a vida das crianças; maior desenvolvimento cognitivo, melhor desempenho escolar e menores taxas de criminalidade entre as crianças; maior probabilidade de amamentação durante o primeiro ano em comparação a filhos de pais que não utilizaram a licença; possível mudança no comportamento das famílias quanto à divisão de tarefas domésticas e diminuição na diferença entre homens e mulheres no mercado de trabalho; fortalecimento da construção da equidade de gênero no cuidado³¹¹.

A plataforma *Convenia* – uma “plataforma de gestão de pessoas em nuvem do Brasil” – tem um artigo com explicação didática sobre Empresa Cidadã e a licença-maternidade e licença-paternidade, segundo a Lei nº 11.770. Sobre os benefícios para a empresa, o artigo escreve:

“Muito além dos já citados benefícios fiscais, o Programa Empresa Cidadã oferece vantagens ainda maiores, tanto para as empresas participantes, quanto para os seus colaboradores. Elas incluem:

- *Promoção de bem-estar*: com licenças mais amplas, a empresa contribui para o equilíbrio entre vida profissional e pessoal. Isso impacta positivamente a qualidade de vida das famílias dos colaboradores;
- *Reforço dos vínculos parentais*: ao possibilitar uma maior presença dos pais durante a licença, são fortalecidos os cuidados e os elos na família;
- *Sentimento de acolhimento pela empresa*: a extensão das licenças cria um ambiente que valoriza a parentalidade. O resultado é um senso de pertencimento e reconhecimento por parte dos colaboradores;

311 MINISTÉRIO DA SAÚDE. Nota Técnica Conjunta Informativa. Recomendações do Ministério da Saúde para regulamentar a participação do homem em programa ou atividade de orientação sobre paternidade em relação ao Marco Legal da Primeira Infância, (Lei Nº 13.257 de 08 de março de 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/notas-tecnicas/2023/nota-tecnica-conjunta-informativa-marco-legal-portal#:~:text=Pr%C3%A9%2Dnatal%20e%20Curso%20Pai%20Presente&text=No%20entanto%2C%20de%20acordo%20com,e%20%C3%A0%20Microcefalia%2C%20entre%20outros>. Acesso em: 20 jan. 2026.

- *Readequação mais fluida à rotina de trabalho*: licenças prolongadas facilitam a adaptação gradual dos colaboradores à rotina profissional, contribuindo para uma transição mais suave;
- *Motivação dos colaboradores*: o apoio à parentalidade demonstra cuidado com o bem-estar dos profissionais. Isso influencia positivamente a motivação e o engajamento no trabalho;
- *Fortalecimento da marca empregadora*: práticas inclusivas e voltadas para o equilíbrio trabalho-vida destacam a empresa como um empregadora preocupada com o bem-estar de seus colaboradores;
- *Atração de talentos e menor turnover*: oferecer benefícios diferenciados, como licenças estendidas, torna a empresa mais atrativa para novos talentos e contribui para a retenção de profissionais, reduzindo o turnover”³¹².

É altamente recomendável a leitura do livro de Odilon Schwerz Burtet *Dá licença, sou pai! – Políticas públicas de licença por nascimento ou adoção no Brasil e no mundo*, publicado pelo Instituto Promundo³¹³; e o manual do Programa P – *Promovendo o envolvimento dos homens no cuidado carinhos e sensível para o desenvolvimento da Primeira Infância*, publicado pelo Instituto Promundo e Plan Internacional e disponível em inglês, francês e espanhol³¹⁴.

312 CONVENIA. Programa Empresa Cidadã: como funciona, vantagens e como aderir? Disponível em: <https://blog.convenia.com.br/programa-empresa-cidada/>. Acesso em: 20 jan. 2026.

313 BURTET SCHWERZ, Odilon. *Dá licença, sou pai! - Políticas públicas de licença por nascimento ou adoção no Brasil e no mundo*. Brasília: Instituto Promundo, 2023. Disponível em: <https://promundo.org.br/wp-content/uploads/2025/06/Dalicencasoupai.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2026.

314 PROMUNDO e PLAN INTERNACIONAL. *Promoviendo el involucramiento de los hombres en el cuidado cariñoso y sensible para el desarrollo de la Primera Infancia*. 2021. Disponível em: https://promundo.org.br/wp-content/uploads/2025/09/GLO-Involucramiento_hombres_DPI-IO-Final-ESP-May21.pdf. Acesso em: 20 jan. 2026.

III.III ART. 39 – PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA PARA RESSARCIMENTO DA LICENÇA-PATERNIDADE

Como dito acima, este artigo é literalmente idêntico ao art. 7º da Lei nº 11.770/2008. Presente aqui, reforça a importância da medida: para que fosse possível aprovar a criação da licença-paternidade tal como proposta no artigo anterior, era necessário incluir na Lei nº 11.770/2008 dispositivo que determinasse ao Poder Executivo estimar em quanto importaria a renúncia fiscal dela decorrente, e que incluísse o montante no PL do Orçamento (PLOA). Essa exigência consta da Lei Complementar nº 101/2000.

Art. 39. O Poder Executivo, com vistas ao cumprimento do disposto no inciso II do caput do art. 5º e nos arts. 12 e 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 , estimará o montante da renúncia fiscal decorrente do disposto no art. 38 desta Lei e o incluirá no demonstrativo a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição Federal , que acompanhará o projeto de lei orçamentária cuja apresentação se der após decorridos 60 (sessenta) dias da publicação desta Lei.

III.IV ART. 40 – DATA DE ENTRADA EM VIGOR DA LICENÇA- PATERNIDADE ESTENDIDA

A licença-paternidade estendida não poderia entrar em vigor a partir da publicação da Lei nº 13.257 porque dependia da existência de recursos financeiros no orçamento da União para essa finalidade. Daí a necessidade de estabelecer o prazo da eficácia (produção de efeito) dos dispositivos introduzidos por ela na Lei nº 11.770/2008.

Art. 40. Os arts. 38 e 39 desta Lei produzem efeitos a partir do primeiro dia do exercício subsequente àquele em que for implementado o disposto no art. 39.

Articulando o art. 39 com o art.40, temos:

1 – anualmente, o governo terá que estimar o montante da renúncia fiscal na concessão da licença-paternidade estendida e a incluir no PLOA (art. 39). Essa estimativa funciona como uma previsão ou “reserva orçamentária estimada” para o ano seguinte, quando as licenças forem efetivamente solicitadas e concedidas. É

um mecanismo inteligente, pois evita que um direito seja criado sem a correspondente previsão orçamentária;

2 – o governo arca com o custo real à medida que os trabalhadores usufruem do direito no ano seguinte.

Considerando o avanço que a licença-paternidade estendida está promovendo no campo social, pedagógico e político, relativamente às questões de gênero no cuidado e na educação das crianças e na paridade de responsabilidades entre o homem e a mulher, e considerando também as limitações dessa licença – na abrangência dos beneficiários e na extensão –, é hora de dar um passo à frente: a criação da licença-parental. Diversos PLs tramitam no Congresso Nacional, com foco no aumento da licença-paternidade. Audiências públicas com qualificado debate já foram realizadas. A *Coalizão Licença Paternidade* reúne diversas organizações, especialistas e empresas para defender a regulamentação e a ampliação desse direito para 30 dias. Organizações sociais buscam que a licença-parental se torne um direito compartilhado, permitindo a participação ativa dos pais no cuidado e promovendo a equidade de gênero. Pais e famílias têm pressionado o Congresso Nacional para acelerar a tramitação do PL nº 3935/2008 e projetos correlatos (como o PL nº 5811/2025), que propõem o aumento gradual da licença-paternidade para até 20 ou 30 dias, com remuneração integral e estabilidade. Esse PL, originário do Senado Federal, de autoria da então senadora Patrícia Saboya, foi aprovado pelo SF e pela Câmara dos Deputados com emendas, que o Senado ainda deve analisar e aprovar.

III.V ART. 41 – PROTEÇÃO DA INFÂNCIA NO SISTEMA DE JUSTIÇA PENAL

A Lei nº 13.257, em seu art. 41, altera quatro dispositivos do Código do Processo Penal (arts. 6º, 185, 304 e 318) visando à Proteção da Infância no Sistema de Justiça Penal.

Alguém poderia perguntar: que tem a ver uma lei de proteção à criança de até 6 anos de idade com o Código do Processo Penal (CPP)? A resposta é fácil: uma pessoa que está sendo detida pode ter filhos pequenos, e estes poderiam ficar desamparados. Se, independente da razão, o Estado retira os pais ou o responsável da convivência e cuidado dos filhos, ele se torna responsável pelo

devido encaminhamento desses filhos a algum parente ou a uma instituição que possa e queira responsabilizar-se pelo seu cuidado e educação.

A estrutura criada pela Lei nº 13.257 para proteger o direito da criança e do adolescente no contexto do CPP consta de três etapas:

- Na *Delegacia* (Art. 6º, X, do CPP): a coleta de informações para evitar o desamparo imediato;
- No *Judiciário* (Art. 185, X, e Art. 304, § 4º, do CPP): o registro obrigatório da informação no interrogatório e no auto de prisão;
- A *Consequência prática* (Art. 318, IV a VI, do CPP): a possibilidade de substituir a prisão preventiva por domiciliar para gestantes e cuidadores únicos.

Comentando as alterações:

Art. 41. Os arts. 6º, 185, 304 e 318 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), passam a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 6º Logo que tiver conhecimento da prática da infração penal, a autoridade policial deverá:

[...]

X - colher informações sobre a existência de filhos, respectivas idades e se possuem alguma deficiência e o nome e o contato de eventual responsável pelos cuidados dos filhos, indicado pela pessoa presa.

A autoridade policial deverá perguntar a essa pessoa se tem filho(s), sua(s) idade(s) e se há alguém para cuidar dele(s). Deverá perguntar também se algum filho tem deficiência. A prisão do pai ou da mãe não se coaduna com o desamparo dos filhos. Cabe ao Estado encontrar e apoiar as formas de seu cuidado e educação.

Em coerência com essa informação, foi necessário incluir no art. 185, que trata do interrogatório ao acusado, o mesmo procedimento, agora por parte do juiz ou da juíza. Determina o caput do Art. 185, ao qual a Lei nº 13.257 acrescentou o inciso X:

Art. 185. O acusado que comparecer perante a autoridade judiciária, no curso do processo penal, será qualificado e interrogado na presença de seu defensor, constituído ou nomeado.

...

§ 10 Do interrogatório deverá constar a informação sobre a existência de filhos, respectivas idades e se possuem alguma deficiência e o nome e o contato de eventual responsável pelos cuidados dos filhos, indicado pela pessoa presa.

A inclusão de um quarto parágrafo (10º) no art. 304 do CPP mantém a coerência com as determinações feitas nos artigos citados acima. A informação obtida sobre os filhos e a eventual existência de pessoa responsável pelo seu cuidado deverá ser registrada. Para melhor compreender o contexto desse novo parágrafo, é importante ler o caput do art. 304:

Art. 304. Apresentado o preso à autoridade competente, ouvirá esta o condutor e colherá, desde logo, sua assinatura, entregando a este cópia do termo e recibo de entrega do preso. Em seguida, procederá à oitiva das testemunhas que o acompanharem e ao interrogatório do acusado sobre a imputação que lhe é feita, colhendo, após cada oitiva, suas respectivas assinaturas, lavrando, a autoridade, afinal, o auto.

.....

§ 4º Da lavratura do auto de prisão em flagrante deverá constar a informação sobre a existência de filhos, respectivas idades e se possuem alguma deficiência e o nome e o contato de eventual responsável pelos cuidados dos filhos, indicado pela pessoa presa.

Finalmente, no art. 318 do CPP, foram incluídos os incisos IV, V e VI:

Art. 318. Poderá o juiz substituir a prisão preventiva pela domiciliar quando o agente for:

.....

IV - gestante;

V - 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.

Essa inclusão demonstra, mais uma vez, quanto o Marco Legal da Primeira Infância é a lei do cuidado integral da criança, em todas as circunstâncias e situações de vida. Caso uma gestante, uma mulher com filhos de até 12 anos, ou um homem que seja, apenas ele, responsável pelo cuidado e pela educação de um filho com até 12 anos, estejam em prisão preventiva, o juiz ou a juíza pode transformar essa prisão em domiciliar³¹⁵. O que a lei deseja é que:

- a gestante tenha um ambiente mais sadio do que a prisão para concluir o tempo de gestação, ter o parto e cuidar do bebê; e
- a criança e o adolescente não fiquem sem os cuidados de sua mãe ou do seu único cuidador, que é, nesse caso, seu pai.

A aplicação dessa medida depende da análise e da decisão do Juiz.

A lentidão, em muitos lugares, e até o fato de não ser posta em prática essa substituição motivaram uma ação no Supremo Tribunal Federal – o HC coletivo nº 143.641/SP, de fevereiro de 2018. A decisão do STF foi de conceder prisão domiciliar para mulheres presas preventivamente, gestantes, puérperas ou mães de crianças de até 12 anos, que não estivessem condenadas. Tornou-se obrigatória a análise da situação familiar na decretação ou manutenção da prisão preventiva.

A decisão valeu para todo o território nacional, determinando liberação de milhares de mulheres (a estimativa na época era de que 4,5 mil mulheres poderiam ser beneficiadas), com exceções para casos de violência ou crimes graves. Essa decisão foi um marco na proteção à infância dentro do sistema penal.

Outra ação para enfrentar a morosidade da aplicação da medida proposta pelo Marco Legal da Primeira Infância foi a elaboração e a aprovação da Lei nº 13.769, de dezembro de 2018. Ela inseriu no CPP dois artigos – 318-A e 318-B. O primeiro preceitua a substituição obrigatória como regra, e reserva como exceção os casos de crime com violência ou grave ameaça à pessoa e crime contra seu filho ou dependente; o segundo estende à prisão domiciliar (decorrente do art. 318) as mesmas medidas cautelares previstas no artigo 319:

³¹⁵ Para aprofundar o estudo do tema, sugiro o livro de Josiane Petr Veronese e Claudia Maria Carvalho de Amaral – *Crianças encarceradas*, Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2016.

I - comparecimento periódico em juízo, no prazo e nas condições fixadas pelo juiz, para informar e justificar atividades;

II - proibição de acesso ou frequência a determinados lugares quando, por circunstâncias relacionadas ao fato, deva o indiciado ou acusado permanecer distante desses locais para evitar o risco de novas infrações;

III - proibição de manter contato com pessoa determinada quando, por circunstâncias relacionadas ao fato, deva o indiciado ou acusado dela permanecer distante;

IV - proibição de ausentar-se da Comarca quando a permanência seja conveniente ou necessária para a investigação ou instrução;

V - recolhimento domiciliar no período noturno e nos dias de folga quando o investigado ou acusado tenha residência e trabalho fixos;

VI - suspensão do exercício de função pública ou de atividade de natureza econômica ou financeira quando houver justo receio de sua utilização para a prática de infrações penais;

VII - internação provisória do acusado nas hipóteses de crimes praticados com violência ou grave ameaça, quando os peritos concluírem ser inimputável ou semi-imputável e houver risco de reiteração;

VIII - fiança, nas infrações que a admitem, para assegurar o comparecimento a atos do processo, evitar a obstrução do seu andamento ou em caso de resistência injustificada à ordem judicial;

IX - monitoração eletrônica

Vê-se, por esse artigo, que o Juiz, ao conceder a prisão domiciliar para proteger a criança, não está liberando a pessoa. A introdução desse artigo tranquiliza quem ficasse apreensivo ou fizesse resistência à aplicação da prisão domiciliar proposta pela Lei nº 13.257, pois ela não visa abrandar a “pena”, mas dar melhores condições à gestante e à mãe para cuidar do seu bebê.

A Lei nº 13.769/2018 atuou em sinergia com o Marco Legal da Primeira Infância para dar efetividade à proteção à criança e ao adolescente filhos de pais em situação de prisão provisória.

A aplicação do dispositivo para homens tem encontrado resistência em algumas Promotorias, que exigem provas muito claras e robustas de que o homem é o responsável pela criança ou adolescente. Pesa contra a aplicação da medida o viés cultural que deslegitima o papel do homem como cuidador principal.

A Defensoria Pública tem sido guardiã desse direito em benefício da criança e do adolescente. Sua atuação, especialmente em grandes centros, tem sido essencial para tornar o dispositivo efetivo, inclusive com petições coletivas. Ela fiscaliza as unidades prisionais (os cadastros de mulheres gestantes e mães) e capacita Defensoras e Defensores para usar o Marco Legal da Primeira Infância como fundamento jurídico.

A aplicação mais ampla e equânime desse dispositivo enfrenta desafios operacionais (estrutura e recursos insuficientes em alguns Estados), culturais (operadores do direito – juízes, promotores, policiais – ainda adotam uma visão rígida e punitiva, que considera a prisão como única forma de punição ou de “garantia da ordem”) e jurídicos. Superá-los é um objetivo que trabalha em favor dos direitos da criança e do adolescente.

III.VI ART. 42 – DECLARAÇÃO DE NASCIDO VIVO

Por força da Lei nº 12.662, de 2012, a Declaração de Nascido Vivo – DNV tem assegurada a validade nacional. Seu art. 5º determina que dados colhidos nas DNVs sejam consolidados em sistema de informação do Ministério da Saúde. A Lei nº 13.257/2016 lhe acrescenta dois parágrafos – o 3º, sobre a interoperabilidade deste com o Sistema Nacional de Informações de Registro Civil; e o 4º, sobre a interligação, mediante sistema informatizado, às serventias de registro civil existentes nas unidades federativas que aderirem ao sistema interligado previsto em regramento do Conselho Nacional de Justiça.

Art. 42. O art. 5º da Lei nº 12.662, de 5 de junho de 2012, passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 3º e 4º :

Art. 5º Os dados colhidos nas Declarações de Nascido Vivo serão consolidados em sistema de informação do Ministério da Saúde.

§ 1º Os dados do sistema previsto no caput poderão ser compartilhados com outros órgãos públicos, para elaboração de estatísticas voltadas ao desenvolvimento, avaliação e monitoramento de políticas públicas, respeitadas as normas do Ministério da Saúde sobre acesso a informações que exigem confidencialidade.

§ 2º O sistema previsto no caput deverá assegurar a interoperabilidade com o sistema de registro eletrônico determinado pela Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, de modo a permitir a troca de dados com os serviços de registro civil de pessoas naturais.

§ 3º O sistema previsto no caput deverá assegurar a interoperabilidade com o Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (Sirc).

§ 4º Os estabelecimentos de saúde públicos e privados que realizam partos terão prazo de 1 (um) ano para se interligarem, mediante sistema informatizado, às serventias de registro civil existentes nas unidades federativas que aderirem ao sistema interligado previsto em regramento do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

O conteúdo do art. 5º é o seguinte:

- determina que os dados colhidos nas Declarações de Nascido Vivo sejam consolidados no sistema de informação do Ministério da Saúde;
- autoriza o compartilhamento desses dados com outros órgãos públicos, para elaboração de estatísticas voltadas ao desenvolvimento, avaliação e monitoramento de políticas públicas, respeitadas as normas do Ministério da Saúde sobre acesso a informações que exigem confidencialidade;
- assegura a interoperabilidade desse sistema com o de registro eletrônico determinado pela Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009³¹⁶, de modo a permitir a troca de dados com os serviços de registro civil de pessoas naturais.

A Lei nº 13.257 vê nesses dispositivos legais a oportunidade para determinar a interoperabilidade do sistema de Registro de Nascimento com o Sistema Nacional de Informações de Registro Civil. Os dois parágrafos são uma grande ajuda aos pais no cumprimento de sua obrigação de fazer o registro civil do recém-

316 BRASIL. Lei Nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm. Acesso em: 20 jan. 2026.

nascido: se a Maternidade tiver um posto de Cartório, isto é, uma unidade interligada de registro civil, os pais podem fazer o registro civil da criança ali mesmo, sem precisar deslocar-se ao Cartório. Saem do hospital com a Certidão de Nascimento. É uma medida eficiente para poupar tempo aos pais, evitar despesas e dificuldades de deslocamento. Essa simplificação contribui para diminuir o sub-registro, de sorte que toda criança tenha seu documento de cidadania – a Certidão de Nascimento e o Registro Civil de Nascimento.

O Provimento nº 13, de 2010, do Conselho Nacional de Justiça (sobre a emissão de certidão de nascimento nos estabelecimentos de saúde que realizam partos), e as novas disposições da Lei nº 12.662, inseridas pela Lei nº 13.257, conseguiram reduzir pela metade a incidência de sub-registro no país. Nesse ritmo, estima-se que, em 2030, o Brasil já não terá mais sub-registro, cumprindo a meta do objetivo nº 16, dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU³¹⁷.

O Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça, do Conselho Nacional de Justiça – Foro Extrajudicial (Provimento nº 149, de 2023), que regulamenta os serviços notariais e de registro, prevê a emissão da primeira certidão de nascimento do bebê ainda na maternidade por meio de unidades interligadas aos cartórios. Para isso, as unidades interligadas devem funcionar 24 horas por dia, ou pelo menos em horários estendidos, para que os pais possam fazer o registro antes de deixar o hospital.

Quanto ao § 4º, também inserido pelo Marco Legal da Primeira Infância, ele quer dar agilidade à implementação da interligação dos hospitais que realizam parto com os Cartórios de Registro Civil. As unidades interligadas são fruto de parcerias entre Poder Judiciário (Corregedorias), cartórios, governos estaduais e prefeituras, e requerem infraestrutura como espaço físico, conexão ao sistema eletrônico e disponibilidade de servidores ou prepostos para emitir a certidão imediatamente.

317 O ODS nº 15 é sobre Paz, Justiça e Instituições Eficazes. Entre outras coisas, visa promover sociedades inclusivas e pacíficas e proporcionar acesso de todos à Justiça.

III.VII ART. 43 – DATA DE ENTRADA EM VIGOR DA LEI Nº 13.257/2016

A Lei foi sancionada e publicada no dia 8 de março, Dia Internacional da Mulher, uma data significativa também para as crianças. Bem disse Winnicott, um bebê sozinho não existe. A mulher que traz a criança à vida, a primeira pessoa a lhe dar colo, carinho e leite, tem um vínculo primário com ela. Por isso, a sanção no dia 8 de março de 2016, mais do que uma coincidência, é um simbolismo.

Mãe e bebê são unidos por um laço biológico e afetivo. No entanto, a mãe não o retém. O vínculo circular se expande como as ondas suaves num lago quando se joga uma pedra. É no contexto da família, da comunidade e no conjunto da sociedade que a criança existe e completa-se como pessoa e cidadã, constituindo-se sujeito e autora de sua própria história. Ou, mais propriamente, sujeito social e coautora!

A partir daquele dia, a Lei está em vigor e deve exercer o seu vigor no sentido literal da palavra. O comando central e cada um dos dispositivos têm força operativa para a garantia dos direitos da criança. Garantia que é dever da família, da sociedade e do Estado.

De mãos dadas com o “dever”, devem caminhar juntos a vontade política e a capacidade técnica, o gosto e a alegria de cuidar das Primeiras Infâncias.

CONTINUANDO A FAZER CAMINHO

Caminhante, não há caminho,
caminho se faz ao andar.

ANTONIO MACHADO

São tantas as determinações, propostas e orientações que a Lei nº 13.257 apresenta que, à primeira vista, poderíamos imaginar que tudo está dito e que basta cumprir o que nela se estabeleceu. Entretanto, no caminho de colocá-la em prática, ao lado dos avanços que já transformam a realidade e apontam horizontes que transcendem o aqui-e-agora, vão se revelando também algumas insuficiências e lacunas. Seu texto expressou o necessário-possível no momento de sua elaboração e aprovação. Mas, como lembra o verso de Antonio Machado – “caminho se faz ao andar” –, é preciso reconhecer o que o tempo vai mostrando e ter coragem de novos desbravamentos.

Continuamos a fazer caminho. Entre os temas que o próprio percurso já revela como necessários e urgentes – e que prolongam, em novas direções, o horizonte aberto pelo Marco Legal da Primeira Infância –, destacam-se:

- a licença-parentalidade, favorecendo a formação do vínculo afetivo nos primeiros meses de vida do bebê e a combinação entre os pais sobre a presença de cada um durante essa licença;
- políticas de apoio à saúde mental de gestantes, pais e cuidadores, reconhecendo seu impacto direto no desenvolvimento infantil;
- a proteção efetiva de todas as crianças contra as múltiplas formas de violência – doméstica, institucional e social;
- a proteção das crianças no mundo digital, diante dos novos riscos e desafios trazidos pelas tecnologias;
- mecanismos mais eficazes de equidade no acesso à saúde da criança, à educação infantil e aos serviços de apoio às famílias;
- o reconhecimento e a valorização da diversidade das infâncias brasileiras, em seus contextos culturais e territoriais – negras, indígenas,

quilombolas, ribeirinhas, do campo, das águas e da floresta, bem como das comunidades de terreiros –, protegendo e promovendo seus valores, modos de vida e formas próprias de aprendizagem;

- o fortalecimento de uma política antirracista na primeira infância;
- a organização das cidades para as crianças pequenas – mobilidade segura, espaços públicos acessíveis, natureza e convivência comunitária;
- mecanismos mais sólidos de governança intersetorial, capazes de articular de forma permanente as políticas de saúde, educação, assistência social, apoio às famílias e proteção de direitos;
- a construção de um Orçamento Primeira Infância, na União, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, capaz de sustentar ações integradas entre os diferentes setores das políticas públicas;
- a justiça climática para com as crianças que vivem em situação de pobreza, junto com suas famílias e comunidades, em que os impactos do desequilíbrio do clima são mais imediatos e profundos;
- o diálogo entre economia e primeira infância, ampliando a compreensão sobre o impacto social e econômico dos investimentos nessa etapa da vida.

Em relação à grande parte dos temas aqui mencionados, leis e políticas públicas já foram aprovadas, e programas – alguns recentes, outros já consolidados e com ampla presença territorial – encontram-se em execução. Esse movimento corresponde, em grande medida, ao próprio espírito do Marco Legal da Primeira Infância, que parte da criança pequena para reorganizar políticas públicas, cidades, economia e a própria visão de sociedade.

Ao longo deste livro, à medida que comentávamos os dispositivos da Lei, esses temas foram sendo abordados como extensão prática do que nela se estabeleceu. O desafio que se coloca agora é o de promover sua articulação funcional e programática no horizonte da Política Nacional Integrada da Primeira Infância.

Há, porém, duas questões que emergem com especial potência e exigem reflexão mais detida: justiça climática e justiça intergeracional e o necessário diálogo entre os gestores da economia e os do cuidado integral das crianças em seus contextos familiares e comunitários.

SOBRE JUSTIÇA CLIMÁTICA E RESPONSABILIDADE ENTRE GERAÇÕES

As transformações climáticas e a crescente degradação do meio ambiente tornaram mais visível um problema ético e político que atravessa o nosso tempo: o da injustiça entre gerações. As decisões tomadas hoje no campo econômico, ambiental e social projetam efeitos duradouros sobre a vida das crianças que já nasceram e das que ainda nascerão. Quando a sociedade posterga ou enfraquece o cuidado com a infância – sobretudo com as crianças mais vulneráveis –, transfere para elas custos e privações que não ajudaram a produzir, comprometendo, desde o início da vida, suas possibilidades de desenvolvimento e de participação plena na comunidade humana³¹⁸. É nesse horizonte de responsabilidade histórica que a atenção à primeira infância revela todo o seu alcance.

A primeira infância constitui um ponto de encontro entre justiça social e justiça intergeracional: nela, enfrentam-se as desigualdades que atingem as crianças no presente e, ao mesmo tempo, se definem as bases humanas das gerações futuras. Ao orientar políticas públicas para esse período da vida, o Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016) traduz, em termos institucionais, essa dupla responsabilidade da sociedade.

A 30ª Conferência das Partes (COP30), realizada na cidade de Belém, em novembro de 2024, vivenciou dias inovadores de encontro com as crianças. Elas se fizeram tão presentes que circulava o slogan de que essa era a COP das crianças. As organizações da sociedade civil que atuaram para que as crianças fossem vistas e ouvidas naquela conferência mundial sobre o clima entregaram um documento ao Presidente da República que deve ser fonte de inspiração e orientação para os governos e para a sociedade na garantia de uma sociedade

318 Em 2018, o Instituto Alana entregou um documento ao Presidente Lula com a seguinte denúncia: “Não podemos mais ignorar que 1 bilhão de crianças do mundo, dentre elas ao menos 40 milhões de meninas e meninos brasileiros, estão tendo suas vidas afetadas por eventos extremos, como enchentes, secas prolongadas, poluição e ondas de calor. Chegou o momento de reconhecer e incluir as vozes das crianças na COP, respondendo às suas dores, principalmente às dos mais vulnerabilizados: meninas, crianças pretas, quilombolas, ribeirinhas, periféricas e crianças com deficiência”. Disponível em: https://alana.org.br/wp-content/uploads/2023/12/Manifesto_COP28.pdf. Acesso em: 5 mar. 2026.

sustentável com as crianças. O próprio governo, com apoio do Unicef, elaborou um documento intitulado Protocolo Nacional para a Proteção Integral a Crianças e Adolescentes em Situação de Riscos e Desastres³¹⁹. O Marco Legal da Primeira Infância deve fazer esse novo trecho do caminho.

SOBRE O DIÁLOGO ENTRE A ECONOMIA E O CUIDADO INTEGRAL DAS CRIANÇAS

A compreensão ampliada da Primeira Infância não é exclusiva do contexto brasileiro. Na reunião do G20, realizada em Joanesburgo, África do Sul, em 2025, as maiores economias do mundo elevaram a Primeira Infância – juntamente com a Adolescência e seus Cuidadores – à condição de tema estratégico global, reconhecendo-a como base e condição para o desenvolvimento sustentável que precisa receber investimentos sólidos.

Entre os compromissos ali firmados, o da articulação de saúde + bem-estar + educação infantil + cuidado – indica a opção deliberada por uma abordagem intersetorial e integrada da infância, superando visões horizontalmente setorizadas. A ênfase em “equidade e acesso para todas as crianças”, “intervenções inclusivas” e “atenção ao desenvolvimento social e emocional” reforça a compreensão de que as políticas para a infância não se limitam ao “escolar”, mas exigem uma visão holística e um atendimento integral em todos os espaços de interação e convivência social.

Nesse contexto, as políticas públicas e os planos correspondentes que vêm sendo construídos e implementados no Brasil – em âmbitos

319 BRASIL. MDHC; MIDR; MDS; UNICEF. Protocolo Nacional para a Proteção Integral a Crianças e Adolescentes em Situação de Riscos e Desastres. 2ª edição. Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/protecao-e-defesa-civil-sedec/protocolonacionalprotecaocriancaadolescentesariscosdesastres_digital.pdf Acesso em: 5 mar 2026. Ver também: Conanda. Resolução nº 273, de 3 de outubro de 2025: Dispõe sobre os parâmetros para atuação do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente no contexto das mudanças climáticas, considerando riscos, eventos extremos e de evolução lenta, desastres e vulnerabilidades. Recomendação para a Proteção Integral de Crianças e Adolescentes em Situação de Riscos e Desastres Climáticos. Disponível em: [file:///D:/Arquivos/Downloads/resoluCAo-n-273-de-3-de-outubro-de-2025-imprensa-nacional%20\(1\).pdf](file:///D:/Arquivos/Downloads/resoluCAo-n-273-de-3-de-outubro-de-2025-imprensa-nacional%20(1).pdf). Acesso em: 5 mar. 2026.

nacional, estadual, distrital e municipal – não apenas inspiraram, como sustentaram a posição brasileira no debate internacional. Ao somar-se às convicções de outros países, o Brasil contribuiu para afirmar, no cenário global, que os cuidados integrais na Primeira Infância não são apenas um imperativo ético, um dever político, um compromisso social, mas são também fundamento do desenvolvimento humano, da sustentabilidade e da própria economia mundial³²⁰.

320 G20 South Africa Summit – *Leaders’ Declaration*, Johannesburg, 23 November 2025, parágrafo 104: “Reconhecemos a importância de investir na saúde e no bem-estar de mulheres, crianças e adolescentes como fundamento para alcançar o desenvolvimento sustentável” (tradução minha).

CONCLUSÃO

O Marco Legal da Primeira Infância não é “mais uma lei”. É a moldura normativa da garantia dos direitos da criança na primeira infância, com absoluta prioridade. O centro desse quadro é a Lei nº 13.257/2016 e, estruturante com ela, a Lei nº 8.069/1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Em torno desse núcleo, estão outras leis, focadas em um ou outro direito, e as ações que elas determinam. Esse conjunto tem como forças de emersão a consciência da sociedade, a decisão política do governo e a determinação do povo brasileiro de dar às crianças o melhor que ele dispõe: acolhimento e carinho, cuidado e educação, proteção integral e ambiente heurístico em que as crianças cresçam e se desenvolvam nas dimensões pessoal e cidadã.

Essas três forças – consciência social, decisão política e determinação de cuidar integralmente das crianças – fizeram inscrever nas páginas da Constituição da República o notável art. 227. E prosseguiram na legislação infraconstitucional. Que continuem moldando as políticas e os planos de ação para a primeira infância.

As leis que compõem o quadro não se esgotam em si mesmas – elas deságuam no estuário dos Planos de Ação. Exemplificam essa convergência o Plano Nacional de Cuidados, as ações estratégicas da Política Nacional Integrada da Primeira Infância (PNIPI), o Plano Nacional pela Primeira Infância (PNPI) e as políticas e os planos estaduais, distritais e municipais pela Primeira Infância (PEPI, PDPI, PMPI), as ações da Política Nacional de Atenção Integral de Saúde da Criança (PNAISC), o Plano Nacional de Educação 2024-2034 (PNE), o Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária, as propostas e os avanços na criação do Orçamento Primeira Infância e outros.

Articuladamente, leis, políticas e planos vêm tecendo uma rede capilar de consciência, decisão e ação capaz de dar efetividade ao princípio da prioridade absoluta aos direitos da criança. Quem tem a Primeira Infância como seu campo de trabalho é chamado a contemplar e apreender o significado da pintura completa.

É de se esperar que o Marco Legal da Primeira Infância, quando implementado em seu conjunto, possibilite a redação de uma nova

narrativa sobre a vida e o desenvolvimento das crianças brasileiras em suas respectivas primeiras infâncias. Não seria outra, senão esta a narrativa que ele propõe: “Todas as crianças usufruindo plenamente dos seus direitos, vivendo a infância no completo sentido do ser-criança. E a primeira infância, uma etapa da vida com significado próprio e valor em si mesma, ao mesmo tempo que construtora das estruturas de base - física, psíquica, social, cognitiva, linguística, artística, relacional - para as etapas seguintes”.

A Primeira Infância interessa à sociedade, porque, sem crianças, a humanidade acaba e, com infâncias malcuidadas, a sociedade está descuidada de si mesma. Porque as experiências que as crianças vivenciam nos primeiros seis anos, as boas e as ruins, projetam-se como linhas de força para a vida toda. A infância lhe entrega, como linhas de força, o que ela vivenciou nos seis anos – e que é tão necessário em todas as etapas da vida – a ludicidade, a curiosidade, a iniciativa, a capacidade de inventar e produzir, as habilidades e competências básicas, a inteligência emocional de lidar com os conflitos, o gosto pela descoberta e pela construção do conhecimento, a abertura ao “outro”, a naturalidade das diferenças e o sofrido contraste da desigualdade. Ou, inversamente, se tiver sido descuidada, lhes transmite esses valores de modo distorcido, fragmentado, ao revés. Para a sociedade, cuidar das crianças é, portanto, cuidar de si mesma. Não soa como frase feita, é observação do senso comum: o bem para as crianças é bem para todos.

Conta o escritor uruguaio Eduardo Galeano que um menino, ao ver o mar pela primeira vez, tomado pelo assombro diante de tamanha vastidão, pediu ao pai: “Ajuda-me a olhar”. Talvez seja esse, em última instância, o pedido que as crianças dirigem à sociedade, ao Estado, às famílias e a todos nós.

Diante da dignidade e da grandeza da criança, o Marco Legal da Primeira Infância, mais do que um conjunto de diretrizes e indicação de ações, é uma ajuda a esse aprendizado: ver a Primeira Infância como vida presente e como ensaio de futuro; não, porém, como futuro distante, sim como realidade que nos interpela aqui e agora. Se este livro cumpre algum propósito, que seja o de colaborar para este gesto simples e exigente: ajudar a ver melhor as crianças. Ao fazê-lo, a sociedade vê melhor para si mesma.

Ao longo do livro, procurei mostrar a Lei nº 13.257 não como norma abstrata, mas como moldura de sentido; a criança não como

promessa, embora ela o seja, mas como presença; as políticas públicas para a primeira infância não como fragmentos pretensamente independentes umas das outras, mas como fios interligados e intercomplementares que chegam de forma holística às crianças nas diversas infâncias.

A criança não se deixa reduzir: ela se oferece ao cuidado, à escuta, à política, mas permanece sempre maior do que nossas categorias. Talvez por isso, o Marco Legal da Primeira Infância e as ações dele decorrentes só façam sentido quando se aproximam da criança com reverência.

Ao concluir estas páginas, permanece a consciência de que comentar a Lei nº 13.257/2016 é tarefa que jamais se esgota. Cada releitura revela novas camadas de sentido, novas exigências éticas, novas interpelações à sociedade e ao poder público. Buscar a formulação mais justa, a palavra mais precisa, a interpretação mais coerente é um exercício contínuo – como a caminhada de quem sobe a montanha, descansa um instante para respirar o ar puro e, sabendo-se peregrino, aceita que a perfeição não é morada deste tempo. Se algo aqui se alcançou, que seja a fidelidade ao espírito da lei e à dignidade das crianças que ela proclama como sujeitos de direitos. O restante pertence ao caminho que continua – e à responsabilidade compartilhada de todos nós.

Procurei escrever este livro a partir de um lugar raro: aquele em que o rigor não exclui a ternura, e a lei não apaga o amor. Que aprendamos a trabalhar juntos, com humildade diante da grandeza do que está diante de nós: as crianças no seu mistério – apenas em parte sondável – e da sua abertura à Vida. “Ajuda-me a ver”, pronunciamos, deslumbrados e reverentes, porém convocados, como o menino no conto de Eduardo Galeano.

O livro *Marco Legal da Primeira Infância – Comentários à Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016* é de uma lindeza que me prendeu do começo ao fim. Ele nos faz revisitar a história da construção e da aprovação do Marco Legal da Primeira Infância, e nos faz refletir o quanto o Marco foi fundamental para a revisão de legislações existentes e das que foram criadas após 2016. Dez anos se passaram, e é preciso darmos um novo salto na política da primeira infância, incluindo cada vez mais os cuidadores, homens e mulheres, apoiando, protegendo e promovendo o cuidado compartilhado e potente.

Vital Didonet nos guia nos avanços e nos desafios da atenção integral à primeira infância, nos apresentando caminhos já percorridos e caminhos ainda a serem pavimentados para que crianças e seus cuidadores possam trilhar suas próprias histórias.

Angelita Herrmann

Consultora Instituto PROMUNDO

Ex-coordenadora de Saúde do Homem do Ministério da Saúde



**Instituto
Rui Barbosa**
A Casa do Conhecimento dos Tribunais de Contas



**TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DE GOIÁS**