

---

## **O MARCO LEGAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA: A LÓGICA DO EMPREENDEDORISMO, O MODELO DAS COALIZÕES ADVOCATÓRIAS E A GOVERNANÇA HETERÁRQUICA**

---

THE MARCO LEGAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA:  
THE LOGIC OF ENTREPRENEURSHIP, THE MODEL OF ADVOCACY  
COALITIONS AND HETERARCHICAL GOVERNANCE

---

O MARCO LEGAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA:  
LA LÓGICA DEL EMPRENDIMIENTO, EL MODELO DE COALICIONES  
DE INCIDENCIA Y LA GOBERNANZA HETERÁRQUICA

---

*Célia Regina Batista Serrão<sup>1</sup>, Camila de Paula Xavier de Santana<sup>2</sup>*

### **RESUMO**

O *Marco Legal da Primeira Infância (MLPI)*, Lei nº 13.257/2016, recentemente promulgada, é de fundamental importância para se compreender a concepção de política pública destinada aos bebês e às crianças com idade entre zero e seis anos. Busca-se neste artigo analisar a presença da lógica do empreendedorismo social, do Modelo das Coalizões Advocatórias e da governança heterárquica no contexto de elaboração e implementação do MLPI. A pesquisa, de abordagem qualitativa, contou com análise documental e bibliográfica. Os resultados apontam os agentes corporativos de caráter privado como os principais influenciadores na promulgação do MLPI, os quais também lideram a implementação da lei por meio de discursos que buscam evidenciar a necessidade do apoio técnico das fundações, dos institutos e de empreendedores sociais para a elaboração e o desenvolvimento de políticas públicas para a Primeira Infância. Conclui-se que tal presença subordina a efetivação de direitos aos interesses do mercado, sob roupagem de uma nova perspectiva de filantropia, obstaculizando a precípua responsabilidade do Estado na formulação e na implementação de políticas públicas.

**PALAVRAS-CHAVE:** Marco Legal da Primeira Infância. Primeira Infância. Educação Infantil.

---

<sup>1</sup> Doutora em Educação - Universidade de São Paulo (USP). São Paulo, SP - Brasil. Professora - Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP). Guarulhos, SP - Brasil. E-mail: [celiareginaserrao@gmail.com](mailto:celiareginaserrao@gmail.com)

<sup>2</sup> Doutora em Educação - Universidade de São Paulo (USP). São Paulo, SP - Brasil. Professora - Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP). Guarulhos, SP - Brasil. E-mail: [camilapxs1@gmail.com](mailto:camilapxs1@gmail.com)

**Submetido em:** 17/01/2023 - **Aceito em:** 05/10/2023 - **Publicado em:** 27/11/2023

**ABSTRACT**

The *Marco Legal da Primeira Infância* (MLPI) (MLPI), Law nº 13.257/2016, recently enacted, is of fundamental importance to understand the conception of public policy aimed at babies and children aged between zero and six years. This article seeks to analyze the presence of the logic of social entrepreneurship, the Advocacy Coalition Framework and heterarchical governance in the context of elaboration and implementation of the MLPI. The research, with a qualitative approach, included documental and bibliographical analysis. The results point to the presence of private corporate agents as the main influencers in the enactment of the MLPI, as well as those who lead the implementation of the law through speeches that seek to highlight the need for technical support from foundations and institutes and social entrepreneurs. In the elaboration and development of public policies for Early Childhood. It is concluded that such presence subordinates the realization of rights to the interests of the market, under the guise of a new perspective of philanthropy, hindering the primary responsibility of the State in the formulation and implementation of public policies.

**KEYWORDS:** *Marco Legal da Primeira Infância*. Early Childhood. Early Childhood Education.

**RESUMEN**

El Marco Legal da Primeira Infância (MLPI) , Ley nº 13.257/2016, recientemente promulgada, es de fundamental importancia para comprender la concepción de política pública dirigida a bebés y niños con edades comprendidas entre cero y 6 años. Este artículo busca analizar la presencia de la lógica del emprendimiento social, el Modelo de Coaliciones de Incidencia y la gobernanza heterárquica en el contexto de elaboración e implementación de la MLPI. La investigación, con enfoque cualitativo, incluyó análisis documental y bibliográfico. Los resultados apuntan a los agentes de la empresa privada como los principales influenciadores en la promulgación de la MLPI, quienes también lideran la implementación de la ley a través de discursos que buscan resaltar la necesidad de apoyo técnico de fundaciones e institutos y empresarios sociales para la preparación y el desarrollo de políticas públicas para la Primera Infancia. Se concluye que tal presencia subordina la realización de los derechos a los intereses del mercado, bajo la apariencia de una nueva perspectiva de la filantropía, obstaculizando la responsabilidad primaria del Estado en la formulación e implementación de las políticas públicas.

**PALAVRAS-CLAVE:** Marco Legal da Primeira Infância. Política Pública. Educación Infantil.

\*\*\*

**1 INTRODUÇÃO**

O tema da Primeira Infância (PI) e o enfoque nos bebês e nas crianças com idade entre zero e seis anos têm sido objeto de agendas políticas, midiáticas e de investigação, especialmente a partir dos anos de 1980. Contudo, é importante ponderar que há um paradoxo. Ao mesmo tempo em que aumenta a consideração acerca da criança no contexto da sociedade, diminui o seu peso no contexto da população. Este fator, conjugado ao aumento da expectativa de vida e da diminuição da taxa de natalidade, compõe um conjunto de elementos a respeito da infância na sociedade contemporânea (Sarmiento; Pinto, 1997).

No Brasil, o debate direcionado às crianças pequenas também está cada vez mais evidente, ganhando atenção tanto no meio político quanto no social e acadêmico. O histórico brasileiro de políticas direcionadas à Primeira Infância tem uma longa trajetória, caracterizada

pelos lutas sociais que derivaram da promulgação de direitos instituídos na Constituição Federal de 1988, e regulamentados em leis específicas, como o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/90), a Lei Orgânica da Assistência Social (Lei 8.742/93) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9394/96).

No que se refere ao histórico da Educação Infantil brasileira, apesar das conquistas legais advindas sobretudo das lutas e reivindicações dos movimentos sociais, em especial o movimento de mulheres e o movimento feminista (Rosemberg, 2015a, 2015b; Teles, 2015, 2017, 2018), as políticas para a área, implementadas pelo poder público, principalmente a partir da década de 1990, tiveram por referência os documentos dos Organismos Internacionais e do Banco Mundial. Assim, às crianças pequenas pobres são “reeditados” modelos de atendimento de baixo custo e qualidade questionável, como “Mães Crecheiras”, “Creches domiciliares”, bem como a expansão de vagas em creches e pré-escolas por meio de convênios com instituições filantrópicas. Para Rosemberg (2002, p. 49),

como se refere a países subdesenvolvidos, e a expectativa é implantar um atendimento de massa, o BM retomou, praticamente sem alteração, modelos de atendimento “não formal” apoiados em investimento público reduzido e no custeio (direto ou indireto) pela comunidade, como havia propugnado Unesco e Unicef em décadas anteriores.

Essas políticas demonstram a liderança dos Estados Unidos da América na elaboração de um modelo de desenvolvimento econômico que não considera as realidades e os contextos locais (Rosemberg, 2002). Além disso, tais políticas também contribuíram para a expansão da creche no Brasil, como medida para equalizar as oportunidades de acesso ao Ensino Fundamental nas regiões mais pobres do país –, gerando formas de exclusão (Rosemberg, 1999).

Esse modelo de Educação Infantil, destinado aos bebês e às crianças da classe trabalhadora, ainda se faz presente nas políticas públicas para a primeira infância. O movimento de avançar e retroceder parece ser constitutivo da área e permite a analogia com o Mito de Sísifo (Rosemberg, 2003): caminhamos, superamos dificuldades, avançamos na consolidação de um conceito de Educação Infantil que respeite os direitos fundamentais dos bebês e das crianças e, para responder ao déficit de vagas, logo somos surpreendidos com propostas miraculosas (Rosemberg, 2015a, 2015b) que retomam princípios retrógrados, porém, sob nova roupagem.

O artigo<sup>3</sup> busca analisar a lógica do empreendedorismo, do modelo das coalizões advocatórias e da governança heterárquica no contexto de elaboração e implementação da Lei nº 13.257, nomeada Marco Legal da Primeira Infância (MLPI), promulgada em 08 de março de 2016 (Brasil, 2016b). Parte de estudo bibliográfico e análise documental, com destaque a obras e textos legais, relatórios e demais documentos do processo de elaboração e trâmite do MLPI, tais como: as notas taquigráficas do III Seminário Internacional Marco Legal da Primeira Infância, a Justificativa do Projeto de Lei, o Parecer proferido pela Comissão Especial e Complemento de Relatório, Parecer e voto ao PL 6.998/2013, com substitutivo (Brasil, 2013b) e o Marco Legal da Primeira Infância (MLPI) (2016).

Para este artigo tomamos a concepção de Olmedo (2013, p. 484), ao tratar de governança heterárquica: “(...) o novo modo de governança heterárquica implica uma concepção da política que deve ser vista como a soma dos esforços coletivos de um conjunto de jogadores que competem e formam alianças numa arena política cada vez mais conectada.” Quanto ao conceito de coalizões advocatórias, origina-se do termo em inglês *Advocacy Coalition Framework (ACF)*, traduzido como Modelo das Coalizões Advocatórias, e os primeiros estudos acerca dessa teoria têm origem na década de 1950. A partir de um tema de política pública específico, é formada uma coalizão para coordenação de atividades em determinada área (Sumya; Sano, 2021). Segundo Chaves (2021), um dos pressupostos para a defesa desse modelo é agregar outros participantes, como os chamados empreendedores políticos, que participam da tomada de decisão, constituindo um modelo descentralizado de gestão. Essa participação no núcleo público baseia-se na formação de uma rede de aliados (Chaves 2021).

Dentre os principais temas de análise foi possível observar questões relacionadas à Neurociência, à lógica do empreendedorismo, ao Modelo das Coalizões Advocatórias e da governança heterárquica, tão presentes em todo o processo de tramitação do MLPI, considerando-se as ações principalmente do Banco Mundial e das corporações, e o questionamento da valorização da Educação Infantil.

---

<sup>3</sup> Este artigo resulta de parte da pesquisa de mestrado, intitulada: **O marco legal da primeira infância (Lei nº 13.257/2016) e a Educação Infantil no Brasil: ampliação de direitos ou desvalorização da área?**, sob orientação da Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Luciane Muniz Ribeiro Barbosa, concluída em setembro de 2022.

---

## 2 O MARCO LEGAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA

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

A RNPI, segundo Torres (2021), constitui-se como uma rede de organizações, composta pela sociedade civil, pelo governo, pelo setor privado e por outras redes multilaterais, que postula ter por objetivo a promoção de direitos e garantias para a Primeira Infância. Dentre as cento e cinquenta e sete organizações membros, a maioria é de cunho privado, e, dentre estas, estão as fundações Maria Cecília Souto Vidigal e Bernard van Leer Foundation, além do Instituto Alana e Unicef, principais parceiras da Rede. Torres evidencia as ações das fundações que atuaram tanto nas propostas quanto em todo o contexto que envolveu e aprovou o Plano Nacional da Primeira Infância – PNPI.

O PNPI apresenta-se como um documento norteador das ações do governo e da sociedade civil para, no período de doze anos, de 2010 a 2022, promover os direitos das crianças de até seis anos de idade. O conceito de multisetorialidade é utilizado como recurso articulador das ações, fundado na premissa da colaboração entre os setores governamentais, a iniciativa privada e a sociedade civil.

Para Torres (2021), na análise do PNPI é possível observar o fortalecimento não apenas da política de conveniamento entre os setores público e privado na expansão da oferta de vagas na Educação Infantil, mas também do atendimento com características beneficentes, filantrópicas e comunitárias.

Destaca-se, ainda, nesse contexto, por uma iniciativa do deputado Osmar Terra (MDB), a criação, em 2013, da Frente Parlamentar Mista da Primeira Infância (FMPI), que se autodenomina um agrupamento suprapartidário. Com a elaboração de um novo estatuto, a Frente propiciou a integração com organizações parceiras, justificada pela possibilidade de ampliar as capacidades técnico-científicas da Rede Nacional Primeira Infância (BRASIL, 2013a). Também foi criado o Núcleo Ciência pela Infância (NCPI), que tem como uma de suas frentes de atuação o Programa de Liderança Executiva, cujo objetivo é a elaboração de projetos direcionados às crianças com idade até seis anos. Um desses projetos envolve a elaboração do Marco Legal da Primeira Infância (NCPI, 2011). Dentre as organizações integrantes do Núcleo estão: Fundação Maria Cecília Souto Vidigal (FMSV); Fundação Bernard

van Leer; Center On The Developing Child, da Universidade de Harvard; David Rockefeller Center for Latin American Studies (DRCLAS); Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo; Insper; Porticus América Latina.

Essa movimentação culminou na promulgação da Lei 13.257/2016, em 08 de março de 2016, sancionada pela presidenta Dilma Rousseff, que institui o Marco Legal da Primeira Infância e dispõe sobre o direcionamento da ação estatal no âmbito federal, ao estabelecer princípios e diretrizes para a formulação e a implementação de políticas públicas para a garantia dos direitos fundamentais dos bebês e das crianças, com vistas ao desenvolvimento integral. Segundo o Art. 2º, “considera-se como primeira infância o período que abrange os primeiros 6 (seis) anos completos ou 72 (setenta e dois) meses de vida da criança” (Brasil, 2016b).

A Lei define áreas prioritárias para o desenvolvimento de tais políticas públicas, a saber:

a saúde, a alimentação e a nutrição, a educação infantil, a convivência familiar e comunitária, a assistência social à família da criança, a cultura, o brincar e o lazer, o espaço e o meio ambiente, bem como a proteção contra toda forma de violência e de pressão consumista, a prevenção de acidentes e a adoção de medidas que evitem a exposição precoce à comunicação mercadológica (Brasil, 2016b, Art. 5º).

No entanto, à Educação Infantil especificamente, o MLPI dedica apenas um artigo (Art. 16), no qual vincula a expansão de vagas à qualidade da oferta no tocante às instalações, aos equipamentos e à qualificação das profissionais, de acordo com as normativas do Ministério da Educação (MEC) e em consonância com o que estabelece a *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional* vigente (BRASIL, 1996). O artigo conta com parágrafo único para tratar especificamente da expansão das creches, preconizando a articulação com as demais políticas sociais. Ao tratar de forma tão superficial a Educação Infantil, perdeu-se a oportunidade de delimitar questões mais específicas para a ampliação da rede de creches e pré-escolas, e de investir tanto no aprimoramento das professoras e demais profissionais quanto na infraestrutura dessas escolas.

O documento Avanços do Marco Legal da Primeira Infância (Brasil, 2016a, p. 167) foi elaborado em data posterior, pela Câmara dos Deputados, como resultado de debates e trabalhos referentes ao tema, e apresenta dados estatísticos a respeito do acesso à Educação Infantil:

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

A desigualdade social marca o acesso à creche e à pré-escola, como já descrevia Rosemberg (1999, 2012, 2015a, 2015b). O MLPI, ao tratar da expansão da Educação Infantil, menciona a necessidade de articulação com as demais políticas sociais no caso das crianças de zero a três anos, como se as questões relacionadas à desigualdade social e à vulnerabilidade atingissem apenas as crianças menores. Ou será uma estratégia de focar a vulnerabilidade na faixa etária mais propícia como público-alvo das ações do ‘empreendedorismo social’, considerando a creche como nicho do mercado?

### **3 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA: A PRESENÇA DAS GRANDES CORPORAÇÕES**

A presença e a participação de instituições privadas, como Fundações e Institutos, na formulação e implementação de políticas públicas destinadas à primeira infância compõem ação articulada e sistematizada. Conforme consta no documento Avanços do Marco Legal da Primeira Infância (Brasil, 2016a, p. 516, grifos nossos), há uma rede interamericana específica que tem por objetivo tal articulação:

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

Esse modelo de gestão pública, que conta com a participação de diversos atores em todos os processos, até mesmo na elaboração de uma lei, como o MLPI, consta com o *Advocacy* como fundamento e tem orientado as ações em conjunto de parlamentares e líderes representantes de instituições privadas, como a Fundação Bernard van Leer e a Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, já mencionadas. O termo *Advocacy Coalition*

---

*Framework (ACF)*, traduzido como Modelo das Coalizões Advocatórias, é recente, e os primeiros estudos acerca dessa teoria têm origem na década de 1950 (Sumya; Sano, 2021).

Segundo Chaves (2021), um dos pressupostos para a defesa desse modelo descentralizado de gestão, é agregar outros participantes, como os chamados empreendedores políticos, que participam da tomada de decisão, cujo núcleo público baseia-se na formação de uma rede de aliados.

No entanto, considerando a perspectiva constitucional de responsabilidade do Estado pela realização de políticas públicas que se refiram à garantia de direitos sociais, essa situação materialmente vinculativa traz limites e deveres de ações, na medida em que a política deve nortear-se pela efetivação dos direitos. Todavia, os direitos sociais trouxeram para o Estado novas tarefas, uma vez que os fins econômico-sociais são positivamente vinculantes das instâncias de regulação jurídica, e se relacionam com a diminuição das desigualdades. Essa situação materialmente vinculativa traz limites e deveres de ações, pois a política deve nortear-se pela efetivação desses direitos (Piovesan; Conti, 2007).

No modelo de gestão com participação de lideranças advindas de outros setores, e com a superestimada representação do empresariado, há uma transferência de responsabilidade e de atuação, incluindo o processo decisório – a formulação das políticas.

Trata-se de uma mudança de paradigma, uma concepção de sociedade civil que se apresenta como legítima em sua atuação, ao se sobrepor ao modelo social do Estado como representante da expressão coletiva que caracteriza a democracia:

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

É necessário questionar esse relacionamento entre governos e setores do ramo privado corporativo ou a este associados. Sob o argumento de busca de apoio técnico para melhor elaborar e implementar políticas públicas, justifica-se a construção do modelo de gestão e a destinação de recursos públicos à iniciativa privada.



A lógica da governança pública assimila o setor privado (lucrativo e não lucrativo) como agente e parceiro na elaboração das políticas públicas, dado o pressuposto de que a ação estatal ou governamental é insuficiente e, por vezes, refratária para apreciar e atender as demandas sociais. Deriva dessa perspectiva de gestão pública o fato de várias Fundações e organizações correlatas buscarem esferas governamentais (ou serem por elas buscadas) com objetivo de oferecer seu “qualificado” apoio técnico. No caso brasileiro, as fundações configuram-se como organizações privadas sem fins lucrativos que, por força de lei, podem inclusive receber recursos públicos, sem que haja uma clara orientação para o accountability de sua ação e, em alguns casos, sem exigência de licitação (Adrião; Domiciano, 2018, p.2, grifos nossos)

A problemática da governança conjunta possui muitas questões que demandam investigação. Embora seja utilizado o argumento de que as fundações e demais entidades possuem qualificação ou melhores condições de realizar as políticas, já que há um compartilhamento de recursos, valores e estratégias (Chaves, 2021), com a atuação dessas entidades de origem privada na gestão pública, modifica-se a pauta principal de garantia de direitos, e notam-se riscos que decorrem, por exemplo, da transferência de recursos públicos para o setor empresarial. Para Chauí,

isso transparece claramente na substituição do conceito de direitos sociais pelo de serviços, que leva a colocar direitos sociais no setor de serviços privados. Em outras palavras, a privatização neoliberal se refere à transformação dos direitos em serviços privados vendidos e comprados no mercado (2021, p. 38).

Destaca-se que a história das políticas de Educação Infantil no Brasil possui um caminhar marcado pela descontinuidade das ações. No entanto, as parcerias público-privadas têm se tornado uma constância. A partir do final do século XX, há uma ofensiva privatista no setor da educação, em geral. Para Adrião e Domiciano (2018, p. 9), tal ofensiva se dá por meio de “processos pelos quais a educação pública brasileira, entendida como aquela financiada e gerida pelo Poder Público, conforme indicado na Lei de Diretrizes e Bases – Nº 9394/1996, subordina-se formal e concretamente ao setor privado com fins de lucro”.

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

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

políticas dos chamados países em desenvolvimento têm se baseado em interesses financeiros (Rosemberg, 2002).

O que as políticas de *Early Childhood Care and Development (ECD)* – Desenvolvimento e Cuidado da Primeira Infância – demonstram é a liderança dos Estados Unidos na elaboração de um modelo de desenvolvimento econômico baseado em questões pontuais, que desconsideram as realidades e os contextos locais. Conforme se depreende do trecho abaixo, essas práticas são modeladas para o contexto específico dos Estados Unidos, e utilizadas como modelo para os países do hemisfério sul:

Sua proposta mais destacada (e do CD Rom que o acompanha) é a das denominadas “práticas apropriadas ao desenvolvimento” (Developmentally Appropriate Practice). Tais preceitos de interpretação e de práticas modelados para crianças nos Estados Unidos são vistos como perfeitamente legítimos para o mundo majoritário (subdesenvolvido, do Sul, do Terceiro Mundo) (Penn, 2002, p. 14).

Ademais, para Penn (2002), os Estados Unidos não são um bom exemplo de políticas de desenvolvimento, já que mantêm uma sociedade desigual:

Sharon Stephens também tece comentários sobre o equívoco de se utilizar os Estados Unidos como modelo para educar as crianças. Trata-se de uma sociedade cujos valores podem ser considerados representativos de um neoliberalismo econômico extremo. É uma sociedade que adota uma economia política específica, baseada em pressupostos sobre o papel do indivíduo e do Estado e das relações entre ambos. Por exemplo, considera normais as disparidades intensas entre ricos e pobres e interpreta tais desigualdades como sendo decorrentes de conquistas ou fracassos pessoais (Penn, 2002, p. 16).

Nessa perspectiva, consideram como de maior importância a valorização do desenvolvimento econômico, havendo a busca por esse desenvolvimento, mesmo que ele não seja usufruído da mesma forma por todos, embora sua consequência seja a manutenção ou a ampliação da desigualdade social (Penn, 2002).

No contexto de não efetivação do direito à Educação Infantil, em especial em relação às creches, com número reduzido de instituições públicas que ofertam aos bebês e às crianças de até três anos vagas preconizadas como direito garantido pela Constituição Federal -CF/88, pelo ECA e pela LDB, há ausência e/ou insuficiência do atendimento às crianças bem pequenas. E é justamente nesse cenário que se cria um nicho mercadológico para o investimento em políticas para a Primeira Infância.

Correa (2020) analisa o documento “Empreendedorismo e negócios de impacto social para a Primeira Infância”, elaborado pela Fundação Maria Cecília Souto Vidigal (FMCSV). Trata-se de um documento em forma de manual que orienta empreendedores para o investimento na primeira infância. Faz parte de um conjunto de ações com um novo olhar para o Estado, ao usar o termo “desenvolver negócios” em substituição a garantir direitos. O material não considera a origem da sociedade desigual e, ao mesmo tempo, descreve os negócios de impacto como instrumentos para a “transformação social” (Correa, 2020).

As propostas apresentadas no manual não vão à raiz do problema, e têm como fundamento o desenvolvimento de ‘capacidades básicas’, perspectiva também disseminada pelo Banco Mundial e por agendas globais. Segundo Correa (2020, p. 5), “trata-se de desenvolver nos indivíduos que convivem com a pobreza e a desigualdade a capacidade de resistir às dores dessa condição sem se rebelar” .

Como produto gerado pela sociedade desigual, a FMCSV (2016, p.12) construiu o que denomina “ecossistema de negócios de impacto social para a Primeira Infância”, reunindo oitenta e três empreendedores. E enfatiza que o chamado ‘ecossistema’ se apresenta como grande potencial para ampliar o universo de investidores.

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

De acordo com Correa (2020), constata-se que a FMCSV concebe o possível investidor como protagonista no processo de melhoria da economia do país. A cartilha elaborada pela Fundação explicita a relação direta entre tais investimentos e o desenvolvimento econômico do país. O documento também utiliza o termo “sucesso” como resultado do investimento nas crianças pequenas, e descreve os “negócios de impacto social” como agentes de transformação.

Dessa maneira, enfatiza-se que o manual da FMCSV expõe a perspectiva de que o empreendedorismo é crucial para o desenvolvimento social, para a garantia de direitos e, por consequência, tem grande importância para o desenvolvimento das políticas públicas para a primeira infância. Como afirma Rosemberg (2015b, p. 226), nem sempre a “lealdade opta pelas crianças e suas famílias como foco, podendo ocorrer, mesmo, um uso instrumental das pessoas e dos grupos sociais”. Ao partir do viés economicista para explicar a relevância do investimento nesse setor, o empreendedorismo social, ao ofertar programas de atendimento

às crianças de 0 a 3 anos, apresenta-se como um “cavalo de Troia”, considerando a acepção de Rosemberg (2015b, p. 226):

Tenho denominado, metaforicamente, de “cavalos de Troia” tais situações nas quais a infância, ou a criança, ou a educação infantil é usada como “embalagem” para lealdades externas a elas. Daí a necessidade de estado de alerta constante, de explicitar e exigir explicitação de lealdades e concepções, pois muitas delas estão em disputa pela hegemonia na/da educação infantil.

Nessa visão, os negócios de “impacto social” são a frente de trabalho principal, em contraposição à ampliação da efetivação de direitos. Organiza-se uma forma de financiamento de políticas públicas para a primeira infância que contradiz os fundamentos e os princípios do aparato legal e os documentos normativos da área, tanto na perspectiva constitucional quanto naquela estabelecida pelo sistema de proteção internacional dos direitos humanos, em que as prioridades são a pessoa humana e a preservação de seus direitos e garantias fundamentais, como Estado Social (Bonavides, 2013), e não a realização de políticas com base no desenvolvimento de negócios.

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

Politicamente a discussão é ampla, profunda e complexa. Alguns autores têm conceituado essa forma de gestão como heterárquica, afirmando que “o novo modo de governança heterárquica implica uma concepção da política que deve ser vista como a soma dos esforços coletivos de um conjunto de jogadores que competem e formam alianças numa arena política cada vez mais conectada” (Olmedo, 2013, p. 484).

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

O autor descreve, ademais, que, para financiamento das políticas, “doações são concebidas como investimentos, incentivando a criação e promoção de empreendimentos com fins lucrativos bem-informados direcionados para resolver os problemas sociais” (Olmedo, 2013, p. 486). Ou seja, verifica-se um desvio na forma de governo previamente estabelecida, constitucional, que concebe o Estado Social como regulador da economia de mercado: as corporações passam a ter influência e sobrepõem-se às atuações das lideranças políticas, as quais seriam, segundo a estrutura do Estado, as responsáveis por elaborar, implementar e gerir as políticas públicas.

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

Nesse panorama, considerando os dados obtidos, podemos inferir que há influência evidente da perspectiva empresarial na formulação das políticas da Primeira Infância. Essa relação direta da visão corporativa com a elaboração de lei e a implementação de políticas subordina a efetivação de direitos aos interesses do mercado, sob a roupagem de uma nova perspectiva de filantropia. Olmedo (2013, p. 495) esclarece:

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

Em contraposição a essa ‘forma de administração pública’, podemos destacar que o discurso para a garantia do direito à educação não exclui a necessidade de manter o Estado como provedor desse bem. A propósito, cabe considerar o que destaca Cury (2002, p. 249):

Em todo o caso, a ligação entre o direito à educação escolar e a democracia terá a legislação como um de seus suportes e invocará o Estado como provedor desse bem, seja para garantir a igualdade de oportunidades, seja para, uma vez mantido esse objetivo, intervir no domínio das desigualdades, que nascem do conflito da distribuição capitalista da riqueza, e progressivamente reduzir as desigualdades.

O direito à educação como elemento de contribuição para superar a desigualdade social convoca a precípua responsabilidade estatal para o desenvolvimento das políticas educacionais. Assim, as políticas públicas para as crianças pequenas devem ter o Estado Democrático como liderança primordial.

---

## PARA FINALIZAR ...

O Marco Legal da Primeira Infância poderia ser um instrumento propulsor da consolidação da infância como uma questão pública, compreendendo a importância da função política e social da maternidade e convocando o poder público como responsável e articulador das ações preconizadas no artigo 227 da Constituição Federal e na legislação decorrente, para formulação e implementação de políticas públicas sob o paradigma da proteção integral à infância. No entanto, verifica-se uma estrutura normativa que prevê a efetivação de direitos, mas que, em essência, constrói-se com a introdução de interesses dos setores privados na elaboração das políticas públicas. É possível depreender a origem, nesse contexto, do MLPI, que seguiu as características e os pressupostos do Plano Nacional da Primeira Infância (2010).

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

O que se questiona é a influência superestimada da perspectiva privada na elaboração do MLPI, bem como sua atuação direta em todos os momentos do processo, desconsiderando todo o acúmulo de conhecimento e práticas sociais criadas historicamente em defesa da Infância como Política Pública. Tal cenário, que pode ser justificado com o modelo de *advocacy*, defendido por teóricos de origem norte-americana, não condiz com a organização estatal democrática prevista constitucionalmente, que pressupõe o Estado como garantidor de direitos. Assim, com a atuação das fundações nesse sentido, há um desvio da forma de governo previamente estabelecida, pois as corporações passam a ter influência e sobrepõem-se às ações das lideranças políticas, as quais seriam as responsáveis pela elaboração e gestão das políticas públicas.

Nesse contexto, a ‘governança heterárquica’ traz uma estrutura nova e com imprevisíveis possibilidades, pois a gestão compartilhada e a formação de alianças entre entes do setor público e o setor privado nem sempre atendem ao que foi estabelecido previamente. Nessa perspectiva, o conceito de direito é substituído pelos objetivos do empreendedorismo social e dos negócios de impacto social.

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

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

O questionamento da valorização da Educação Infantil coloca em perspectiva o histórico ininterrupto de influência dos Organismos Multilaterais nas políticas para essa etapa da educação, bem como o processo de privatização da educação no Brasil, que vem afetando diretamente a Educação Infantil. A ofensiva privatista, por meio da gestão pública compartilhada com a liderança de atores privados, ao intervir na elaboração de leis e políticas de Educação Infantil, traz a visão mercadológica em contraposição à perspectiva de efetivação de direitos e garantias fundamentais. Ademais, propõe a destinação de fundos de origem pública para o setor privado, o que estabelece um contexto de desvio de função e papel do Estado. Tal cenário nos convoca a agir efetivamente na construção de estratégias para enfrentamento, e a rumar na perspectiva da consolidação dos direitos fundamentais dos bebês e das crianças.

## REFERÊNCIAS

ADRIÃO, Theresa; DOMICIANO, Cássia Alessandra. A educação pública e as corporações: avanços e contradições em uma década de ampliação de investimento no Brasil. **Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 8, n. 3, 2018.

BONAVIDES, Paulo. O Estado social e a democracia. In: BONAVIDES, Paulo. **Do Estado liberal ao Estado Social**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

BRASIL. Assembleia Legislativa. SEMINÁRIO INTERNACIONAL MARCO LEGAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA, 3., **Notas taquigráficas**. 2015. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/discursos-e-notas-taquigraficas> . Recurso obtido em resposta a contato pelo *site* da Câmara. Acesso em: 2 out.2020.

BRASIL. Assembleia Legislativa. Comissão especial destinada a proferir parecer ao projeto de Lei nº 6.998. **[2]Relatório do Projeto de Lei Nº 6.998**. 2013a. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=8166266B9B92F87EC6E10A2915E693D1.proposicoesWebExterno1?codteor=1284640&filename=Tramitacao-PL+6998/2013](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=8166266B9B92F87EC6E10A2915E693D1.proposicoesWebExterno1?codteor=1284640&filename=Tramitacao-PL+6998/2013) Acesso em: 02 out. 2020.

BRASIL. Assembleia Legislativa. **Complemento de Relatório, parecer e voto ao PL 6998/2013, com substitutivo**. 2013b. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1292126&filename=Tramitacao-PL+6998/2013](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1292126&filename=Tramitacao-PL+6998/2013) Acesso em: 15 jan. 2023.

BRASIL. Assembleia Legislativa. **Projeto de Lei n. 6998/2013**. Altera o art. 1º e insere dispositivos sobre a Primeira Infância na Lei nº 8.069, de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. 2013c. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1214724&filename=Tramitacao-PL+6998/2013](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1214724&filename=Tramitacao-PL+6998/2013) Acesso em: 15 jan. 2023.

BRASIL. Assembleia Legislativa. SEMINÁRIO INTERNACIONAL MARCO LEGAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA, 7., 2022. **Participação integral no evento**. Programação disponível em: <https://doity.com.br/viii-seminario-internacional-da-primeira-infancia/2022> .

BRASIL. Câmara dos Deputados: Cadernos de trabalhos e debates. **Primeira Infância: avanços do Marco Legal da Primeira Infância**. Brasília: Câmara dos Deputados. Centro de estudos e debates estratégicos. Brasília, 2016a.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: versão atualizada até a Emenda Constitucional nº 91, de 2016. *On line*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em: 15 jan. 2023.



BRASIL. Lei no 13.257, de 08 de março de 2016. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 8 mar. 2016b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm) . Acesso em: 15 jan. 2023.

CHAUÍ, Marilena de Souza. Democracia e a educação como direito. *In*: LIMA, Idalice R. S.; OLIVEIRA, Régia Cristina. **A demolição da construção democrática da educação no Brasil sombrio**. Porto Alegre: Zouk, 2021. p. 29-43.

CHAVES, Eduardo. **Mudança Institucional e Coalizões de Defesa no Congresso Nacional**: do Estatuto da Criança e do Adolescente ao Marco Legal da Primeira Infância (1990 - 2016). 2021. 245 p. Tese (Doutorado) – Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, Brasília, 2021.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

CORREA, Bianca. A educação infantil sob a lógica do empreendedorismo e dos “negócios de impacto social”. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 36, jan. 2020.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 116, p. 245-262, jul. 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/x6g8nsWJ4MSk6K58885J3jd/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 15 jan. 2023.

FUNDAÇÃO MARIA CECÍLIA SOUTO VIDIGAL FMCSV (org.). **Empreendedorismo e negócios de impacto social para a Primeira Infância**. São Paulo: Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, 2016. Disponível em: [https://issuu.com/fmcsv/docs/empreendedorismo\\_e\\_nis\\_para\\_pi\\_vers](https://issuu.com/fmcsv/docs/empreendedorismo_e_nis_para_pi_vers) Acesso em: 15 jan. 2023.

NÚCLEO CIÊNCIA PELA INFÂNCIA - NCPI. **Liderança Executiva**. 2011. Disponível em: <https://ncpi.org.br/frentes-de-atuacao/lideranca-executiva/> Acesso em: 13 de jul. 2022.

OLMEDO, Antônio. Heterarquias e “Governança Filantrópica” global na Inglaterra: implicações e controvérsias para o controle social das políticas. University of London. Tradução: Lúcia Riberio Ca – USA. **Revista Educação e Políticas em Debate**, Uberlândia, v. 2, n. 2, p. 470-498, jul./dez. 2013.

PENN, Hellen. Primeira Infância: a visão do Banco Mundial. Tradução: Fúlvia Rosemberg. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 115, p. 7-24, mar. 2002.

PIOVESAN, Flávia; CONTI, Irio Luiz *et al.* **Direito humano à alimentação adequada**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2007.

ROSEMBERG, Fúlvia. A cidadania dos bebês e os direitos de pais e mães trabalhadoras. *In*: FINCO, D.; GOBBI, M. A.; FARIA, A. L. G. **Creche e feminismo: desafios atuais para uma educação descolonizadora**. Campinas, SP: Leitura Crítica; Associação de Leitura do Brasil – ALB; São Paulo: Fundação Carlos Chagas – FCC, 2015a. p. 163-184.

ROSEMBERG, Fúlvia. Políticas públicas e qualidade da educação infantil. *In*: ARTES, Amélia; UNBEHAUM, Sandra. **Escritos de Fúlvia Rosemberg**. São Paulo: Cortez; Fundação Carlos Chagas, 2015b. p. 216-235.

ROSEMBERG, Fúlvia. A criança pequena e o direito à creche no contexto dos debates sobre infância e relações raciais. *In*: BENTO, M. A. (org.). **Educação infantil, igualdade racial e diversidade: aspectos políticos, jurídicos, conceituais**. São Paulo: Centro de Estudos das Relações de Trabalho e Desigualdades - CEERT, 2012. p. 11-46.

ROSEMBERG, Fúlvia. Expansão da educação infantil e processos de exclusão. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, 1999. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/Cn3jPxxZDYnFbDVCXDQZNGL/abstract/?lang=pt> Acesso em: 15 jan. 2023.

ROSEMBERG, Fúlvia. Organizações multilaterais, estado e política de educação infantil. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n.115, p.25-63, 2002.

ROSEMBERG, Fúlvia. Sísifo e a educação infantil brasileira. **Pro-Posições**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 177-194, 2003.

SANTANA, Camila. P. X. **O Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016) e a Educação Infantil no Brasil: ampliação de direitos ou desvalorização da área?** 2022. 151 p. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2022.

SARMENTO, Manuel Jacinto; PINTO, Manuel. As crianças e a infância: definindo conceitos delimitando o campo. *In*: PINTO, Manuel; SARMENTO, Manuel J. (coord.) **As crianças: contextos e identidades**. Braga, Portugal: Centro de Estudos da Criança, 1997.

SASSON, Melissa. D.; CAMPOS, Rosânia. Relação entre o público e o privado na educação infantil: a atuação da fundação Maria Cecília Souto Vidigal. **Imagens da Educação**, Maringá, v. 10, n. 1, p. 102-118, 30 mar. 2020.

SUMIYA, Lilia Asuca; SANO, Hironobu. Coalizão advocatória e aprendizado nas políticas públicas: as mudanças nas convicções centrais do PAIC. **Educ. Pesqui.**, São Paulo, v. 47, e235134, 2021.

TELES, Maria Amélia de A. A luta pela creche. *In*: TELES, Maria Amélia de A. **Breve História do Feminismo no Brasil e outros ensaios**. São Paulo: Almeida, 2017. p. 181-210

TELES, Maria Amélia de A. A participação feminista na luta por creches! *In*: FARIA, Ana Lucia Goulart de.; FINCO, Daniela; GOBBI, Márcia (org.). **Creche e feminismo: desafios atuais para**

uma educação descolonizadora. Campinas /SP: Edições Leitura Crítica, São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 2015. p. 21-33.

TELES, Maria Amélia de A. Creche em tempos de perdas de direitos! *In*: TELES, Maria Amélia de A.; SANTIAGO, Flávio; FARIA, Ana Lúcia Goulart de (org.). **Por que a creche é uma luta das mulheres?** Inquietações feministas já demonstram que as crianças pequenas são de responsabilidade de toda a sociedade. São Carlos: Pedro & João Editores. 2018. p. 163-180.

TORRES, Elisa Mariana. **A educação infantil no Plano Nacional pela Primeira Infância.** Campinas, SP: [s. n.], 2021.

Revisão gramatical do texto realizada por: Wilma Rigolon

E-mail: [rigolon@gmail.com](mailto:rigolon@gmail.com)