

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS**  
**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO**

**MARIANA SCAFF HADDAD BARTOS**

**INTERSETORIALIDADE E AS CRIANÇAS QUE SÃO FILHAS DE PESSOAS  
PRIVADAS DE LIBERDADE: UM ESTUDO A PARTIR DO MARCO LEGAL DA  
PRIMEIRA INFÂNCIA**

**SÃO PAULO**

**2019**

**MARIANA SCAFF HADDAD BARTOS**

**INTERSETORIALIDADE E AS CRIANÇAS QUE SÃO FILHAS DE PESSOAS  
PRIVADAS DE LIBERDADE: UM ESTUDO A PARTIR DO MARCO LEGAL DA  
PRIMEIRA INFÂNCIA**

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo.

Linha de Pesquisa: Governo e Sociedade Civil em Contexto Subnacional

Orientador: Prof. Dr. Mário Aquino Alves

Coorientadora: Profa. Dra. Gabriela Spanghero Lotta

**SÃO PAULO**

**2019**

Bartos, Mariana Scaff Haddad.

Intersectorialidade e as crianças que são filhas de pessoas privadas de liberdade : um estudo a partir do Marco Legal da Primeira Infância / Mariana Scaff Haddad Bartos. - 2019.

162 f.

Orientador: Mário Aquino Alves.

Co-orientador: Gabriela Spanghero Lotta.

Dissertação (mestrado CMAPG) – Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Relações intersectoriais - Brasil. 2. Políticas públicas - Brasil. 3. Crianças - Estatuto legal, leis, etc.. 4. Brasil. [Lei n. 13.257, de 8 de março de 2016]. 5. Pais e filhos (Direito). 6. Prisioneiros - Brasil. I. Alves, Mário Aquino. II. Lotta, Gabriela Spanghero. III. Dissertação (mestrado CMAPG) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo. IV. Fundação Getulio Vargas. V. Título.

CDU 35:342.726-053.2(81)

Ficha Catalográfica elaborada por: Isabele Oliveira dos Santos Garcia CRB SP-010191/O  
Biblioteca Karl A. Boedecker da Fundação Getulio Vargas - SP

**MARIANA SCAFF HADDAD BARTOS**

**INTERSETORIALIDADE E AS CRIANÇAS QUE SÃO FILHAS DE PESSOAS  
PRIVADAS DE LIBERDADE: UM ESTUDO A PARTIR DO MARCO LEGAL DA  
PRIMEIRA INFÂNCIA**

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo.

Linha de Pesquisa: Governo e Sociedade Civil em Contexto Subnacional

Aprovada em: 26/03/2019

**Banca examinadora:**

---

Prof. Dr. Mário Aquino Alves  
(Orientador) FGV - EAESP

---

Profa. Dra. Gabriela Spanghero Lotta  
(Coorientadora) FGV – EAESP

---

Profa. Dra. Ana Estela Haddad  
USP

---

Profa. Dra. Eloísa Machado de Almeida  
FGV – Direito SP

*Ao Vi, que me conquista todos os dias.  
“de eterno flerte, adoro ver-te”.*

*Aos meus avós, Ramez e Arlette, tão  
fundamentais na minha vida.*

*A todas as crianças que são filhas de pessoas  
privadas de liberdade. Que sejam sempre  
lembradas.*

## AGRADECIMENTOS

Esta dissertação é o resultado de um percurso pelo qual muitas pessoas me acompanharam, direta ou indiretamente. Nestes dois anos de FGV, agradeço a todas aquelas que, de algum modo, marcaram as minhas boas recordações:

Ao professor Mário Aquino Alves, meu orientador, pelo olhar tão humano, pela leveza, pela confiança e pela parceria. Foi uma honra! Obrigada!

À professora Gabriela Lotta, pelas conversas e pelo carinho de sempre. Agradeço muito as contribuições na minha banca de qualificação.

À professora Ana Estela Haddad, por me apresentar o mundo da primeira infância. Obrigada pelos ensinamentos e pelas palavras de apoio tão fundamentais neste processo.

À professora Eloísa Machado, obrigada pelos comentários e contribuições na qualificação e pelo trabalho inspirador na luta pelos direitos humanos.

Gabriela, Ana Estela e Eloísa: que honra a minha tê-las na banca!

Ao Pedro Bianchi, pela amizade que já passa de uma década.

Ao quarteto: Camila, Giordano, João e Juliana, agradeço o bom humor dos últimos dois anos.

A toda a minha turma de mestrado: Allan, Carol, Fabi, Guilherme, Julio, Luisa, Mayra, Pedro e Tainá. Obrigada pelo acolhimento! Vocês foram essenciais.

Ao Bernardo, já estendendo à Amanda, o casal mais querido que conheci neste percurso. Que sorte a minha tê-los como amigos!

Aos amigos doutorandos: Leo Barchini, João Guilherme, Andrea Pineda, Alan Fernandes e Ana Helena. À Marina Exner, a mais nova mestranda.

Aos professores que tive a honra de ser aluna nestes últimos anos: Peter Spink, Mário Aquino, Marta Farah, Marco Antonio Teixeira, Francisco Fonseca, Marlei Pozzebon, Maria Rita Loureiro e Nelson Marconi.

Com muito carinho, lembrarei sempre de cada uma das imersões: Brasília, Naviraí e Bogotá. Ao Guilherme Casarões e à Joelma, agradeço pelas oportunidades e pela confiança. Aos alunos das imersões, muito carinho por todos vocês!

Aos professores Fernando Burgos, Fernando Nogueira e Fernando Abrucio, assim como à Fabi do CEAPG, obrigada pelos projetos em conjunto e pela parceria.

Ao CNPq e à CAPES, agradeço as bolsas concedidas para a realização do mestrado, assim como agradeço à FGV e a todos os seus funcionários pelo acolhimento.

Aos amigos de outros tempos, agradeço a compreensão e a força que sempre me deram.

João Felipe de Oliveira: muito obrigada pelo carinho e pela revisão. Você é sempre tão gentil e, ao mesmo tempo, brilhante. Obrigada pela paciência e por acompanhar tão de perto a construção desta dissertação.

Às queridas Bibis: Clara, Tata, Ana Estela, Lari, Noemi e Luana. Agradeço a amizade e os momentos de reflexão. Seguimos juntas: ninguém solta a mão de ninguém.

À Vó Ana, que nos deixou bem no finalzinho deste processo. Nunca me esquecerei das suas histórias. Obrigada por sempre compartilhá-las. Assim como você, elas ficarão eternizadas na minha memória. Ao Deda, obrigada por sempre ser tão carinhoso. Fiquem bem, onde quer que estejam.

À minha família, que me ensinou a viver “ponto por ponto” e a sempre “olhar na bola”:

Minhas tias, Lais e Elaine, e meu tio, Ayrton.

À Thelma e ao David.

Tia Liliana, a madrinha-vizinha mais querida do mundo. Obrigada pelo carinho diário, pelas comidinhas e por cuidar tanto da gente.

Às minhas primas, que são minhas irmãs, meus orgulhos: Bia, Dedé, Nic e Sophia.

Aos meus irmãos: Gabi, Carol e Neco. E à minha mãe, Telma. Obrigada por serem exatamente quem vocês são. Tenho muita sorte em tê-los por perto.

À Miminha e ao Vovô, agradeço o amor incondicional.

Por fim, agradeço ao Vinicius pelas leituras, pelo cuidado e pelo amor. O seu carinho foi fundamental. Muito obrigada!

*"Pois quem não vive em verdade, meu bem, flutua  
Nas ilusões da mente de um louco qualquer."*

*(Criolo)*

## RESUMO

Esta dissertação busca contribuir para o debate sobre intersetorialidade e sobre a relevância do período da primeira infância, com foco naquelas crianças que têm suas mães e/ou seus pais privados de liberdade. Focando no campo da Administração Pública, o estudo se dedica a analisar deliberações de atores que estão relacionados com a temática, tendo o Marco Legal da Primeira Infância como referencial legislativo norteador. Compreende-se que existe uma lacuna na literatura tanto em relação a trabalhos que tratem a questão do cárcere na ótica da primeira infância, como de estudos que se aprofundam no Marco Legal da Primeira Infância. Ainda menos comuns são aqueles trabalhos que relacionam o Marco Legal ou o tema das crianças com pais e mães privados de liberdade com a intersetorialidade. Deste modo, a pergunta de pesquisa que orienta o presente estudo é: “Como os atores lidam com a intersetorialidade, a partir do Marco Legal da Primeira Infância, quando tratam da relação entre mães e pais privados de liberdade e a primeira infância?”. Os atores dessa pergunta são quatro conselhos: o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP) e o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda). O objetivo é compreender o quanto estes atores, ao tratar da relação entre mães e pais privados de liberdade e a primeira infância, estão alinhados com o Marco Legal da Primeira Infância, com a questão da intersetorialidade, a qual é, inclusive, proposta pelo Marco Legal, e o quanto estão alinhados entre si. Após percorrer a literatura especializada e a análise empírica, é possível considerar que os atores, ao lidar com a intersetorialidade, o fazem de maneira coerente com a literatura. Do mesmo modo, a intersetorialidade proposta pelo Marco Legal da Primeira Infância também traz esse alinhamento teórico, além de ter um grande destaque dentro da lei. O Marco Legal, contudo, ainda não é levado em consideração por boa parte dos atores e de suas deliberações, mesmo quando estão tratando de temas que têm bastante interface com a temática da primeira infância. Não obstante, os atores, ao tratarem da relação entre mães e pais privados de liberdade e a primeira infância, ainda levam pouco em conta a perspectiva da criança, isto é, raramente enxergam esta questão sob a ótica da primeira infância.

**Palavras-chave:** intersectorialidade; primeira infância; Marco Legal da Primeira Infância; pessoa privada de liberdade; crianças com mães e/ou pais privados de liberdade.

## ABSTRACT

This dissertation seeks to contribute to the debate on intersectoriality and the relevance of the period of early childhood, focusing on those children who have their parents deprived of their liberty. Focusing on the field of Public Administration, the study is dedicated to analyzing the deliberations of actors that are related to the theme, with the “Marco Legal da Primeira Infância” (Legal Framework on Early Childhood) as guiding legislative reference. It is understood that there is a gap in the literature both regarding studies dealing with the issue of imprisonment from the perspective of early childhood, and regarding studies that deepen into the Marco Legal da Primeira Infância. Even less common are those works that relate the Marco Legal or the theme of children with deprived parents to intersectoriality. Thus, the research question that guides the present study is: "How actors deal with intersectoriality, since the Marco Legal da Primeira Infância, when dealing with the relationship between parents deprived of freedom and early childhood?". The actors of this question are four councils: National Council of Social Assistance (CNAS), National Council of Justice (CNJ), National Council of Criminal and Penitentiary Policy (CNPCC) and National Council for the Rights of Children and Adolescents (Conanda). The aim is to understand whether these actors, when dealing with the relationship between mothers and fathers deprived of their liberty and early childhood, align with the Legal Framework on Early Childhood, with the issue of intersectoriality, which is even proposed by the Marco Legal, and how much they are aligned with each other. After reviewing specialized literature and empirical analysis, it is possible to consider that actors, in dealing with intersectoriality, do so in a manner consistent with the literature. Likewise, the intersectoriality proposed within the Marco Legal da Primeira Infância is also aligned with the literature, in addition to having a great prominence within the law. The Marco Legal, however, is not yet considered by many actors in their deliberations, even when they are dealing with themes that have a strong interface with the theme of early childhood. When dealing with the relationship between mothers and fathers deprived of liberty and early childhood, actors still take little account of the child's perspective, meaning they seldom understand this question from the point of view of early childhood.

**Keywords:** intersectoriality; early childhood; Marco Legal da Primeira Infância; person deprived of liberty; children with parents deprived of liberty.



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Desenvolvimento do cérebro humano .....	22
Figura 2: Gráfico com retorno ao ano por unidade de dólar investido na primeira infância, estipulado por Heckman de um retorno entre 7 e 10% .....	25
Figura 3: Ilustração comemorativa à sanção do Marco Legal da Primeira Infância pela então Presidenta da República Dilma Roussef .....	61

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Sistematização da literatura consultada .....	39
Quadro 2: Código de Processo Penal – CPP – 1941.....	49
Quadro 3: Lei de Execução Penal – LEP – 1984.....	50
Quadro 4: Constituição Federal – CF – 1988 .....	51
Quadro 5: Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA – 1990.....	51
Quadro 6: Lei n. 11.942 – 2009 .....	52
Quadro 7: Regras de Bangkok – 2010 .....	52
Quadro 8: Lei n. 12.403 – 2011 .....	55
Quadro 9: Lei n. 12.962 – 2014 .....	55
Quadro 10: Lei n. 13.257 – Marco Legal da Primeira Infância – 2016.....	55
Quadro 11: Intensidades da ação intersetorial segundo grau de integração dos mecanismos de gestão e execução, e das estruturas organizativas.....	72
Quadro 12: Síntese das resoluções analisadas .....	108

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BH	Belo Horizonte
BNMP	Banco Nacional de Monitoramento de Prisões
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CADHu	Coletivo de Advogados em Direitos Humanos
CadUPL	Cadastro Único de Pessoas Privadas de Liberdade da Unidade Penal
CAS	Comissão de Assuntos Sociais
CCJ	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
CDH	Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa
CF	Constituição Federal
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNPCP	Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária
Conanda	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CPP	Código de Processo Penal
CRAS	Centros de Referência da Assistência Social
DEPEN	Departamento Penitenciário Nacional
DOU	Diário Oficial da União
DPI	Desenvolvimento da Primeira Infância
DPU	Defensoria Pública da União
DSF	Diário do Senado Federal
EC	Emenda Constitucional

ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
ECD	<i>Early Child Development</i>
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FNCA	Fundo Nacional da Criança e do Adolescente
FONINJ	Fórum Nacional da Infância e da Juventude
HC	Habeas Corpus
HIV	<i>Human Immunodeficiency Virus</i>
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INFOPEN	Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias
LEP	Lei de Execução Penal
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
NOB	Norma Operacional Básica
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMS	Organização Mundial de Saúde
PDF	<i>Portable Document Format</i>
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PL	Projeto de Lei
PLC	Projeto de Lei da Câmara
PNAISC	Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Criança
PNAN	Política Nacional de Alimentação e Nutrição
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPL	peçoas privadas de liberdade

PSD	Partido Social Democrático
PSF	Programa de Saúde da Família
RNPI	Rede Nacional Primeira Infância
RNPI	Rede Nacional Primeira Infância
STF	Supremo Tribunal Federal
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
UNAIDS	Joint United Nations Program on HIV/AIDS
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	17
<b>2</b>	<b>CONTEXTUALIZANDO O TEMA: OLHARES DA PRIMEIRA INFÂNCIA, A PRIVAÇÃO DE LIBERDADE E NOTAS SOBRE A PATERNIDADE</b> .....	22
2.1	PRIMEIRA INFÂNCIA .....	22
2.1.1	A IMPORTÂNCIA DA PRIMEIRA INFÂNCIA COMO EVIDÊNCIA CIENTÍFICA.....	22
2.1.2	POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA .....	26
2.2	PRISÕES E PRIMEIRA INFÂNCIA .....	28
2.2.1	CONTEXTUALIZANDO A PRISÃO: UM LÓCUS DE PRIVAÇÃO DE LIBERDADE .....	28
2.2.2	FILHOS DE PESSOAS PRIVADAS DE LIBERDADE: O IMPACTO NA PRIMEIRA INFÂNCIA .	30
2.3	A PATERNIDADE ATRÁS DAS GRADES .....	34
<b>3</b>	<b>PERCURSO METODOLÓGICO</b> .....	37
3.1	ESTUDOS E LITERATURA ANALISADOS .....	37
3.2	ESTRATÉGIAS DA PESQUISA E OPÇÕES METODOLÓGICAS.....	40
3.3	BUSCA, COLETA E ANÁLISE DOS DOCUMENTOS.....	42
3.3.1	QUADRO NORMATIVO.....	42
3.3.2	MARCO LEGAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA.....	43
3.3.3	RESOLUÇÕES .....	44
3.4	OPÇÕES DE LINGUAGEM.....	44
<b>4</b>	<b>PANORAMA NORMATIVO: AVANÇOS E RETROCESSOS</b> .....	46
4.1	A FREQUÊNCIA DOS AVANÇOS E SUA SISTEMATIZAÇÃO NO REFERENCIAL LEGISLATIVO .....	46
4.2	A LEI DE DROGAS, UM RETROCESSO NO QUADRO NORMATIVO .....	56
<b>5</b>	<b>MARCO LEGAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA</b> .....	59
5.1	HISTÓRICO E PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA LEI .....	59
5.2	CARACTERÍSTICAS E AVANÇOS.....	62
5.3	O MARCO LEGAL E AS CRIANÇAS QUE TÊM SEUS PAIS PRIVADOS DE LIBERDADE.....	63
5.4	A INTERSETORIALIDADE PROPOSTA PELO MARCO LEGAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA: BREVE ABORDAGEM.....	66
<b>6</b>	<b>INTERSETORIALIDADE</b> .....	67
6.1	CONTEXTUALIZANDO O CONCEITO .....	67

6.2	DEBATE NA LITERATURA .....	68
6.3	TIPOS E INTENSIDADES DE INTEGRAÇÃO.....	71
6.4	INTERSETORIALIDADE E A IDEIA DE REDE.....	73
6.5	DESAFIOS .....	74
6.6	A INTERSETORIALIDADE PROPOSTA PELO MARCO LEGAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA .....	76
<b>7</b>	<b>ANÁLISE EMPÍRICA</b> .....	<b>81</b>
7.1	CONTEXTO E IDENTIFICAÇÃO DOS ATORES ANALISADOS.....	81
7.2	OS CONSELHOS .....	82
7.2.1	CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS) .....	82
7.2.2	CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ) .....	83
7.2.3	CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA (CNPCC) .....	83
7.2.4	CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (CONANDA) .....	84
7.3	DESCRIÇÃO E ANÁLISE DAS RESOLUÇÕES .....	85
7.3.1	RESOLUÇÕES DO CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL .....	85
7.3.2	RESOLUÇÕES DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA.....	91
7.3.3	RESOLUÇÕES DO CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA.	96
7.3.4	RESOLUÇÕES DO CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE.....	102
7.3.5	RESOLUÇÕES CONJUNTAS .....	104
7.4	SÍNTESE E CONSIDERAÇÕES DO CAPÍTULO .....	106
<b>8</b>	<b>CONCLUSÃO E REFLEXÕES FINAIS</b> .....	<b>112</b>
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>120</b>
	<b>ANEXO A – CARTA PARA DILMA ROUSSEFF – MARCO LEGAL</b> .....	<b>136</b>
	<b>ANEXO B – QUADRO COMPARATIVO PL E LEGISLAÇÃO</b> .....	<b>138</b>
	<b>ANEXO C – REQUERIMENTO N. 279 DE 2015 E APROVAÇÃO</b> .....	<b>156</b>
	<b>ANEXO D – REQUERIMENTO N. 1420 DE 2015</b> .....	<b>158</b>
	<b>ANEXO E – MENSAGEM AO SENADO SANÇÃO PRESIDENCIAL</b> .....	<b>159</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Tratar de primeira infância é algo bastante gratificante. É um período que remete à esperança, à inocência e ao aprendizado. As crianças não são cidadãs do futuro, como frequentemente são tratadas: são cidadãs do presente e sujeitos de direitos. Assim, a primeira infância é uma etapa da vida que tem sua própria essência e plenitude.

Nesse sentido, pensar nas crianças que tenham suas mães ou seus pais privados de liberdade é questionar o quão plenas são as suas infâncias. Relações afetivas, assim como os laços familiares, podem ser interrompidos e darem lugar a situações de vulnerabilidade. Será que estas crianças, filhos e filhas de pessoas privadas de liberdade, são consideradas nas abordagens e discussões sobre primeira infância? Ao procurar a resposta na literatura, percebe-se que ainda existe um longo caminho pela frente.

Compreender o papel da intersetorialidade neste cenário é ter como pressuposto que crianças necessitam de um olhar integral, um olhar que não as interprete como uma fração de pessoa e sim como um todo:

O atendimento por setores estanques e as especializações que só enxergam seu ponto de interesse contribuem para formar uma visão fracionada de criança. Em vez de se ver a pessoa inteira, vê-se apenas uma fração dela. Por exemplo, a necessidade de cuidados nutricionais, de uma família acolhedora para que possa deixar a instituição de acolhimento, de uma vaga em creche, de um atendimento especializado. A secretaria de saúde cuida da saúde da criança, a da educação garante-lhe a educação infantil, a secretaria de assistência ou desenvolvimento social atende às necessidades no conjunto de sua família e, a de cultura provê meios de as crianças terem acesso às produções culturais para a infância. (DIDONET, 2015, p. 12).

Se o foco é o desenvolvimento integral da primeira infância, não é suficiente que cada setor faça o que é de sua atribuição e também não significa evitar que esses setores se sobreponham. É necessário que dialoguem para trabalhar conjuntamente com o objetivo de alcançar uma mudança social em relação à situação inicial (CUNILL-GRAU, 2014).

Segundo Duarte e Leite (2006) as crianças malnutridas precisam também de políticas de saúde e de políticas de assistência. As crianças vitimadas pela desestruturação familiar precisam de políticas assistenciais. Sem uma boa saúde, por exemplo, objetivos de crescimento educativo da população não terão possibilidade de se materializar, uma vez que um bom nível de saúde aumenta a frequência das crianças nas escolas e sua capacidade de aproveitamento.

Ao pensar nas crianças que passam por situações de vulnerabilidade, como pode ser o caso daquelas que têm suas mães ou seus pais privados de liberdade, a demanda por um olhar

integral é ainda maior. Situações de vulnerabilidade trazem consigo multicasualidades e uma diversidade de problemas. A este contexto, a intersectorialidade pode ser uma das melhores respostas.

O Marco Legal da Primeira Infância, lei sancionada em 2016, considera as crianças que são filhas de pessoas privadas de liberdade em seu conteúdo. Ao dar visibilidade a estas crianças, as coloca como dignas de direitos e cuidados. Além disso, a lei ainda leva em conta a intersectorialidade ao tratar de primeira infância.

Isto posto, a presente dissertação visa contribuir para o debate sobre intersectorialidade e sobre a relevância do período da primeira infância, com foco naquelas crianças que têm suas mães e/ou seus pais privados de liberdade. Focando no campo da Administração Pública, o estudo se dedicará a analisar deliberações de atores que estão relacionados com a temática, tendo o Marco Legal da Primeira Infância como referencial legislativo norteador.

Assim, dentre todas as crianças, este trabalho destacará aquelas que têm até seis anos, que é o período que corresponde à primeira infância, e que são filhas de pessoas privadas de liberdade. Crianças que, muitas vezes, perdem o vínculo com seus genitores e se desenvolvem em condições de extrema vulnerabilidade.

A literatura que trabalha com o tema da primeira infância ainda pouco explora a questão das crianças que são filhas de pessoas privadas de liberdade, mesmo considerando o impacto da vulnerabilidade e da pobreza no desenvolvimento da criança. Por sua vez, o Marco Legal da Primeira Infância é apontado como uma inovação e um grande avanço no campo da primeira infância e no quadro da legislação sobre o tema no Brasil. Embora aborde diversos temas, incluindo a relação da criança com mães e pais privados de liberdade, é ainda pouco analisado do ponto de vista acadêmico.

Os estudos que trabalham o conceito de intersectorialidade vêm conquistando cada vez mais espaço, sendo uma discussão desafiadora (BRONZO, 2007). Embora o Marco Legal da Primeira Infância traga o conceito como um de seus principais pilares, é pouco comum que seja analisado em uma ótica intersectorial. De modo similar, apesar de a realidade das crianças com mães e pais privados de liberdade ser multifacetada e, assim, demandar soluções que envolvam uma estratégia coletiva, não é também frequente que esta realidade seja analisada tendo abordagem intersectorial. Na presente dissertação, objetiva-se que a intersectorialidade seja trabalhada como principal conceito teórico, a fim de subsidiar a análise empírica e as discussões que envolvem o Marco Legal da Primeira Infância.

Deste modo, além de estabelecer um diálogo com a literatura já existente, tem-se uma expectativa de que este trabalho possa preencher algumas lacunas. Afora a relação da

intersectorialidade com Marco Legal da Primeira Infância ou com as crianças que tenham mães e/ou pais privados de liberdade, é identificada também a necessidade de estudos que tratem a questão do cárcere na ótica da primeira infância e de estudos que se aprofundem no Marco Legal. Além disso, as pesquisas que envolvem o tema da primeira infância estão mais relacionadas ao campo da saúde, da economia e da educação, sendo poucos inseridos na área da Administração Pública.

A partir deste cenário, o objetivo aqui colocado é de entender como atores lidam com a intersectorialidade, a partir do Marco Legal da Primeira Infância, quando tratam da relação entre mães e pais privados de liberdade e a primeira infância. Como atores, serão analisados o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCC) e o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda). Posto isso, busca-se compreender o quanto estes atores, ao tratar da relação entre mães e pais privados de liberdade e a primeira infância, estão alinhados com o Marco Legal da Primeira Infância, com a questão da intersectorialidade, que é, inclusive, proposta pelo Marco Legal, e o quanto estão alinhados entre si.

Importante colocar que a aproximação com o tema se deu a partir da experiência profissional da autora desta pesquisa na São Paulo Carinhosa, política municipal para o desenvolvimento integral da primeira infância entre 2013 e 2016. O dia a dia do trabalho, na equipe de coordenação da São Paulo Carinhosa, contava com o esforço de articulação das diferentes áreas do governo, terceiro setor e academia, de modo que esse contato com as mais diversas políticas e atores envolvidos na temática foi fundamental no desenho da pesquisa. Ademais, a percepção de que a questão das crianças vítimas do encarceramento de suas mães e/ou de seus pais não era colocada nas discussões sobre primeira infância estimulou o interesse em aprofundar esse debate na academia.

O trabalho está dividido em seis capítulos, além desta introdução e das considerações finais. O Capítulo 2 é dividido em três partes. A primeira parte pretende apresentar ao leitor, com foco nas evidências científicas, o quão importante é o período da primeira infância e o investimento em políticas públicas que visem o cuidado integral da criança nos primeiros seis anos de vida. Com o entendimento das especificidades da primeira infância, incluindo a influência do ambiente e de relacionamentos afetuosos e estáveis em seu desenvolvimento, a segunda parte traz o tema da privação de liberdade, apresentando elementos que mostrem o impacto da prisão de mães e pais na vida das crianças. Por sua vez, a terceira e última parte do Capítulo 2 justifica a opção por incluir também os pais, homens privados de liberdade, nas análises desta dissertação.

O Capítulo 3 apresenta o percurso metodológico da pesquisa e as estratégias presentes, justificando a escolha dos quatro conselhos. Optando por metodologia qualitativa e por estudo de caso instrumental como método de pesquisa, a ideia é que a análise das deliberações dos conselhos possibilite que questões mais amplas sejam compreendidas. O capítulo também mostra como se deram a busca e a coleta dos documentos, além de esclarecer algumas escolhas de linguagem.

O Capítulo 4 se dedica a apresentar e analisar o panorama normativo que envolve a temática das crianças com mães e pais privados de liberdade. Ao se dividir entre os avanços e os retrocessos, o capítulo busca mostrar como esse quadro legislativo não se desenvolve de maneira homogênea, sendo permeado por contradições. A prisão domiciliar, por exemplo, é estimulada por um lado, enquanto, por outro lado, é promovido o encarceramento em massa, dificultando o convívio entre pais e filhos. A ideia é que esse capítulo também contribua sistematizando a legislação apresentada, de modo a evidenciar o que cada lei trazia originalmente e suas respectivas alterações que têm relação com a temática.

O Capítulo 5 é destinado ao Marco Legal da Primeira Infância. Em um primeiro momento, objetiva-se contextualizar e detalhar o processo de construção da lei. Por se tratar de um conteúdo que ainda é pouco presente em trabalhos acadêmicos, o capítulo pretende contribuir com a discussão ao colocar como a lei foi sendo estruturada ao longo do tempo, além de os atores que estavam presentes e os problemas e desafios enfrentados. Em seguida, são apresentadas as particularidades da lei, com ênfase nos avanços que representa. Por fim, os filhos e as filhas de pessoas privados de liberdade são trazidos nesse capítulo na medida em que o Marco Legal trata desse tema ao alterar o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e o Código de Processo Penal (CPP).

Já o Capítulo 6 trabalha o conceito da intersetorialidade. Por meio de revisão teórica, essa parte do trabalho visa apresentar a discussão que versa sobre o tema, contextualizando o conceito e mostrando os desafios que o trabalho intersetorial pode trazer consigo. A partir disso, analisa a intersetorialidade que é proposta pelo Marco Legal da Primeira Infância, de modo a compreender o quanto este está dialogando com a literatura.

Por sua vez, o Capítulo 7 é dedicado à análise empírica, ou seja, à análise das deliberações dos quatro conselhos selecionados para este trabalho. O estudo se limitará às resoluções que foram publicadas após a sanção do Marco Legal da Primeira Infância. Inicialmente, o capítulo apresentará o entendimento desta dissertação sobre o conceito de resoluções, suas principais características e funções. Em seguida, fará uma contextualização e apresentação dos atores e documentos a serem analisados, seguidas de uma parte explicativa

para cada conselho. Essa última parte pretende destacar os respectivos conselhos, o tempo de atuação de cada um e as características dos membros que os compõem. Ao final, serão, enfim, apresentadas e analisadas as resoluções, colocadas em ordem cronológica e por conselho.

A análise das resoluções será sistematizada na conclusão do Capítulo 7, junto a um quadro que tentará evidenciar como cada resolução, ao tratar da questão das crianças com mães e/ou pais privados de liberdade, trabalha com o Marco Legal da Primeira Infância e com o conceito de intersetorialidade. Para compreender a relação com o Marco Legal, a ideia é verificar se a resolução o considera em seu conteúdo e, caso negativo, por que poderia considerá-lo. Já a presença da intersetorialidade é analisada com base na literatura apresentada no capítulo anterior, de modo a compreender se o conceito, como é colocado na resolução, está coerente com a revisão teórica.

Por fim, a Conclusão e as Reflexões Finais fecham a dissertação. O objetivo dessa última parte é, além de retomar a discussão de cada capítulo, destacar as contribuições do trabalho e refletir sobre a situação das crianças que são filhas de pessoas privadas de liberdade. Não obstante, pretende-se apontar possíveis agendas de pesquisa para um futuro próximo. Finalmente, a pergunta norteadora da dissertação será retomada, de modo a compreender o quanto foi contemplada ao longo do trabalho.

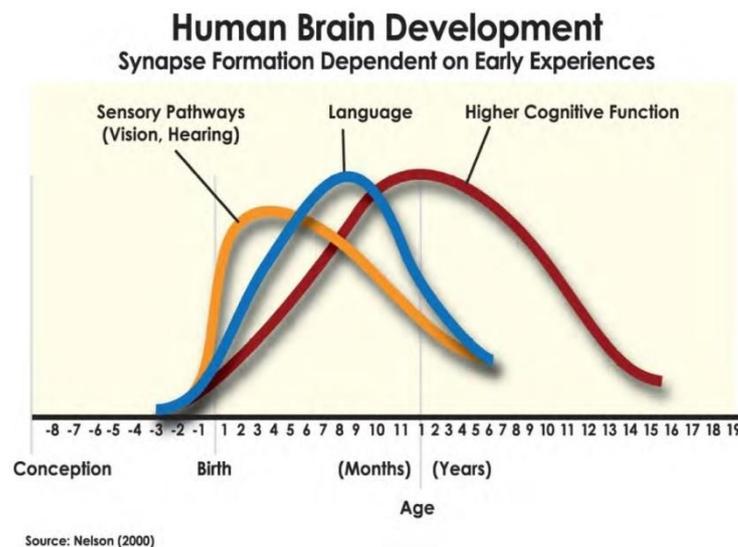
## 2 CONTEXTUALIZANDO O TEMA: OLHARES DA PRIMEIRA INFÂNCIA, A PRIVAÇÃO DE LIBERDADE E NOTAS SOBRE A PATERNIDADE

### 2.1 PRIMEIRA INFÂNCIA

#### 2.1.1 A IMPORTÂNCIA DA PRIMEIRA INFÂNCIA COMO EVIDÊNCIA CIENTÍFICA

Considera-se a primeira infância do momento da gestação ao parto e a idade que compreende de 0 a 6 anos, com prioridade aos cuidados até os 3 anos, a chamada primeiríssima infância. É o período que envolve, além do crescimento físico, o amadurecimento do cérebro, o desenvolvimento motor, cognitivo e linguístico e o aprendizado social e afetivo (BARAN; SAUMA; SIQUEIRA, 2014). Segundo Shonkoff (2009), 700 novas conexões neurais – as chamadas sinapses – são formadas a cada segundo nos primeiros anos de vida, processo que sofre impacto direto das condições ambientais e das experiências pessoais.

Figura 1: Desenvolvimento do cérebro humano



Fonte: Center on the Developing Child (2007).

O desenvolvimento da primeira infância – DPI, como é chamado na maior parte dos trabalhos que estudam o tema –,

[É] um processo integral, que se dá a partir da interação entre os aspectos físicos, neurológicos, biológicos, cognitivos e socioemocionais. Destaca-se a influência recíproca do ambiente com os aspectos biológicos e físico-neurológicos, uma vez que neste período o cérebro está particularmente propenso a se modificar positiva ou negativamente, conforme as boas ou más influências. (BARAN; SAUMA; SIQUEIRA, 2014, não paginado).

Sabe-se, portanto, que, com uma arquitetura própria, o cérebro vai se formando em um processo contínuo que se inicia no feto, ainda na gestação. Com as sinapses sendo construídas de maneira muito acelerada, conforme já mostrado acima, é no período da primeira infância que o cérebro aumenta radicalmente de tamanho, se tornando uma estrutura extremamente plástica. Isso torna a criança mais predisposta ao aprendizado, assim como, ao mesmo tempo, também deixa seu cérebro bastante vulnerável às influências do ambiente onde vive e às suas experiências durante a vida (BARAN; SAUMA; SIQUEIRA, 2014). Experiências externas afetam positiva ou negativamente essa arquitetura e, conseqüentemente, a aprendizagem, a saúde e o comportamento do indivíduo. Neste sentido, compreender a importância do fator ambiente nesse processo se torna essencial, conforme afirma Young:

O desenvolvimento do cérebro de uma criança pequena depende do estímulo ambiental, em especial da qualidade do cuidado e da interação que a criança recebe. A qualidade dos cuidados recebidos – incluindo a nutrição, a assistência à saúde e o estímulo durante os primeiros anos – pode ter um efeito duradouro no desenvolvimento do cérebro. Quando estas necessidades básicas são satisfeitas, as crianças podem aumentar a destreza do pensamento; a autoconfiança; a capacidade para a resolução de problemas e para a cooperação com os outros. (2010, p. 5).

Importante notar que o conceito de ambiente inclui vários aspectos, como relacionamentos, alimentação, questões afetivas, poluição, acidentes, doenças, entre outros. O desenvolvimento da criança na primeira infância é marcado pela interação deste ambiente com as questões biológicas. Portanto, o ambiente influencia diretamente o desenvolvimento infantil (BARAN; SAUMA; SIQUEIRA, 2014).

Ao discutir o ambiente no qual a criança está inserida, é importante considerar que seu desenvolvimento se dá em um contexto permeado de relações, como com sua família e com a comunidade em que está inserida, onde é diretamente afetada pelos recursos sociais e econômicos. Essas relações são consideradas chave no seu processo de desenvolvimento e sua não existência prejudica a arquitetura cerebral e, conseqüentemente, o comportamento e o aprendizado daquele ser (CENTER ON THE DEVELOPING CHILD, 2007).

Relacionamentos afetuosos e estáveis são essenciais para o desenvolvimento saudável. Crianças desenvolvem-se em um ambiente de relacionamentos que começam em casa e que incluem membros da família ampliada, cuidadores e educadores, além de outros membros da comunidade. [...] Inúmeros estudos científicos apoiam a conclusão de que prover, o mais cedo possível, relacionamentos

responsivos e que garantem segurança pode prevenir ou reverter os efeitos danosos do estresse tóxico. (SHONKOFF, 2009, p. 3).

Embora passar por adversidades seja importante para o aprendizado da criança, o desenvolvimento do cérebro pode ser afetado diretamente com o estresse excessivo ou prolongado. Crianças pequenas, quando protegidas por relacionamentos com adultos que lhe proporcionam segurança, se adaptam mais facilmente aos desafios cotidianos. Qualquer tipo de estresse pode ser suavizado por adultos cuidadores, já que a presença dessa proteção minimiza os efeitos potencialmente danosos de níveis anormais de hormônios de estresse. Por outro lado, em situações adversas e prolongadas, como, por exemplo, pobreza extrema, o estresse torna-se tóxico e disruptivo para o desenvolvimento dos circuitos cerebrais (SHONKOFF, 2009). Desse modo, ambientes desprotegidos, negligência, desamparo e problemas relacionais, inclusive durante o período intrauterino, apresentam ameaças ao desenvolvimento infantil (BARAN; SAUMA; SIQUEIRA, 2014). Sabe-se que:

A experiência precoce de estresse tóxico pode impor um custo cumulativo à capacidade de aprendizagem, assim como à saúde física e mental. Quanto mais adversa a experiência na infância, maior a probabilidade de dificuldades de desenvolvimento e outros problemas. Adultos com experiências mais adversas na primeira infância têm maior probabilidade de problemas crônicos de saúde – entre os quais alcoolismo, depressão, doenças cardíacas e diabetes. (SHONKOFF, 2009, p. 2-3).

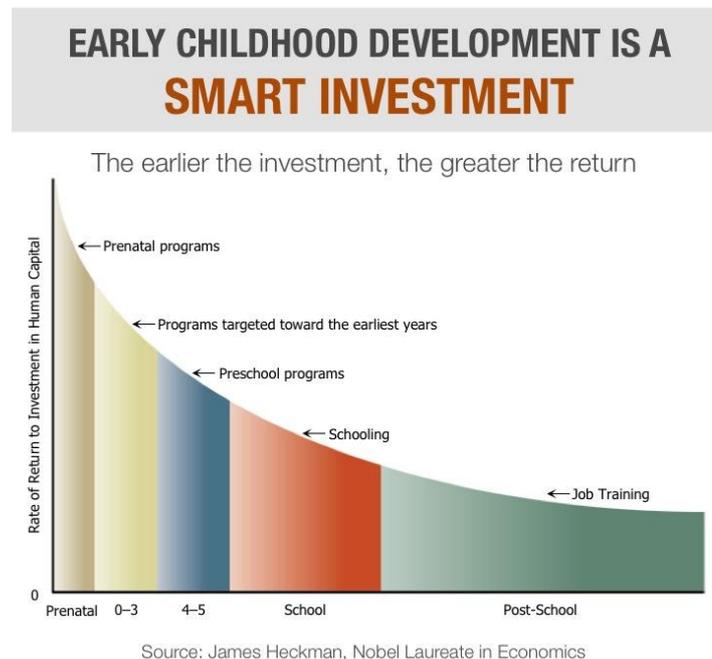
Assim, pensar em um desenvolvimento saudável na primeira infância significa criar a estrutura de uma sociedade próspera e sustentável. É um período que traz consigo a ambivalência “presente e futuro” (RNPI, 2010), fazendo com que o cuidado na infância de um indivíduo seja determinante para o resto de sua vida. A primeira infância é, sem dúvida, a etapa crucial no desenvolvimento do ser humano, quando se consolidam os alicerces para as aprendizagens posteriores e, conseqüentemente, a base de toda uma vida (CAMPOS, 2010).

Nesse sentido, trabalhos também na área econômica utilizam da mesma base científica para justificarem a importância de investimentos na primeira infância, entendida como o momento mais privilegiado para intervenção. Helen Penn (2002), em seu artigo “Primeira Infância: A Visão do Banco Mundial”, usa uma perspectiva que chama de “globalização da infância” para mostrar como aspectos da globalização influenciam as políticas para a primeira infância. Nos países do hemisfério sul, ou naqueles chamados de países do terceiro mundo, é onde as crianças “se tornaram as vítimas mais vulneráveis das políticas econômicas globalizantes” (PENN, 2002, p. 2). A partir dessa compreensão e reorientando o foco de suas ações, no início dos anos 2000, o Banco Mundial adotou diretrizes para a primeira infância,

com o entendimento – e argumentos meramente econômicos – de que “o objetivo da infância é tornar-se um adulto plenamente produtivo, o ‘capital humano’ do futuro” (PENN, 2002, p. 7). Assim, investiram em programas que chamam de “preventivos”, como é o caso dos programas de *Early Child Development* (ECD), os quais, com foco no financiamento de programas para o desenvolvimento infantil aliado ao combate à pobreza, “produziriam, a longo prazo, adultos mais produtivos, acarretando, por sua vez, uma economia mais produtiva” (PENN, 2002, p. 14). Tudo isso contribui para o crescimento econômico do país e ajuda a romper o ciclo intergeracional da pobreza (NAUDEAU et al., 2011).

James Heckman (2008), Nobel de Economia em 2000, mostrou que quanto mais cedo se investe na primeira infância, principalmente nas crianças mais vulneráveis, maior a taxa de retorno. Segundo Heckman (2012, não paginado), “aqueles que buscam reduzir os déficits e fortalecer a economia devem fazer investimentos significativos em educação na primeira infância”. Nesse sentido, entende-se que as crianças com estímulos no desenvolvimento primário tendem a passar mais anos estudando, têm um índice mais baixo de evasão escolar, menores taxas de gravidez na adolescência e chances menores de se envolver com atividades ilícitas, o que reduziria também o investimento em políticas de combate a drogas e presídios, por exemplo.

Figura 2: Gráfico com retorno ao ano por unidade de dólar investido na primeira infância, estipulado por Heckman de um retorno entre 7 e 10%



Fonte: Heckman (2012).

Tem-se, portanto, que as intervenções em primeira infância estão entre os investimentos mais custo-efetivos que um país pode fazer para o desenvolvimento humano e a formação de capital humano da nação (HECKMAN, 2008). Por sua vez, muitas crianças em situação de pobreza que não têm nutrição básica, acesso à saúde e os estímulos necessários à promoção do crescimento saudável, ingressam na escola sem estarem prontas para aprender. Assim, acabam por ter um mal desempenho e uma conseqüente evasão escolar, já estando em desvantagem quando ingressam no mercado de trabalho, com salários mais baixos e, como seus pais, transmitem sua pobreza aos filhos. É importante a compreensão de que “dar às crianças melhores oportunidades não é apenas vital para atacar os piores efeitos da pobreza, mas pode também ser uma maneira eficaz de romper o ciclo implacável e vicioso da pobreza, transmitido de uma geração para outra” (YOUNG, 2010, p. 2).

#### 2.1.2 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA

*“As crianças formam para si seu mundo de coisas, um pequeno no grande, elas mesmas. Seria preciso ter em mira as normas desse pequeno mundo de coisas, se se quer criar deliberadamente para as crianças e não se prefere deixar a atividade própria, com tudo aquilo que é nela requisito e instrumento, encontrar por si só o caminho que conduz a elas”*  
(Walter Benjamin).

A partir de todas as evidências científicas, fica clara a importância de investimentos em políticas públicas que promovam o cuidado integral da criança nos primeiros seis anos de vida. Reforçando este entendimento, a Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 227, coloca a infância como prioridade absoluta (BRASIL, 1988), assim como o Marco Legal da Primeira Infância estabelece princípios e diretrizes para que políticas públicas para a primeira infância sejam formuladas e implementadas.

Estabelecer diretrizes e critérios claros que possam nortear todos aqueles que trabalham pela Primeira Infância é um dever do Estado, sobretudo tendo consciência de que os deslizes, as negligências e más intenções têm impacto redobrado ao atingir as crianças pequenas, porque elas carregarão por toda vida as marcas dessas vivências. E mesmo conhecendo a admirável capacidade do ser humano de superar

as dificuldades e limitações que lhes são impostas, sabemos que corrigir as carências da infância durante a maturidade é um processo trabalhoso, desafiador, oneroso e nem sempre bem-sucedido. (QUEIROZ, 2016, p. 83).

Quando se fala em políticas públicas, é importante pontuar que não existe um consenso na literatura em relação à sua definição. Saravia (2006, p. 28) define política pública como “um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade”. Mead (1995 apud SOUZA, 2006), por sua vez, traz a ideia de um campo dentro do estudo da política que enxerga o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980 apud SOUZA, 2006) como um conjunto de ações do governo para produzir efeitos específicos. Para Secchi (2010, p. 2), “uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público. [...] [É] o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante”. Subirats et al. (2008) também escrevem numa perspectiva de problema coletivo. Segundo os autores, políticas públicas são entendidas como um conjunto de decisões e ações que visam melhorar ou resolver um problema real. Por sua vez, Souza (2006, p. 26) resume política pública “como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)”.

Com uma disparidade de respostas na literatura especializada, Secchi (2010, p. 2) coloca que “qualquer definição de política pública é arbitrária”, abrindo um leque de diversas abordagens em relação ao tema e expondo os principais questionamentos responsáveis por tais divergências. O envolvimento de atores exclusivamente estatais – abordagem estatista – ou também atores não estatais – abordagens multicêntricas – é um exemplo de como pode variar o protagonismo em relação às políticas públicas. Outro ponto é se a omissão de atores governamentais ou não governamentais, ou seja, a não ação diante de um problema público pode ser considerada política pública ou se da política pública deve sair necessariamente uma diretriz institucional (Secchi, 2010).

De todo modo, apesar das diversas abordagens,

as definições de políticas públicas assumem, em geral, uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa destes fatores. (SOUZA, 2006, p. 25).

Assim, trabalhando com políticas públicas para a primeira infância, percebe-se que:

apenas as legislações não estão sendo suficientes para mudar a condição das crianças no Brasil, o seu reconhecimento como cidadãs é um requisito indispensável para que políticas públicas para a primeira infância sejam efetivadas, e para que tenham em sua base de formulação o delineamento de ações e programas permanentes, que

garantam às crianças condições de vida plena e saudável, ou seja, que se configurem como “Políticas de Estado”, e que se mantenham independentemente de qualquer governo, de qualquer partido político. (ALMEIDA, 2016, p. 134).

Nesse sentido, pensar em políticas públicas para a primeira infância é entender os diversos atores envolvidos no tema e sua complexidade. Se o foco é o desenvolvimento integral da primeira infância, o tema da intersetorialidade deve ser um dos principais pilares. Assim, com a compreensão de que é essencial que a criança seja enxergada em sua totalidade, de modo a ser respeitada e atendida integralmente, tem-se a importância da intersetorialidade nas políticas públicas voltadas ao desenvolvimento integral da primeira infância, abordando os problemas a partir de um entendimento da criança como pessoa, cidadã e sujeito de direitos.

## 2.2 PRISÕES E PRIMEIRA INFÂNCIA

### 2.2.1 CONTEXTUALIZANDO A PRISÃO: UM LÓCUS DE PRIVAÇÃO DE LIBERDADE

*“Não há então natureza criminosa, mas jogos de força que, segundo a classe a que pertencem os indivíduos, os conduzirão ao poder ou à prisão”*

*(Michel Foucault)*

Segundo Foucault (2014), o período entre o fim do século XVIII e início do século XIX foi responsável por grandes mudanças na justiça penal, com transformações institucionais, regras unificadas de procedimento e códigos explícitos. O espetáculo da punição foi substituído por maior discricção na arte de fazer sofrer ou por sofrimentos mais sutis. Até então, conforme mostra o autor, a punição era uma cena, com tortura, castigo e execução pública. O desaparecimento dos suplícios dá lugar a uma penalidade de detenção, e a prisão se transforma em uma peça fundamental no conjunto das punições. Antes disso, importante colocar, a forma-prisão já existia: ela se constituiu fora do aparelho judiciário, antes de sua utilização sistemática nas leis penais, isto é, antes que a lei a definisse como a pena por excelência. Depois disso, a privação de liberdade tornou-se a forma simples de fundamentar a prisão:

a prisão não foi primeiro uma privação de liberdade a que se teria dado em seguida uma função técnica de correção; ela foi desde o início uma “detenção legal” encarregada de um suplemento corretivo, ou ainda uma empresa de modificação dos indivíduos que a privação de liberdade permite fazer funcionar no sistema legal. Em suma, o encarceramento penal, desde o início do século XIX, recobriu ao mesmo tempo a privação de liberdade e a transformação técnica dos indivíduos. (FOUCAULT, 2014, p. 225).

Goffman (2015, p. 11) classifica a prisão como uma instituição total, que é, segundo o autor, “um local de residência e trabalho onde um grande número de indivíduos com situação semelhante, separados da sociedade mais ampla por considerável período de tempo, leva uma vida fechada e formalmente administrada”. Segundo Santa Rita (2006), o caráter total das instituições, fechadas, simboliza uma barreira à relação social com o mundo externo, para onde a saída é proibida. Para Foucault (2014, p. 228), a prisão impõe “uma recodificação da existência bem diferente da pura privação jurídica de liberdade”, sendo um aparelho disciplinar exaustivo, sem interrupção, sem exterior, sem lacuna: uma instituição completa e austera (BALTARD, 1829 apud FOUCAULT, 2014).

Segundo Goffman (2015), existem dois estratos dentro das instituições totais: um grande grupo controlado, que são aqueles que lá estão internados e que têm acesso restrito ao mundo externo, e a equipe de supervisão, que são pessoas integradas ao mundo que existe fora das paredes da instituição. Um grupo tende a conceber o outro por meio de estereótipos limitados e hostis, fazendo com que os internados tenham a tendência de sentir-se inferiores, fracos, censuráveis e culpados. Nesse sentido, Douglas (2007) questiona se um grupo social pode pensar e sentir. As emoções são canalizadas dentro do sistema carcerário, trabalhadas de forma diferente num local onde se tem uma vida institucionalizada e regulada. Lá dentro, o material e o simbólico convivem de modo conflitante:

O sistema carcerário junta numa mesma figura discursos e arquitetos, regulamentos coercitivos e proposições científicas, efeitos sociais reais e utopias invencíveis, programas para corrigir a delinquência e mecanismos que solidificam a delinquência. (FOUCAULT, 2014, p. 266).

O cárcere pode ser entendido como um local onde prevalecem emoções, conflitos, contradições constantes e, sobretudo, desigualdades. A desigualdade, segundo Amis et al. (2017), é um problema multidimensional e sua profunda compreensão pressupõe entender de que maneira está presente no dia a dia e nas interações entre os indivíduos. No cotidiano das prisões, as desigualdades podem ser materializadas.

Entrando na realidade brasileira, no ano de 2018 existiam 602.217 pessoas privadas de liberdade em todo o país, sendo que 40% delas (241.090 pessoas) ainda não haviam sido julgadas, ou seja, são presos provisórios. Dos tipos penais mais recorrentes, estão o roubo e o

tráfico de drogas, com 27,58% e 24,74% dos casos, respectivamente (BRASIL, 2018c). Ilustrando mais diretamente a desigualdade tratada no parágrafo anterior, importante colocar que, em 2016, 64% da população prisional do país era composta por pessoas negras, e 75% da mesma população tinha baixo grau de escolaridade, não tendo acessado, ainda, o ensino médio<sup>1</sup> (BRASIL, 2017d<sup>2</sup>). Borges (2018) é enfática ao afirmar que o encarceramento é uma engrenagem profunda de manutenção das desigualdades, onde a população prisional não é multicultural. Conforme coloca Santa Rita (2006), o sistema penitenciário brasileiro funciona como um instrumento de segregação do sujeito e, conseqüentemente, vulnerabiliza ainda mais determinados grupos sociais. Nesse contexto, Foucault (2014) é profundamente atual ao citar um trecho do jornal *La Phalange*, publicado em 1838:

A prostituição patente, o furto material direto, o roubo, o assassinato, o banditismo para as classes inferiores; enquanto que os esbulhos hábeis, o roubo indireto e refinado, a exploração bem feita do gado humano, as traições de alta tática, as espertezas transcendentais, enfim todos os vícios e crimes realmente lucrativos e elegantes, em que a lei está alta demais para atingi-los, se mantêm monopólio das classes superiores. (FOUCAULT, 2014, p. 284, nota de rodapé 73).

## 2.2.2 FILHOS DE PESSOAS PRIVADAS DE LIBERDADE: O IMPACTO NA PRIMEIRA INFÂNCIA

*“Já podaram seus momentos  
Desviaram seu destino  
Seu sorriso de menino  
Quantas vezes se escondeu  
Mas renova-se a esperança  
Nova aurora a cada dia  
E há que se cuidar do broto  
Pra que a vida nos dê  
Flor, flor e fruto”*

*(Milton Nascimento)*

<sup>1</sup> Os percentuais de raça/cor e escolaridade estão relacionados à população prisional total do ano de 2016, de 726.712 pessoas (BRASIL, 2017d).

<sup>2</sup> A opção por utilizar os dados do INFOPEN 2016 – BRASIL, 2017d – se deu pelo fato de a amostra de pessoas sobre as quais foi possível obter dados para raça/cor e escolaridade ser maior do que a amostra utilizada pelo BNMP 2.0 – BRASIL, 2018a. Para raça/cor, os dados do INFOPEN correspondem a 72% da população prisional total em 2016, e os dados do BNMP 2.0 correspondem a 35% da população prisional total em 2018. No caso da escolaridade, a amostra do INFOPEN 2016 vale para 70% da população privada de liberdade no Brasil em 2016, enquanto a amostra do BNMP 2.0 representa 34,51% da mesma população em 2018.

Ao tratar das crianças que têm seus genitores no sistema carcerário, torna-se de grande relevância colocar as especificidades do encarceramento feminino no país, visto que boa parte dessas crianças, mesmo com o avanço normativo que será visto mais adiante, ainda vive no cárcere com suas mães. O encarceramento em massa de mulheres no país – fortalecido após a Lei n. 11.343/2006, também conhecida como Lei de Drogas e que será tratada no Capítulo 4 – gerou um aumento de 656% de mulheres no sistema prisional entre 2000 e 2016 (BRASIL, 2017e), fator que impacta não somente essas mulheres, mas também as esferas de suas vidas, incluindo seus filhos e filhas. Segundo Borges (2018, p. 90), “a situação das mulheres encarceradas sofre uma dupla invisibilidade, tanto pela invisibilidade da prisão quanto pelo fato de serem mulheres”. Mesmo com essa população tendo demandas e necessidades muito específicas, como é o caso da maternidade, boa parte das prisões continua sendo feita para homens:

As políticas, as instituições, as leis são pensadas a partir do homem, e adaptadas às necessidades e especificidades do encarceramento feminino. [...] O modelo de justiça esconde e inviabiliza qualquer diferença positiva, tornando-a desigualdade. A excepcionalidade do feminino no sistema faz com que as políticas e espaços voltados às mulheres presas sejam as sobras. (BRASIL, 2015a, p. 21).

Antes de tratar das crianças, importante colocar que os avanços normativos, conforme será visto no Capítulo 4, possibilitam prisão domiciliar para genitores em prisão preventiva que tenham crianças menores de 12 (doze) anos. A prisão domiciliar pode surgir como uma solução, quebrando a dicotomia – crianças longe de suas mães e pais, ou crianças se desenvolvendo dentro do cárcere –, que permeia boa parte da discussão que envolve crianças com genitores privados de liberdade, sendo que não existe consenso entre especialistas em relação ao desenvolvimento da criança no ambiente prisional (ORMEÑO; STELKO-PEREIRA, 2015), principalmente por não serem locais preparados para recebê-las. De todo modo, ainda há muitas crianças vivendo no sistema carcerário ou afastadas de suas mães e pais. Isto se dá, muito provavelmente, porque esses avanços não estão sendo respeitados ou porque seus genitores são condenados. Pensando nessas crianças, torna-se relevante compreender o impacto que o encarceramento de suas mães e/ou seus pais pode causar em suas vidas.

Segundo o que foi colocado na seção anterior, as relações estabelecidas durante a primeira infância, como o vínculo materno, por exemplo, são fundamentais para o desenvolvimento das crianças. Os filhos de pessoas que estão privadas de liberdade são, muitas vezes, privados do convívio com seus genitores. Na primeira infância, relações são consideradas chaves no processo de desenvolvimento das crianças e sua ausência pode

prejudicar a arquitetura cerebral e, conseqüentemente, seu comportamento e aprendizado (CENTER ON THE DEVELOPING CHILD, 2007). Em algumas instituições, ao visitar seus genitores, as próprias crianças são submetidas a revistas muitas vezes humilhantes e, no caso das mães privadas de liberdade, a relação com seus filhos é dificultada devido ao isolamento dos presídios femininos, que acabam sendo de difícil acesso para visitaçãO (STELLA, 2009). Experiências adversas na primeira infância podem influenciar diretamente a vida adulta:

Embora aprender a enfrentar adversidades seja uma parte importante do desenvolvimento saudável da criança, o estresse excessivo ou prolongado pode ser tóxico para o desenvolvimento do cérebro [...]. Quando está protegida por relacionamentos com adultos que lhe propiciam segurança, a criança pequena aprende a adaptar-se aos desafios cotidianos e seu sistema de resposta ao estresse retorna ao nível original. [...] Quando experiências adversas fortes, frequentes ou prolongadas [...] são vivenciadas sem o apoio de adultos, o estresse torna-se tóxico e disruptivo para o desenvolvimento dos circuitos cerebrais. A experiência precoce de estresse tóxico pode impor um custo cumulativo à capacidade de aprendizagem, assim como à saúde física e mental. Quanto mais adversa a experiência na infância, maior a probabilidade de dificuldades de desenvolvimento e outros problemas. Adultos com experiências mais adversas na primeira infância têm maior probabilidade de problemas crônicos de saúde – entre os quais alcoolismo, depressão, doenças cardíacas e diabetes (SHONKOFF, 2009, p. 2-3).

Assim, crianças que têm seus genitores privados de liberdade, principalmente aquelas que estão na primeira infância, podem passar por situações de vulnerabilidade que tendem a implicar negativamente o resto de suas vidas. A partir da leitura de Goffman (1988), é possível entender que o estigma social enfrentado por homens e mulheres privados de liberdade pode ser estendido a seus filhos<sup>3</sup>. De acordo com o autor, a sociedade pode considerar ambos, pai ou mãe encarcerado e respectivo filho, uma só pessoa. Desse modo, essas crianças acabam sofrendo impacto direto do encarceramento de seus pais, assim como das condições ambientais e das experiências pessoais. Quando estão no cárcere com suas mães, as crianças estão presas “por tabela”, não se desenvolvendo em um ambiente natural de socialização no período mais importante para o seu desenvolvimento, que é a primeira infância (SANTA RITA, 2006). Quando a criança se desenvolve em um ambiente descuidado – que pode ser o caso do ambiente prisional, visto que, na maioria das vezes, não é um local preparado para receber crianças – o aprendizado, o comportamento e a saúde ao longo da vida desse indivíduo podem ser comprometidos. Por outro lado, o ideal para o seu melhor desenvolvimento é quando a atenção para a criança acontece em um sentido individualizado e estimulante (CENTER ON THE DEVELOPING CHILD, 2007).

O desenvolvimento do cérebro de uma criança pequena depende do estímulo ambiental, em especial da qualidade do cuidado e da interação que a criança recebe. A qualidade dos cuidados recebidos – incluindo a nutrição, a assistência à saúde e o

<sup>3</sup> Goffman ilustra esse ponto ao apresentar a coluna de conselhos de um jornal, na qual uma garota de 12 anos diz se sentir excluída de toda atividade social porque seu pai é um ex-presidiário.

estímulo durante os primeiros anos – pode ter um efeito duradouro no desenvolvimento do cérebro. Quando estas necessidades básicas são satisfeitas, as crianças podem aumentar a destreza do pensamento; a autoconfiança; a capacidade para a resolução de problemas e para a cooperação com os outros. (YOUNG, 2010, p. 5).

Nesse contexto, é importante trazer os resultados da pesquisa “Dar à luz na sombra: condições atuais e possibilidades futuras para o exercício da maternidade por mulheres em situação de prisão”, a qual entrevista diversas mulheres privadas de liberdade em todo o país, mostrando como é precário o exercício da maternidade dentro do cárcere, com raros espaços específicos para mães e crianças dentro do ambiente prisional. As autoras abordam a negligência em relação às especificidades da mulher e à convivência entre mães presas e suas crianças, de modo que garantias legais em relação ao exercício da maternidade na prisão não são efetivadas. Outro ponto que é notado ao longo da pesquisa é a discricionariedade para que os direitos das mães e das crianças sejam exercidos. Direitos como visitas, permanência do bebê junto à mãe e cuidados das crianças dependem, muitas vezes, do gestor, do diretor ou de funcionários das unidades prisionais, não existindo critérios objetivos e normatização dos procedimentos (BRASIL, 2015a). Santa Rita (2006, p. 63) também coloca essa questão ao tratar os direitos das pessoas privadas de liberdade como direitos que ficam “à mercê da dinâmica burocrática de funcionamento da unidade prisional e do poder discricionário das direções”.

Além disso, mulheres grávidas ou lactantes dentro do sistema prisional precisam de um acompanhamento de saúde que atenda suas demandas específicas, visto que o cuidado na primeira infância começa já no pré-natal. O estudo “Nascer na prisão: gestação e parto atrás das grades no Brasil” analisa o período entre os anos de 2012 e de 2014 no que se refere ao atendimento recebido por mães privadas de liberdade durante a gravidez e o parto, mostrando que essas mães tiveram piores condições de atenção à gestação e ao parto em comparação com as mães não encarceradas usuárias do SUS. É uma pesquisa que evidencia a precária assistência pré-natal às mulheres privadas de liberdade, indicando que o serviço de saúde não protege e nem garante os direitos desse grupo populacional (LEAL et al., 2016). Um pré-natal bem feito, incluindo a saúde e a nutrição materna influencia no desenvolvimento cerebral da criança. O acesso aos cuidados básicos de saúde para as mulheres gestantes e seus bebês previne ameaças a um desenvolvimento saudável, além de fornecer um diagnóstico precoce de possíveis problemas (CENTER ON THE DEVELOPING CHILD, 2007).

Desse modo, retomando a discussão e a importância da primeira infância colocadas na seção anterior, fica iminente o impacto da privação de liberdade de mulheres e homens na

vida de seus filhos. Justamente na primeira infância, período tão essencial na vida de uma pessoa, os seus direitos, assim como de seus genitores privados de liberdade, são, muitas vezes, violados sistematicamente. Nesse sentido, como colocado acima, a prisão domiciliar vem como a melhor solução para priorizar que o vínculo familiar seja preservado, assim como os direitos da criança. A prisão, como já antecipou Foucault (2014, p. 113), “é a escuridão, a violência e a suspeita”, ao passo que privar uma pessoa de sua liberdade e vigiá-la na prisão é um exercício de tirania.

### 2.3 A PATERNIDADE ATRÁS DAS GRADES

O presente trabalho optou por incluir também os pais, homens privados de liberdade, em sua análise. Em um primeiro momento essa inclusão pode parecer previsível, visto que o Marco Legal da Primeira Infância e suas alterações relacionadas às pessoas privadas de liberdade com crianças pequenas, pontos fundamentais deste estudo, impactam tanto as mães, como os pais. Conforme será desenvolvido mais adiante, as alterações no Artigo 318 do Código de Processo Penal visam garantir a possibilidade de substituição da prisão preventiva pela domiciliar contemplando mulher com filho de até 12 (doze) anos de idade incompletos, e homem, caso seja o único responsável pelos cuidados do filho de até 12 (doze) anos de idade incompletos.

Entretanto, a visibilidade também aos pais, os incluindo nas discussões de cuidados com as crianças, é necessária independente de ser algo contemplado ou não pelo Marco Legal. A distinção entre maternidade e paternidade, principalmente no que se refere aos cuidados dos filhos, é ainda muito presente, sendo reflexo de uma sociedade machista e patriarcal, na qual mães criam seus filhos em uma divisão de tarefas imposta e construída socialmente. Existe uma díade mãe-filho que, conforme colocam Martins et al. (2016), se estabelece junto às normas de gênero que continuam enraizadas e fazem com que o cuidado seja relacionado diretamente ao lugar da mulher. O homem é afastado do cuidado dos filhos pelas instituições e estruturas sociais que perpetuam esse entendimento.

No contexto de desconstruir o modelo dominante, políticas públicas que valorizem a paternidade e o papel do homem como cuidador têm grande potencial e abrem caminho para a emergência de outros modelos baseados no afeto e no cuidado (MARTINS ET AL, 2016). Nesse sentido, o Marco Legal da Primeira Infância acrescenta um parágrafo ao Estatuto da

Criança e do Adolescente, o ECA, que coloca que a mãe e o pai têm direitos iguais e deveres e responsabilidades compartilhados no cuidado e na educação da criança<sup>4</sup>. Acrescenta também ao ECA absoluta prioridade na inclusão do nome do pai em registros e certidões de nascimento e a gratuidade na averbação requerida do reconhecimento de paternidade<sup>5</sup>. Em relação à Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), o Marco Legal inclui dois incisos<sup>6</sup>, de modo a garantir aos pais até 2 (dois) dias para acompanhar consultas médicas e exames complementares durante o período de gravidez de sua esposa ou companheira e 1 (um) dia por ano para acompanhar filho de até 6 (seis) anos em consulta médica. Por fim, prorroga por 15 (quinze) dias a duração da licença-paternidade, alterando a Lei n. 11.770, de 2008<sup>7</sup>. Conforme será visto ao longo do presente estudo, a prorrogação da licença-paternidade foi um tema sensível durante a tramitação do Marco Legal, com a proposta inicial de mais 30 (trinta) dias não se sustentando.

Todavia, mesmo com tantos avanços, as modificações do Marco Legal justamente na temática das crianças que têm seus pais privados de liberdade reforçam o papel feminino da mulher-mãe ao conceder a possibilidade de prisão domiciliar ao pai apenas caso não haja outra pessoa responsável pela criança. Um famoso provérbio africano diz que é preciso uma aldeia inteira para educar uma criança<sup>8</sup>, sendo os cuidados na infância, e mais ainda na primeira infância, responsabilidade de toda a sociedade e não apenas da mãe. Mesmo com uma reflexão tardia nas discussões que envolvem desenvolvimento infantil e a importância da paternidade, já é possível encontrar na literatura diversos pontos que reforçam o papel do pai. Beiras e Souza (2015) tratam das contribuições da participação da figura masculina para o desenvolvimento integral da criança na primeira infância, mostrando que a participação dos homens no desenvolvimento da primeira infância impacta suas próprias vidas, as relações de construção de gênero, a vida de suas companheiras e das crianças. O pai, segundo os autores, tem grande relevância no desenvolvimento emocional e intelectual da criança, além de poder mudar a si mesmo, biológica e psicologicamente, ao assumir o papel de cuidador. Martins et al. (2016, p. 125) mostram que “quando os homens são envolvidos desde o início na vida das

<sup>4</sup> Artigo 22, parágrafo único do ECA. (BRASIL, 1990).

<sup>5</sup> Artigo 102, parágrafos 5º e 6º do ECA. (BRASIL, 1990).

<sup>6</sup> Artigo 473, incisos X e XI da CLT. (BRASIL, 1941).

<sup>7</sup> Artigo 1º, inciso II da Lei n. 11.770, de 2008. (BRASIL, 2008).

<sup>8</sup> O provérbio é famoso em inglês – *It takes a village to raise a child* – e tem sua origem em diferentes povos do continente africano. Originalmente, pode ser encontrado como *Omwana takulila nju emoi*, em lunyoro, idioma local do povo Nyoro do Uganda, como *Omwana taba womoi*, na língua haya, falada pelo povo haya da Tanzânia, como *Omwana ni wa bhone*, no idioma jita, que é atribuído ao grupo étnico Jita no norte da Tanzânia, e como *Asiyefunzwa na mamae hufunzwa na ulimwengu*, em Swahili, uma das línguas da África oriental (GOLDBERG, 2016).

crianças – no planejamento reprodutivo, no pré-natal, na sala de parto, gozando da licença-paternidade quando os filhos nascem, e na educação – estabelecem um padrão de presença positiva ao longo da vida deles”.

Não obstante, os dados revelam que a figura feminina ainda é a principal responsável pelos cuidados na primeira infância. Segundo documento produzido em 2015 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 83,8% das crianças de menos de 4 (quatro) anos de idade no Brasil, o que representava 8,6 milhões de crianças, tinha uma mulher como primeira pessoa responsável (IBGE, 2017). Esse cenário é refletido dentro do cárcere: dados do Infopen Mulheres mostram que 74% das mulheres privadas de liberdade têm filhos, enquanto 47% dos homens privados de liberdade declararam ser pais. Segundo o próprio Infopen Mulheres, a declaração sobre filhos junto aos cadastros sociodemográficos pode ser influenciada pelas “desigualdades persistentes na sociedade quanto à distribuição da responsabilidade sobre a execução do trabalho de cuidados (domésticos e com os filhos, especialmente) entre homens e mulheres” (BRASIL, 2017e, p. 51). Além do Marco Legal que, como já colocado, diferencia mãe e pai ao apresentar condições diferentes para a prisão domiciliar, algumas das resoluções analisadas no presente trabalho também refletem essa visão, conforme será visto mais adiante.

É certo que, colocada a realidade, as mães ainda predominam na oferta de cuidados e, por isso, é importante dar a elas prioridade e atenção ao tratar da primeira infância, o que não significa reproduzir uma visão sexista ou aliviar as responsabilidades dos pais. Uma resolução do Conselho Nacional de Assistência Social toca justamente neste ponto ao considerar “que a relação de gênero que se estabelece na oferta de cuidados é predominantemente feminina, o que desafia o Poder Público a promover ações de fortalecimento do protagonismo dessas mulheres que se dedicam integralmente ao exercício dos cuidados diretos e ininterruptos a essas crianças” (BRASIL, 2016e, p. 2). Assim, ciente desse cenário, este estudo pretende incluir ambos, mães e pais, em seu conteúdo e em suas análises, com cautela para manter um equilíbrio entre não ignorar a realidade que está posta, na qual a mãe assume o papel principal na primeira infância da criança, e reforçar a paternidade e o papel do pai nos cuidados dos filhos, o que pode ser algo bastante simbólico por si só, além de extremamente necessário, contribuindo para uma reflexão sobre as normas sociais de gênero.

### 3 PERCURSO METODOLÓGICO

#### 3.1 ESTUDOS E LITERATURA ANALISADOS

Ao analisar a literatura que trata o tema da primeira infância, boa parte das referências aborda o tema por meio de evidências científicas – BARAN, SAUMA, SIQUEIRA, 2014; CENTER ON THE DEVELOPING CHILD, 2007; HECKMAN, 2008 e 2012; NAUDEAU et al., 2011; CAMPOS, 2010; PENN, 2002; RNPI, 2010; SHONKOFF, 2009; YOUNG, 2010 –, com predominância de estudos nas áreas da medicina, da economia e da educação.

Outras referências já têm como enfoque principal a questão das políticas públicas para essa faixa etária – ALMEIDA, 2016; BRASIL, 2016a; CAMPELLO, 2016; COSTA et al., 2014; MARINO et al., 2014; HADDAD, 2016; NAUDEAU, et al., 2011; PENN, 2002; QUEIROZ, 2016; SHONKOFF, 2009 –, sendo frequente uma abordagem intersetorial do tema – BICHIR et al., 2016; BRONZO, 2010; CRUZ, FARAH, 2016; CUNILL-GRAU, 2005; GUARÁ, 2010 –, na qual a discussão é mais focada na necessidade de políticas públicas que visem ao cuidado integral da criança nos primeiros anos de vida, de modo que ela seja enxergada em sua totalidade.

Com foco na primeira infância, este trabalho optou por dar um destaque maior ao Marco Legal da Primeira Infância, visto que a lei é considerada uma inovação e um grande avanço no campo da primeira infância e no quadro da legislação sobre o tema no Brasil. Além disso, o Marco Legal aborda diversos temas, incluindo a relação da criança com mães e pais privados de liberdade. Entretanto, ainda são poucos os estudos que trabalham com o Marco Legal da Primeira Infância ou fazem uma análise mais profunda da lei, o que ocorre muito provavelmente pelo fato de ser ainda muito recente – a lei foi sancionada em 2016. Uma parte desses estudos trata diretamente do Marco Legal – ANDREUCCI, JUNQUEIRA, 2017; ALMEIDA, PAREDA E FERREIRA, 2016; SANMARTIM, BITENCOURT, 2016 –, enquanto outros consideram a lei como base para outras discussões, mas não se aprofundam tanto em seu conteúdo – SOUSA, 2018; NUCCI et al., 2017; LEAL et al., 2018.

Por sua vez, da literatura que tem como tema o sistema prisional, utilizou-se uma abordagem predominantemente histórica – BORGES, 2018; FOUCAULT, 2014; GOFFMAN, 2015; SANTA RITA, 2006 – para que a prisão fosse contextualizada até chegar na privação de liberdade como a forma mais simples de fundamentá-la. Ao tratar das crianças

que têm seus genitores privados de liberdade, a questão de gênero entra como uma das principais abordagens –ALMEIDA, 2006; BARCINSKI, 2012; CUNICO et al., 2015; BRASIL, 2015a; MIYAMOTO, KROHLING, 2012; LEAL et al., 2016; SIMAS et al., 2015; ORMEÑO, STELKO-PEREIRA, 2015; STELLA, 2009; VALENTE et al., 2011.

Boa parte destas referências se encontra na área do direito – DALMÁCIO et al., 2015; BRASIL, 2015a; SANTA RITA, 2006; SILVESTRIN, 2017; SIMAS et al., 2015; VALENTE et al., 2011 – ou da psicologia – ALMEIDA, 2006; CUNICO et al., 2015; ORMEÑO, 2013; ORMEÑO, STELKO-PEREIRA, 2015; STELLA, 2009 –, sendo muito difícil encontrar referências que relacionem o tema do encarceramento com a primeira infância – SILVA, 2016; DALLEY, 2002; ORMEÑO, 2013; SIMAS et al., 2015.

Com exceção dos estudos internacionais que trazem as evidências científicas da primeira infância – CENTER ON THE DEVELOPING CHILD, 2007; HECKMAN, 2008 e 2012; NAUDEAU et al., 2011; CAMPOS, 2010; PENN, 2002 SHONKOFF, 2009; YOUNG, 2010 – e da contextualização histórica das prisões – FOUCAULT, 2014; GOFFMAN, 2015 –, deu-se preferência aos estudos nacionais. Essa opção se deu pelo fato de que a relação de crianças com mães e pais privados de liberdade traz muitas especificidades locais, o que não afasta, todavia, a importância da literatura internacional acerca do tema que envolve crianças e cárcere – DALLEY, 2002; SIMMONS, 2000.

Na página seguinte, segue quadro que visa sistematizar as referências em suas respectivas abordagens:

Quadro 1: Sistematização da literatura consultada

TEMA	ABORDAGEM	AUTORES
Primeira Infância	Evidências Científicas	Baran, Sauma e Siqueira (2014); Shonkoff (2009); Center on the Developing Child (2007); Young (2010); RNPI (2010); Campos (2010); Perm (2002); Naudeau et al. (2011); Heckman (2008; 2012)
	Políticas Públicas	Almeida (2016); Brasil (2016a); Campello (2016); Costa et al. (2014); Marino et al. (2014); Haddad (2016); Perm (2002); Queiroz (2016); Shonkoff (2009); Banco Mundial (2011)
	Intersetorialidade	Bichir et al. (2016); Bronzo (2010); Cruz e Farah (2016); Curill-Grau (2005); Guará (2010)
	Marco Legal da Primeira Infância	Almeida, Pareda e Ferreira (2016); Andreucci e Junqueira (2017); Leal et al. (2018); Nucci et al. (2017); Sanmartim e Bitencourt (2016); Sousa (2018)
Sistema Prisional e crianças que têm seus genitores privados de liberdade	Gênero	Almeida (2006); Ariza e Iturralde (2015); Barcinski (2012); Cunico et al. (2015); Miyamoto e Krohling (2012); Santa Rita (2006); Ormeño e Stelko-Pereira (2015); Simas et al. (2015); Stella (2009); Valente et al. (2011); Brasil (2015a); Leal et al. (2016)
	Direito	Dalmácio et al. (2015); Delgado et al. (2010); Santa Rita (2006); Silvestrin (2017); Simas et al. (2015); Valente et al. (2011); Brasil (2015a)
	Psicologia	Ormeño (2013); Almeida (2006); Cunico et al. (2015); Ormeño e Stelko-Pereira (2015); Stella (2009)
	Primeira Infância	Dalley (2002); Simas et al. (2015); Brasil (2016a); Ormeño (2013)
	Histórico	Foucault (2014); Santa Rita (2006); Goffman (2015); Borges (2018)

Fonte: Elaboração própria da autora.

### 3.2 ESTRATÉGIAS DA PESQUISA E OPÇÕES METODOLÓGICAS

Segundo Webster e Watson (2002), a revisão de literatura auxilia no desenho da pesquisa e na verificação de possíveis lacunas envolvendo a temática selecionada. Desse modo, e a partir do que foi colocado na seção anterior, entende-se que, principalmente na área da administração pública, existe uma lacuna na literatura tanto em relação a trabalhos que tratam a questão do cárcere na ótica da primeira infância, como de estudos que se aprofundem no Marco Legal da Primeira Infância. Ainda menos comuns são aqueles trabalhos que relacionam o Marco Legal ou o tema das crianças com mães e/ou pais privados de liberdade com a intersetorialidade. Assim, objetiva-se nesta dissertação, além de estabelecer um diálogo com a literatura já existente, preencher essa lacuna.

Posto esse motivo, a pergunta de pesquisa é: “Como os atores lidam com a intersetorialidade, a partir do Marco Legal da Primeira Infância, quando tratam da relação entre mães e pais privados de liberdade e a primeira infância?”. Os atores desta pergunta serão quatro conselhos: o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS); o Conselho Nacional de Justiça (CNJ); o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP); e o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda). O objetivo é compreender o quanto estes atores, ao tratar da relação entre mães e pais privados de liberdade e a primeira infância, estão alinhados com o Marco Legal da Primeira Infância, com a questão da intersetorialidade, a qual é, inclusive, proposta pelo Marco Legal, e o quanto estão alinhados entre si.

Os conselhos são considerados atores por serem compreendidos como espaços que emanam decisões sem fragmentar a sua própria condição, ou seja, assumem um caráter de agente coletivo. Além disso, optou-se por analisá-los por se tratarem de espaços mais heterogêneos e intersetoriais, sendo compostos por representantes de diversos poderes e da sociedade civil. A escolha dos conselhos se deu com base na interface de cada órgão com a temática, seja da primeira infância, seja da questão da privação de liberdade. Como fundamento para as escolhas, utilizou-se Stake (2000), o qual coloca que os casos podem ou não ser similares entre si, e suas escolhas devem ser feitas garantindo variedade, mas não necessariamente representatividade. Assim, este trabalho analisa quatro conselhos bem diferentes entre si: o CNAS, mais setorial, ligado ao Ministério da Cidadania e, assim, ao Poder Executivo; o CNJ, que abrange uma temática mais ampla e está diretamente associado ao Poder Judiciário; o CNPCCP, subordinado ao Ministério da Justiça e o mais próximo da

pauta de privação de liberdade; e, por fim, o Conanda, mais próximo ao Poder Executivo e com temáticas que se aproximam mais da questão da infância.

Utilizando metodologia qualitativa e tendo estudo de caso (STAKE, 2000) como método de pesquisa, serão analisadas as deliberações destes atores – dos quatro conselhos – após a sanção do Marco Legal da Primeira Infância, isto é, após março de 2016. Assim, a pergunta de pesquisa tem um caráter instrumental, que, segundo Stake (2000), é quando um ou mais casos são analisados como estratégia para que uma questão mais ampla seja compreendida. Por meio da análise das resoluções de cada conselho, ou seja, de suas deliberações, pretende-se incorporar alguns *insights*, termo utilizado por Stake (2000) ao tratar de estudos de caso instrumentais, de modo que se tenha uma compreensão mais ampla da utilização da intersetorialidade como conceito e do Marco Legal como principal referencial legislativo do tema da primeira infância.

A pesquisa qualitativa, segundo Godoy (1995, p. 58), “parte de questões ou focos de interesses amplos, que vão se definindo à medida que o estudo se desenvolve”. Por meio da leitura de Godoy (1995), pode-se afirmar que esta pesquisa tem abordagem qualitativa, de maneira que se concentra na ampla compreensão do que se pretende estudar e na preocupação com todo o processo e não simplesmente com os resultados. De todo modo, importante ressaltar que a generalização não é o foco deste trabalho. Segundo Feagin et al. (1991 apud STAKE, 2000) e Simons (1980 apud STAKE, 2000), generalização não necessariamente precisa ser enfatizada em uma pesquisa. Quando o pesquisador se preocupa em generalizar, sua atenção pode se afastar de questões importantes para o entendimento do caso em si e causar danos para o estudo (STAKE, 2000).

Assim, entende-se que a pesquisa e a análise documental são fundamentais nesta dissertação. Godoy (1995, p. 21) coloca que a pesquisa documental envolve justamente o “exame de materiais de natureza diversa, que ainda não receberam um tratamento analítico, ou que podem ser reexaminados, buscando-se interpretações complementares”. Além das resoluções que os conselhos publicaram após março de 2016, objetiva-se apresentar e analisar o vasto referencial legislativo que permeia a questão das crianças com mães e/ou pais privados de liberdade.

Por sua vez, a intersetorialidade é o principal referencial teórico e principal conceito deste trabalho. Deste modo, optou-se por realizar uma revisão de literatura que pretende contribuir para a discussão do conceito de intersetorialidade, sem, contudo, ter a pretensão de apresentar uma definição acabada ou única do conceito. Além disso, a dissertação busca contextualizar e apresentar o debate que existe na literatura acerca da questão intersetorial, a

fim de dar subsídios para a análise das deliberações dos conselhos e para análise do Marco Legal da Primeira Infância.

Para interpretação dos dados qualitativos, será utilizada abordagem hermenêutica, uma estratégia longitudinal que, segundo Yanow (2007), implica que ocorra um diálogo contínuo entre o pesquisador e o material analisado. É uma técnica que denota um processo interativo de construção de significado, pressupondo que o pesquisador inicie sua análise apenas com seu conhecimento a priori em relação ao material a ser analisado e, depois, com mais reflexões e pesquisas, chegue a uma interpretação mais profunda (YANOW, 2007). Ao trabalhar os dados de forma hermenêutica, este trabalho pretende que suas análises sejam permeadas de ciclos de reflexões e questionamentos, de modo que sempre retornem às análises do Marco Legal da Primeira Infância, do quadro legislativo e da literatura que aborda o conceito de intersectorialidade para adicionar camadas de compreensão e de significado em um processo contínuo.

### 3.3 BUSCA, COLETA E ANÁLISE DOS DOCUMENTOS

#### 3.3.1 QUADRO NORMATIVO

O quadro normativo foi se formando à medida que as primeiras leis eram analisadas. Assim, ao analisar o Código de Processo Penal (CPP), que era entendido como básico e primordial para discutir a questão do cárcere, detectou-se a existência de outras leis que têm relação com a temática, as quais aparecem no CPP por nele realizarem algum tipo de alteração. O mesmo aconteceu ao analisar a Lei de Execução Penal (LEP), a Constituição Federal e o ECA, três outras leis que também são consideradas básicas nesse processo. Assim, as demais leis foram sendo trazidas ao trabalho. Além das normas nacionais, as Regras de Bangkok também são consideradas por se tratarem do principal marco normativo internacional a abordar a temática do encarceramento feminino, o qual está diretamente ligado à questão da primeira infância.

Foram realizadas buscas no conteúdo de todas as leis analisadas, de modo a garantir que estejam presentes no trabalho todos os avanços normativos no que se refere à temática da criança com genitores privados de liberdade. Para essas buscas, foram utilizadas as palavras-chave “filho”, “gestante”, “grávida”, “mãe”, “pai”, “maternidade”, “paternidade”, “creche”,

“criança”. No caso da Constituição Federal e do ECA, por serem normativas mais abrangentes e não restritas às questões penais, optou-se por utilizar, também, palavras mais genéricas e relacionadas ao tema, como “penal”, “presídio”, “cárcere”, “presas”. Todos os resultados obtidos foram analisados, de modo a selecionar aqueles que têm interface com a temática e sistematizá-los em quadros próprios – foram elaborados nove quadros. Como título de cada quadro, os quais serão apresentados no Capítulo 4, encontra-se a legislação principal, com a sigla e o ano correspondentes e, logo a seguir, observações sobre seu texto original. Por fim, o quadro é dividido com as leis que alteram a lei principal e suas respectivas alterações, as quais aparecem em itálico, com especificação quando tenha sido uma mudança na redação ou quando tenha havido uma inclusão. As leis que não sofreram nenhuma alteração a partir de 2009 têm destacados seus conteúdos relativos à temática.

### 3.3.2 MARCO LEGAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA

O Marco Legal da Primeira Infância, além de analisado integralmente para que as principais características e avanços da lei fossem destacados, teve também seu processo de construção detalhado. Para isso, foram revisados documentos, pareceres, requerimentos e notícias, de modo a compreender quais foram os atores envolvidos nesse percurso, o protagonismo de cada um e os desafios e problemas que estavam colocados. Além disso, foram analisados também o projeto original e os documentos que refletem a discussão da proposta no Congresso, comparando-os ao texto que foi sancionado. As pesquisas se deram, em um primeiro momento, no site da Câmara dos Deputados, que é por onde chegou o então Projeto de Lei da Primeira Infância. No campo de busca do site, foi inserido o número do PL – 6.998/2013. Com os resultados, os quais puderam ser aprimorados com as opções de filtros, foi possível ter acesso às propostas que o projeto foi recebendo, aos discursos e pronunciamentos e às notícias relacionadas ao tema. Em seguida, as pesquisas se concentraram no site do Senado Federal, que foi para onde o PL foi encaminhado no início de 2015. No site do Senado, ao inserir a nova denominação do projeto – PLC 014/2015 – é possível ter acesso a toda a ficha de tramitação, com os despachos, ações legislativas, pareceres, relatórios e documentos relacionados.

### 3.3.3 RESOLUÇÕES

Sobre as resoluções, embora estejam publicadas em Diário Oficial, a busca se deu no site oficial dos respectivos conselhos, onde todas estão disponibilizadas na íntegra e onde não foram encontrados problemas ou entraves para acesso aos documentos. No site do CNAS, as resoluções estão na parte chamada “Legislação” e aparecem classificadas por exercício/ano desde 1994. Já na página do CNJ, as resoluções aparecem na parte dos “Atos Normativos”, na qual é necessário realizar uma pesquisa para obtê-las. Foram analisados todos os documentos que apareceram ao inserir na pesquisa os anos de 2016, 2017 e 2018. Além disso, por garantia, realizou-se também uma pesquisa por palavra-chave, ou “argumento”, que é como está colocado no campo da pesquisa. As palavras inseridas foram: “presa”; “presas”; “mãe”; “mães”; “pai”; “gestante”; “filho”; “filhos”. Ao longo das buscas, percebeu-se a necessidade de inserir as mesmas palavras tanto no singular, como no plural. Por sua vez, o site do CNPCP se assimila mais ao site do CNAS, separando as resoluções por ano, desde 1980. Para facilitar as buscas, no início de 2019 o conselho lançou um documento único com todas as suas resoluções sistematizadas por temas, o qual não saiu a tempo de ser utilizado para este trabalho. Por fim, as resoluções do Conanda aparecem como opção para serem acessadas já na página inicial do site. Elas estão disponíveis em uma lista única, sem estarem classificadas por ano, porém em ordem cronológica.

Ao acessar as resoluções, buscou-se realizar a leitura por completo, utilizando-se também, como garantia, algumas palavras-chave: “sistema prisional”; “internadas”; “internas”; “Marco Legal da Primeira Infância”; “Lei n. 13.257”; “intersetorialidade”; “intersetorial”.

### 3.4 OPÇÕES DE LINGUAGEM

No que diz respeito à linguagem do texto, entende-se aqui a necessidade de explicar algumas escolhas que foram feitas.

O verbo “lidar” presente na pergunta de pesquisa foi escolhido na medida em que dialoga com a relação entre os atores e a intersetorialidade, seja esta uma relação consolidada de diferentes maneiras ou uma relação inexistente. Além disso, optou-se por tentar usar, na maioria das vezes, o termo “privados de liberdade” em referência ao termo “pessoas privadas

de liberdade” (PPL), ainda pouco utilizado nos trabalhos acadêmicos sobre o tema, mas já bastante frequente nas resoluções analisadas. Por pessoa privada de liberdade, este trabalho tem o mesmo entendimento utilizado pelo Conselho Nacional de Justiça na Resolução 251, Art. 3º, inciso 1º:

Considera-se pessoa privada de liberdade o preso e o internado provisório; o condenado que esteja cumprindo pena em regime fechado, semiaberto ou aberto, desde que haja recolhimento em unidade penal do sistema penitenciário e; o cumpridor de medida de segurança na modalidade internação. (BRASIL, 2018d, não paginado).

Com a repetição do termo ao longo da dissertação, espera-se reforçar a ideia de que a prisão deveria tolher apenas o direito à liberdade de ir e vir daquela pessoa, e não outros direitos, como os direitos humanos.

Tentou-se evitar a utilização das formas gerais e plurais no masculino, evitando assim reproduzir a lógica de uso do feminino como exceção. Uma pesquisa inspiradora neste sentido foi a “Dar à luz na sombra: condições atuais e possibilidades futuras para o exercício da maternidade por mulheres em situação de prisão” (BRASIL, 2015a), a qual é escrita no gênero feminino, marcando uma opção estilística e uma posição política. Todavia, com a opção de incluir na dissertação também os pais, homens privados de liberdade, gerou-se um receio em tornar a leitura confusa e em causar um efeito reverso, com a impressão de que os homens podem estar sendo blindados. Assim, a escolha foi por tentar utilizar, sempre que possível, a palavra “genitores” ou “mães e/ou pais”, ao invés de simplesmente “pais”, por mais que “genitores” também esteja no masculino. Outros vocábulos que receberam maior atenção foram “filhos” e “filhas”. Optou-se por dar preferência a “filhos e/ou filhas” sempre que o sentido do período não ficasse confuso. Em alguns momentos, porém, ao perceber que a construção do raciocínio não estava clara, a opção acabou sendo por “filhos”. Este cuidado foi possível com os vocábulos mais utilizados ao longo do trabalho. Os demais acabaram, quando em suas formas gerais e plurais, ficando no masculino.

## 4 PANORAMA NORMATIVO: AVANÇOS E RETROCESSOS

*“Tempo virá. Uma vacina preventiva de erros e violência se fará. As prisões se transformarão em escolas e oficina. E os homens imunizados contra o crime, cidadãos de um novo mundo, contarão às crianças do futuro estórias absurdas de prisões, celas, altos muros, de um tempo superado.”*

(Cora Coralina)

A questão das crianças com mães e/ou pais privados de liberdade é permeada por um vasto referencial legislativo. O objetivo deste capítulo é evidenciar e analisar todo este panorama legal, entendendo seus avanços e retrocessos ao longo do tempo.

### 4.1 A FREQUÊNCIA DOS AVANÇOS E SUA SISTEMATIZAÇÃO NO REFERENCIAL LEGISLATIVO

De início, importante trazer para este debate o Código de Processo Penal (CPP), redigido em 1941 e que visa regulamentar os tipos de crimes e as penalidades que serão aplicados aos seus respectivos autores (FUZER e BARROS, 2008). O Código, em seu texto original, não contém nenhuma menção aos filhos e às filhas de pessoas privadas de liberdade, nem mesmo em relação à maternidade/paternidade e à gestação. Com relação ao tema, sofrerá alterações por meio da Lei n. 12.403, de 2011, por meio do Marco Legal da Primeira Infância (Lei n. 13.257, de 2016) e por meio da Lei n. 13.434, de 2017, esta última sobre o uso de algemas em mulheres grávidas.

Já em 1984, é publicada a Lei de Execução Penal (LEP), que, segundo Marques Jr. (2009, p. 148), tinha três principais objetivos: “que dizem respeito à garantia de bem-estar do condenado; à necessidade de classificação do indivíduo e a individualização da pena; e à assistência necessária dentro do cárcere – e os deveres de disciplina –, enquanto estiver cumprindo a pena”. Originalmente, a Lei coloca a questão de a condenada ter filho menor ou ser gestante como condição para recolhimento de regime aberto em residência particular e,

além disso, discorria sobre a possibilidade de a penitenciária de mulheres ser dotada de seção para gestante e parturiente e de creche. Esse último conteúdo ganhou nova redação com a Lei 11.942, de 2009, a qual também modificou outros trechos da LEP.

Em 1988, a Constituição Federal (CF) trata diretamente do tema quando coloca que devem ser asseguradas condições às mulheres privadas de liberdade de modo que possam permanecer com seus filhos durante o período de amamentação. Além disso, apresenta outras questões que, mesmo mais amplas, podem também amparar as mulheres privadas de liberdade e as crianças que tenham genitores nesta situação:

a Constituição Federal garante direitos fundamentais à população feminina carcerária, como o de amamentar seus filhos e ter sua integridade física e moral respeitada (art. 5º, incisos L, XLIX). Inclui expressamente o dever de proteção à maternidade (art. 6º, caput) e a assistência gratuita à criança até seis anos de idade em creches e pré-escolas (art. 7º, inciso XXV), como direitos sociais. A proteção da maternidade é reiterada como um direito previdenciário e de assistência social (art. 201, inciso III, e art. 203, inciso I), assegurando-se, ainda, amplo direito à saúde, com acesso universal igualitário às ações e aos serviços de saúde (art. 196). [...] E à criança são resguardados, com absoluta prioridade, os direitos à vida, à saúde, ao respeito, à liberdade, à convivência familiar e comunitária, a salvo de qualquer negligência, violência, crueldade ou opressão (art. 227, CF). (SIMAS ET AL, 2015, p. 548).

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), dois anos depois da Constituição Federal, é considerado um marco na temática da infância e da juventude, colocando crianças e adolescentes como sujeitos de direitos. Fica estabelecida uma concepção de direitos e deveres baseados na ideia de proteção integral, antecipando-se à violação dos direitos e não se restringindo à atenção apenas após estes serem violados (LEMOS, 2008). O ECA garante à criança o direito a ser criada e educada no seio da sua família e afirma que devem ser propiciadas condições adequadas ao aleitamento materno inclusive aos filhos de mães submetidas a medida privativa de liberdade. Mais tarde, sofrerá alterações referentes a esta temática por meio das seguintes leis: Lei n. 12.962, de 2014; Marco Legal da Primeira Infância (2016); e Lei n. 13.715, de 2018. Importante ressaltar, porém, que o ECA não menciona o termo ‘primeira infância’ em nenhum momento: é um conjunto de leis que trata a infância como um todo, não trazendo esta discussão dos primeiros seis anos de vida. Será somente com o Marco Legal da Primeira Infância, vinte e seis anos depois, que haverá uma lei destinada a esse segmento específico.

Em 1995, a Lei n. 9.046 acrescenta dois parágrafos à Lei de Execução Penal, sendo um deles sobre a dotação de berçários nos estabelecimentos penais destinados a mulheres. Esta alteração, porém, ganhou nova redação com a Lei n. 11.942, de 2009. Esta última alterou também a redação de alguns artigos da LEP, conforme observado anteriormente, de modo a

assegurar às mães presas e aos recém-nascidos condições mínimas de assistência. Sendo assim, as modificações vão no sentido de garantir acompanhamento médico às mães e aos bebês, de assegurar a presença de berçários nos estabelecimentos penais, além de creche e seção para gestantes parturientes com profissionais qualificados.

No mesmo período, em 2010, o Brasil assina as chamadas Regras de Bangkok, que são as Regras das Nações Unidas para o tratamento de mulheres presas e medidas não privativas de liberdade para mulheres infratoras. As Regras de Bangkok são consideradas o principal marco normativo internacional a abordar essa temática, se propondo a tratar das especificidades de gênero no encarceramento feminino e levando também em conta que seja evitada a entrada de mais mulheres no sistema penitenciário, priorizando alternativas ao encarceramento (BRASIL, 2016f). Das setenta regras estabelecidas no documento, vinte e cinco delas abordam, de algum modo, a questão das crianças, da gestação e da maternidade no cárcere. Boa parte destas regras encontra-se no item específico ‘Mulheres gestantes, com filhos/as e lactantes na prisão’, o qual dispõe de regras sobre saúde, alimentação, permanência das crianças nos presídios, educação, separação das crianças de suas mães e amamentação.

As Regras de Bangkok podem ser entendidas como um complemento às Regras Mínimas para o Tratamento de Reclusos e às Regras de Tóquio, com as quais está também em consonância. Todas são regras adotadas pelas Nações Unidas, sendo as ‘Regras mínimas para o tratamento de reclusos’ de 1955 e as ‘Regras de Tóquio’, também conhecidas como Regras mínimas das Nações Unidas sobre medidas não privativas de liberdade, de 1990. Ambas não tratavam das especificidades da população carcerária feminina, daí então a importância e o pioneirismo das Regras de Bangkok. O documento ‘Regras mínimas para o tratamento de reclusos’, em especial, trazia apenas uma regra – Regra 23 – nesse sentido, a qual discorria sobre instalações especiais para mulheres grávidas ou parturientes, sobre a priorização para que o parto ocorresse em hospital fora da penitenciária e sobre os registros de nascimento das crianças, assim como a permanência delas com e sem suas mães (NAÇÕES UNIDAS, 1955). Em 2015, as ‘Regras mínimas para o tratamento de reclusos’ foram revisadas, atualizadas e batizadas como ‘Regras de Mandela’ (BRASIL, 2016g).

Em 2011, a Lei n. 12.403 altera dispositivos do Código de Processo Penal, incluindo a possibilidade da prisão domiciliar. Segundo a lei, e no que se refere ao tema desta pesquisa, o juiz poderá substituir a prisão preventiva pela domiciliar quando a pessoa privada de liberdade for imprescindível aos cuidados de pessoa menor de 6 anos e gestantes com gravidez de alto risco ou a partir do sétimo mês. Anos mais tarde, o Marco Legal da Primeira Infância vai

alterar o texto relativo às gestantes, sem mais especificar a questão da gravidez de risco ou qual mês de gestação a mulher precisa estar.

No ano de 2014, o ECA sofre alterações por meio da Lei n. 12.962, a qual se dedica exclusivamente a tratar da convivência das crianças com seus genitores privados de liberdade. Isso significa que os filhos e as filhas têm o direito de visitar suas mães e/ou pais privados de liberdade sem necessitar de qualquer tipo de autorização judicial, fortalecendo os vínculos familiares e contribuindo para a reinserção social dos genitores privados de liberdade (CAYRES E SPONCHIADO, 2015). Boa parte das alterações, com exceção do parágrafo 4º no artigo 19 do ECA, será suprimida ou alterada pelo Marco Legal da Primeira Infância, dois anos depois.

Em 2017, foi sancionada a Lei n. 13.434, a qual acrescenta parágrafo único ao Código de Processo Penal em relação ao uso de algemas durante o parto de mulheres privadas de liberdade. Já em 2018, a Lei n. 13.715 trata das hipóteses de perda do poder familiar e, no que se refere à questão dos filhos e filhas, muda a redação de um trecho do ECA a fim de garantir, salvo exceções, que a condenação dos genitores não implicará a destituição do poder familiar.

Abaixo segue sistematização desse panorama, em ordem cronológica, com os principais avanços normativos no que se refere à temática deste trabalho. Como título de cada quadro, encontra-se a legislação principal, com a sigla e o ano correspondentes. Logo abaixo, observações sobre seu texto original. Por fim, o quadro é dividido com as leis que alteram a lei principal e suas respectivas alterações, as quais aparecem em itálico, com especificação quando tenha sido uma mudança na redação ou quando tenha havido uma inclusão. As leis que não sofreram nenhuma alteração, a partir de 2009, têm destacados seus conteúdos relativos à temática.

Quadro 2: Código de Processo Penal – CPP – 1941

<b>CÓDIGO DE PROCESSO PENAL – CPP – 1941</b>	
<b>Situação original:</b> Não continha nenhuma menção aos filhos e às filhas de pessoas privadas de liberdade.	
<b>ALTERAÇÕES</b>	<b>MUDOU/INCLUIU</b>
Lei n. 12.403 (2011)	Mudou a redação: Art. 318 <i>Poderá o juiz substituir a prisão preventiva pela domiciliar quando o agente for: Incluiu: III - imprescindível aos cuidados especiais de pessoa menor de 6 (seis) anos de idade ou com deficiência;</i>
	A lei havia também incluído a questão da prisão domiciliar para gestantes a partir do 7º mês ou em gravidez de risco. Porém, com as alterações do Marco Legal da Primeira Infância, em 2016, esta inclusão foi suprimida.

Lei n. 13.257 – Marco Legal da Primeira Infância (2016)	Art. 6º: Logo que tiver conhecimento da prática da infração penal, a autoridade policial deverá:  Incluiu: <i>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.</i>
	Art. 185 Incluiu: § 10. <i>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.</i>
	Art. 304 Incluiu: § 4o <i>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.</i>
	Art. 318 Poderá o juiz substituir a prisão preventiva pela domiciliar quando o agente for:  Mudou a redação: <i>IV - gestante</i> ; Incluiu: <i>V - mulher com filho de até 12 (doze) anos de idade incompletos</i> ; Incluiu: <i>VI - homem, caso seja o único responsável pelos cuidados do filho de até 12 (doze) anos de idade incompletos.</i>
Lei n. 13.434 (2017)	Art. 292 Mudou a redação: <i>Parágrafo único. É vedado o uso de algemas em mulheres grávidas durante os atos médico-hospitalares preparatórios para a realização do parto e durante o trabalho de parto, bem como em mulheres durante o período de puerpério imediato.</i>

Fonte: Elaboração própria da autora.

### Quadro 3: Lei de Execução Penal – LEP – 1984

LEI DE EXECUÇÃO PENAL – LEP – 1984	
<b>Situação original:</b> Coloca a questão de a condenada ter filho menor ou ser gestante como condição para recolhimento de regime aberto em residência particular. O Art. 89 discorria sobre a possibilidade de a penitenciária de mulheres ser dotada de seção para gestante e parturiente e de creche. Esse artigo ganhou nova redação com a Lei 11.942, conforme será mostrado abaixo.	
ALTERAÇÕES	MUDOU/INCLUIU
Lei n. 9.046 (1995)	A Lei havia incluído a obrigatoriedade de berçários em estabelecimentos penais destinados às mulheres, de modo que pudessem amamentar seus bebês. Esta parte, porém, foi suprimida após as alterações advindas da Lei 11.942, as quais serão detalhadas em seguida.
Lei n. 11.942 (2009)	Mudou a redação: Art. 83 § 2o <i>Os estabelecimentos penais destinados a mulheres serão dotados de berçário, onde as condenadas possam cuidar de seus filhos, inclusive amamentá-los, no mínimo, até 6 (seis) meses de idade.</i>
	Mudou a redação: Art. 89 <i>Além dos requisitos referidos no art. 88, a penitenciária de mulheres será dotada de seção para gestante e parturiente e de creche para abrigar crianças maiores de 6 (seis) meses e menores de 7 (sete) anos, com a finalidade de assistir a criança desamparada cuja responsável estiver presa.</i>
	Incluiu: <i>Parágrafo único. São requisitos básicos da seção e da creche referidas neste artigo: I – atendimento por pessoal qualificado, de acordo com as diretrizes adotadas pela legislação educacional e em unidades autônomas; e II – horário de funcionamento que garanta a melhor assistência à criança e à sua responsável.</i>

Fonte: Elaboração própria da autora.

Quadro 4: Constituição Federal – CF – 1988

<b>CONSTITUIÇÃO FEDERAL – CF – 1988</b>	
<b>Situação original:</b> Às mulheres privadas de liberdade são asseguradas condições para que possam permanecer com seus filhos durante o período de amamentação (art. 5º, incisos L). Além disso, mais adiante (art. 6º, caput), a proteção à maternidade e à infância são colocadas como direitos sociais.	
<b>ALTERAÇÕES:</b>	A CF não teve alterações nesta temática.

Fonte: Elaboração própria da autora.

Quadro 5: Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA – 1990

<b>ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE – ECA – 1990</b>	
<b>Situação original:</b> O Art. 9º afirma que o poder público, as instituições e os empregadores propiciarão condições adequadas ao aleitamento materno, inclusive aos filhos de mães submetidas à medida privativa de liberdade. Além disso, o ECA garante às crianças e adolescentes o direito a ser criado e educado no seio da sua família. Não faz menção ao termo “primeira infância”.	
<b>ALTERAÇÕES</b>	<b>MUDOU/INCLUIU</b>
Lei n. 12.962 (2014)	Incluiu: Art. 19, § 4º <i>Será garantida a convivência da criança e do adolescente com a mãe ou o pai privado de liberdade, por meio de visitas periódicas promovidas pelo responsável ou, nas hipóteses de acolhimento institucional, pela entidade responsável, independentemente de autorização judicial.</i>
Lei n. 13.257 (2016) – Marco Legal da Primeira Infância	Mudou a redação: Art. 8º, § 5º <i>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.</i> <sup>9</sup>
	Incluiu: Art. 8º §10 <i>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>
Lei n. 13.715 (2018)	Mudou a redação: Art. 23, § 2º <i>A condenação criminal do pai ou da mãe não implicará a destituição do poder familiar, exceto na hipótese de condenação por crime doloso sujeito à pena de reclusão contra outrem igualmente titular do mesmo poder familiar ou contra filho, filha ou outro descendente.</i>

Fonte: Elaboração própria da autora.

<sup>9</sup> Para ciência, segue Art. 8º, § 4º do ECA: “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”. (BRASIL, 1990a).

Quadro 6: Lei n. 11.942 – 2009

<b>LEI N. 11.942 – 2009</b>
Dá nova redação a alguns artigos da Lei de Execução Penal, para assegurar às mães presas e aos recém-nascidos condições mínimas de assistência.

Fonte: Elaboração própria da autora.

Quadro 7: Regras de Bangkok – 2010

<b>REGRAS DE BANGKOK – 2010</b>	
Sistematização das Regras que trazem o tema das crianças com mães privadas de liberdade:	
Regra 2	Item 2: Antes ou no momento de seu ingresso, deverá ser permitido às mulheres responsáveis pela guarda de crianças tomar as providências necessárias em relação a elas, incluindo a possibilidade de suspender por um período razoável a medida privativa de liberdade, levando em consideração o melhor interesse das crianças.
Regra 3	Item 1: No momento do ingresso, deverão ser registrados o número e os dados pessoais dos/as filhos/as das mulheres que ingressam nas prisões. Os registros deverão incluir, sem prejudicar os direitos da mãe, ao menos os nomes das crianças, suas idades e, quando não acompanharem a mãe, sua localização e situação de custódia ou guarda.  Item 2: Toda informação relativa à identidade das crianças deverá ser confidencial e o uso de tais informações deverá sempre obedecer à exigência de garantir o melhor interesse das crianças.
Regra 5	A acomodação de mulheres presas deverá conter instalações e materiais exigidos para satisfazer as necessidades de higiene específicas das mulheres, incluindo absorventes higiênicos gratuitos e um suprimento regular de água disponível para cuidados pessoais das mulheres e crianças, em particular mulheres que realizam tarefas na cozinha e mulheres gestantes, lactantes ou durante o período da menstruação.
Regra 9	Se a mulher presa for acompanhada de criança, esta também deverá passar por exame médico, preferencialmente por um pediatra, para determinar eventual tratamento ou necessidades médicas. Deverá ser oferecido atendimento médico adequado, no mínimo equivalentes ao disponível na comunidade.
Regra 14	Ao se formular respostas ao HIV/AIDS nas instituições penitenciárias, os programas e serviços deverão ser orientados às necessidades próprias das mulheres, incluindo a prevenção da transmissão de mãe para filho/a. Nesse contexto, as autoridades penitenciárias deverão incentivar e apoiar o desenvolvimento de iniciativas de prevenção, tratamento e cuidado do HIV, como a educação entre pares.
Regra 15	Os serviços de saúde da prisão deverão prover ou facilitar programas de tratamento especializados a mulheres usuárias de drogas, considerando anterior vitimização, as necessidades especiais das mulheres gestantes e mulheres com crianças, assim como a diversidade cultural de suas experiências.
Regra 21	Funcionários/as da prisão deverão demonstrar competência, profissionalismo e sensibilidade e deverão preservar o respeito e a dignidade ao revistarem crianças na prisão com a mãe ou crianças visitando presas.

Regra 22	Não se aplicarão sanções de isolamento ou segregação disciplinar a mulheres gestantes, nem a mulheres com filhos/as ou em período de amamentação.
Regra 23	Sanções disciplinares para mulheres presas não devem incluir proibição de contato com a família, especialmente com crianças.
Regra 24	Instrumentos de contenção jamais deverão ser usados em mulheres em trabalho de parto, durante o parto e nem no período imediatamente posterior.
Regra 26	Será incentivado e facilitado por todos os meios razoáveis o contato das mulheres presas com seus familiares, incluindo seus filhos/as, quem detêm a guarda de seus filhos/as e seus representantes legais. Quando possível, serão adotadas medidas para amenizar os problemas das mulheres presas em instituições distantes de seus locais de residência.
Regra 28	Visitas que envolvam crianças devem ser realizadas em um ambiente propício a uma experiência positiva, incluindo no que se refere ao comportamento dos funcionários/as, e deverá permitir o contato direto entre mães e filhos/as. Onde possível, deverão ser incentivadas visitas que permitam uma permanência prolongada dos/as filhos/as.
Regra 33	Item 3: Onde crianças puderem acompanhar suas mães na prisão, os/as funcionários/as também serão sensibilizados sobre as necessidades de desenvolvimento das crianças e será oferecido treinamento básico sobre atenção à saúde da criança para que respondam com prontidão a emergências.
Regra 39	As adolescentes gestantes deverão receber suporte e cuidados médicos equivalentes ao fornecido às presas adultas. Sua saúde deverá ser monitorada por médico especializado, tendo em conta que devido à sua idade pode haver maiores riscos de complicações durante a gestação.
Regra 42	Item 2: O regime prisional deverá ser flexível o suficiente para atender às necessidades de mulheres gestantes, lactantes e mulheres com filhos/as. Nas prisões serão oferecidos serviços e instalações para o cuidado das crianças a fim de possibilitar às presas a participação em atividades prisionais.
	Item 3: Haverá especial empenho na elaboração de programas apropriados para mulheres gestantes, lactantes e com filhos/as na prisão.
Regra 48	Item 1: Mulheres gestantes ou lactantes deverão receber orientação sobre dieta e saúde dentro de um programa a ser elaborado e supervisionado por um profissional da saúde qualificado. Deverão ser oferecidos gratuitamente alimentação adequada e pontual, um ambiente saudável e oportunidades regulares de exercícios físicos para gestantes, lactantes, bebês e crianças.
	Item 2: Mulheres presas não deverão ser desestimuladas a amamentar seus filhos/as, salvo se houver razões de saúde específicas para tal.
	Item 3: As necessidades médicas e nutricionais das mulheres presas que tenham recentemente dado à luz, mas cujos/as filhos/as não se encontram com elas na prisão, deverão ser incluídas em programas de tratamento.
Regra 49	Decisões para autorizar os/as filhos/as a permanecerem com suas mães na prisão deverão ser fundamentadas no melhor interesse da criança. Crianças na prisão com suas mães jamais serão tratadas como presas.
Regra 50	Mulheres presas cujos/as filhos/as estejam na prisão deverão ter o máximo possível de oportunidades de passar tempo com eles.

Regra 51	Item 1: Crianças vivendo com as mães na prisão deverão ter acesso a serviços permanentes de saúde e seu desenvolvimento será supervisionado por especialistas, em colaboração com serviços de saúde comunitários.
	Item 2: O ambiente oferecido para a educação dessas crianças deverá ser o mais próximo possível àquele de crianças fora da prisão.
Regra 52	Item 1: A decisão do momento de separação da mãe de seu filho deverá ser feita caso a caso e fundada no melhor interesse da criança, no âmbito da legislação nacional pertinente.
Regra 52	Item 2: A remoção da criança da prisão deverá ser conduzida com delicadeza, e apenas quando alternativas de cuidado da criança tenham sido identificadas e, no caso de presas estrangeiras, com consulta aos funcionários/as consulares.
Regra 52	Item 3: Uma vez separadas as crianças de suas mães e colocadas com familiares ou parentes, ou sob outras formas de cuidado, serão oferecidas às mulheres presas o máximo de oportunidades e condições para encontrar-se com seus filhos e filhas, quando estiver sendo atendido o melhor interesse das crianças e a segurança pública não for comprometida.
Regra 53	Item 1: Quando houver tratados bilaterais ou multilaterais pertinentes em vigência, a transferência das presas estrangeiras não residentes ao seu país de origem, especialmente se nele tiverem filhos/as, deverá ser considerada o mais cedo possível durante o seu encarceramento, após prévia requisição ou o consentimento informado da mulher em questão.
Regra 53	Item 2: Em caso de se retirar da prisão uma criança que viva com uma presa estrangeira não residente, será considerado o envio da criança a seu país de origem, considerando o seu melhor interesse e após consulta à mãe.
Regra 64	Penas não privativas de liberdade para as mulheres gestantes e mulheres com filhos/as dependentes serão preferidas sempre que for possível e apropriado, sendo a pena de prisão considerada apenas quando o crime for grave ou violento ou a mulher representar ameaça contínua, sempre velando pelo melhor interesse do/a filho/a ou filhos/as e assegurando as diligências adequadas para seu cuidado.
Regra 68	Serão envidados esforços para organizar e promover pesquisa sobre o número de crianças afetadas pelo conflito de suas mães com o sistema de justiça criminal, e o encarceramento em particular, e o impacto disso nas crianças, com o intuito de contribuir para a formulação de políticas e a elaboração de programas, considerando o melhor interesse das crianças.
Regra 69	Serão envidados esforços para revisar, avaliar e tornar públicas periodicamente as tendências, os problemas e os fatores associados ao comportamento infrator em mulheres e a efetividade das respostas às necessidades de reintegração social das mulheres infratoras, assim como de seus filhos/as, com o intuito de reduzir a estigmatização e o impacto negativo do conflito das mulheres com o sistema de justiça criminal nas mulheres e em seus filhos/as.
Regra 70	Item 1: Os meios de comunicação e o público serão informados sobre as razões pelas quais as mulheres entram em conflito com o sistema de justiça criminal e as maneiras mais eficazes de lidar com essas situações, com o intuito de permitir a reintegração social das mulheres, considerando o melhor interesse de seus filhos/as.
Regra 70	Item 2: Publicação e disseminação da pesquisa e exemplos de boas práticas deverão formar elementos amplos de políticas que visem melhorar os resultados e a igualdade das respostas do sistema de justiça criminal para mulheres infratoras e seus filhos/as.

Fonte: Elaboração própria da autora.

Quadro 8: Lei n. 12.403 – 2011

<b>LEI N. 12.403 – 2011</b>
<p>Altera o Código de Processo Penal, incluindo um capítulo sobre prisão domiciliar (Capítulo IV):  <i>Art. 318. Poderá o juiz substituir a prisão preventiva pela domiciliar quando o agente for:</i>  <i>III - imprescindível aos cuidados especiais de pessoa menor de 6 (seis) anos de idade ou com deficiência;</i>  <i>IV - gestante a partir do 7o (sétimo) mês de gravidez ou sendo esta de alto risco.<sup>10</sup></i></p>

Fonte: Elaboração própria da autora.

Quadro 9: Lei n. 12.962 – 2014

<b>LEI N. 12.962 – 2014</b>
<p>Altera o ECA para assegurar a convivência da criança e do adolescente com os pais privados de liberdade. Incluiu o Art. 19, § 4o <i>Será garantida a convivência da criança e do adolescente com a mãe ou o pai privado de liberdade, por meio de visitas periódicas promovidas pelo responsável ou, nas hipóteses de acolhimento institucional, pela entidade responsável, independentemente de autorização judicial.</i></p>
<p>Outras alterações que esta lei havia realizado no ECA foram suprimidas ou alteradas posteriormente pela Lei n. 13.257 – Marco Legal da Primeira Infância.</p>

Fonte: Elaboração própria da autora.

Quadro 10: Lei n. 13.257 – Marco Legal da Primeira Infância – 2016

<b>LEI N. 13.257 – MARCO LEGAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA – 2016</b>
<p>Altera o Código de Processo Penal, ampliando os casos de aplicação do sistema da prisão domiciliar.</p>
<p>Art. 19 (altera o Art. 8º da Lei n. 8.069, Estatuto Criança e do Adolescente):            § 5º <i>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.</i>            § 10. <i>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." (NR)</i></p>

<sup>10</sup> No Código de Processo Penal, esse inciso é suprimido devido às posteriores alterações da Lei n. 13.257 – Marco Legal da Primeira Infância.

Art. 41. Os arts. 6º, 185, 304 e 318 do Decreto-Lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), passam a vigorar com as seguintes alterações:

*Art. 6º, 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." (NR)*

*Art. 185, § 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." (NR)*

*Art. 304, § 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." (NR)*

*Art. 318, 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.*

Fonte: Elaboração própria da autora.

A sistematização objetivou trazer os principais avanços que a legislação teve em relação às crianças que têm suas mães e/ou pais privados de liberdade. Todavia, o quadro normativo não se desenvolve de maneira homogênea: é repleto de contradições, com avanços e retrocessos que coexistem e se contrastam a todo o momento. Nesse sentido, faz-se necessário tratar das questões que impactam violentamente o encarceramento dos genitores destas crianças, em especial de suas mães.

#### 4.2 A LEI DE DROGAS, UM RETROCESSO NO QUADRO NORMATIVO

A Lei n. 11.343, de 2006, também conhecida como Lei de Drogas, entre outras finalidades, visa definir crimes e estabelecer normas para a repressão ao tráfico ilícito de drogas (BRASIL, 2006). Nesse sentido, a lei diferencia o usuário do traficante de drogas, penalizando duramente este último. Uma diferenciação, porém, que não fica clara, abrindo brecha para interpretações distintas. O 2º parágrafo do Artigo 28 da lei dá a dimensão dessa ausência de limites claros entre uso pessoal e tráfico: “Para determinar se a droga destinava-se a consumo pessoal, o juiz atenderá à natureza e à quantidade da substância apreendida, ao local e às condições em que se desenvolveu a ação, às circunstâncias sociais e pessoais, bem como à conduta e aos antecedentes do agente.” (BRASIL, 2006).

A pergunta levantada é: quem define se uma pessoa é usuária ou traficante? [...] quais são as chances de uma mulher negra, com uma pequena quantidade de substância ilícita ser considerada traficante e não usuária? Quais as influências sociais, políticas, territoriais, raciais e de gênero para a definição desta diferenciação? Eu respondo: todas as influências. (BORGES, 2018, p. 99).

No Brasil, o tráfico de drogas é responsável por 62% das mulheres privadas de liberdade, enquanto no caso dos homens o número cai para 26%<sup>11</sup>. Os números relacionados ao tráfico são os maiores tanto no caso masculino, como no caso feminino, mas impressionam neste último, de modo que 3 em cada 5 mulheres que estão privadas de liberdade respondem por crimes ligados ao tráfico. Estes dados ficam ainda mais impressionantes quando analisados ao longo dos anos: em 2006, a população prisional feminina era de 17,2 mil, enquanto dez anos depois, em 2016, o número já era de 42,4 mil mulheres. Com estes números, o Brasil fica na quarta posição mundial em relação ao tamanho absoluto de sua população prisional feminina, ficando atrás apenas dos Estados Unidos, da China e da Rússia. Isso tudo em um cenário onde 45% destas mulheres que são privadas de liberdade no Brasil ainda não tem condenação, ou seja, ainda aguarda julgamento<sup>12</sup>. A Lei de Drogas legitimou o superencarceramento, principalmente no caso das mulheres.

Um dado interessante sobre o impacto direto da nova Lei de Drogas no superencarceramento e o tempo de funcionamento das unidades prisionais. São 1.424 unidades prisionais no país. 4 em cada 10 destas unidades tem menos de 10 anos de existência. O que quero dizer é que se antes havia um crescimento estável, e por diversos fatores que, não tenho dúvidas, também se impregnavam de racismo, a reordenação sistêmica e de pleno funcionamento da lógica racista ocorre neste marco de 2006. (BORGES, 2018, p. 19).

Nesse sentido, importante reforçar que 62% da população prisional feminina é composta por mulheres negras. Além disso, 50% tem entre 18 e 29 anos e 66% não possui ensino médio. Sobre filhos, eles existem para 74% destas mulheres<sup>13</sup>, o que reforça a falta de homogeneidade no quadro normativo brasileiro: enquanto por um lado estimula a prisão domiciliar, por outro lado promove o encarceramento em massa, dificultando o convívio entre pais e filhos.

Ainda nesta dinâmica de avanços e retrocessos, importante trazer o caso do Supremo Tribunal Federal sobre tráfico privilegiado, que é quando o agente é primário, não se dedica às atividades criminosas, tem bons antecedentes e não integra organização criminosa, sendo possível reduzir sua pena. A decisão do STF, em 2016, é de que o tráfico privilegiado não deve ser considerado crime de natureza hedionda, o qual seria inafiançável e insuscetível de anistia, graça e indulto<sup>14</sup> (BRASIL, 2016o). Os crimes hediondos estão previstos na Lei 8.072, de 1990, e são crimes nos quais a progressão de regime só pode acontecer após o

<sup>11</sup> Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen Atualização – Junho de 2016 (BRASIL, 2017c).

<sup>12</sup> Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias Infopen Mulheres – 2ª edição. (BRASIL, 2017e).

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> Fonte: “Crime de tráfico privilegiado de entorpecentes não tem natureza hedionda, decide STF”. Notícias STF. Junho, 2016. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=319638>.

cumprimento de dois quintos da pena, se o apenado for primário, e de três quintos, se for reincidente (BRASIL, 1990b).

A decisão é relevante neste contexto, pois beneficia principalmente as mulheres presas por tráfico de drogas. Além do que já foi destacado acima, observa-se que existe um perfil clássico da maioria das mulheres que estão privadas de liberdade: ré primária, de bons antecedentes, com emprego e residência fixos, flagrada com pequena quantidade de droga quando visitava o marido na penitenciária (SIMAS et al., 2015). Assim, esta decisão vem como um avanço no sentido em que pode impactar o desencarceramento dessas mulheres, visto que terão direitos como o indulto, a progressão de regime antecipada, a suspensão condicional da pena e a liberdade provisória (BRASIL, 2016i).

## 5 MARCO LEGAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA

### 5.1 HISTÓRICO E PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA LEI

A Lei n. 13.257, mais conhecida como Marco Legal da Primeira Infância ou Estatuto da Primeira infância, foi sancionada pela Presidenta Dilma Rousseff em 8 de março de 2016 e é considerada uma inovação e um grande avanço no campo da primeira infância. Antes de passar pelo Executivo, o então Projeto de Lei teve uma trajetória que começou cinco anos antes, em 2011, com o lançamento da Frente Parlamentar da Primeira Infância, composta por mais de 200 parlamentares. Essa Frente chegou a organizar, em abril de 2013, um seminário internacional com o tema do Marco Legal da Primeira Infância e em dezembro do mesmo ano apresentou o Projeto de Lei da Primeira Infância – o PL 6.998/2013. Em seguida, no início de 2014, foi criada a Comissão Especial da Primeira Infância, a qual realiza, ainda em 2014, mais um seminário internacional sobre o tema, além de seminários regionais em quatro capitais do país, e duas audiências públicas.

O Poder Executivo, por meio de diversas áreas, também esteve presente durante o processo de construção do Marco Legal:

[F]oram realizadas sucessivas reuniões e contatos com dirigentes e técnicos de setores dos Ministérios da Educação, da Saúde, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Secretaria de Direitos Humanos e da Secretaria de Assuntos Estratégicos. Deles provieram valiosas contribuições, seja em forma de reflexões que levaram a ajustes ora de forma, ora de conteúdo, seja como sugestões pontuais de itens que foram modificados ou agregados. (BRASIL, 2016a, p. 16).

Além do Legislativo e do Executivo, outros atores estavam igualmente ativos nesse processo. A sociedade civil, principalmente representada pela Rede Nacional Primeira Infância (RNPI), formada por mais de 200 organizações que atuam direta ou indiretamente no tema da primeira infância, e conselhos como o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) tiveram forte influência nas discussões e no conteúdo que foi produzido, além do Ministério Público e de pesquisadores de diversas áreas relacionadas à primeira infância.

Ao final de 2014, o PL foi aprovado pela Comissão Especial da Primeira Infância, tendo sido rejeitados alguns pontos que significariam ainda mais avanços nesta temática.

[F]oram rejeitados os itens que previam aumento da licença maternidade, salas de amamentação nas empresas e proibição da publicidade infantil [...]. O aumento da licença-paternidade proposto por mais trinta dias, foi aprovado por mais quinze dias. (BRASIL, 2016a, p. 16).

Ao analisar o projeto de lei original, seu Art. 2º acrescentava ao ECA um importante ponto em relação à publicidade infantil, tema que desaparece posteriormente: “Fica terminantemente proibida a publicidade voltada ao público infantil nos meios de comunicação, em especial televisão e radiodifusão, nos horários compreendidos entre 8 horas e 18 horas.” (BRASIL, 2013, p. 2). A questão das licenças maternidade e paternidade não constavam no projeto original – foram incluídas ao longo das discussões na Câmara -, mas também não se sustentaram integralmente: a licença-paternidade se manteve em partes, sendo considerada um dos temas mais sensíveis do Marco Legal e responsável por alguns conflitos, como será visto em seguida.

Além disso, comparando o texto original com a versão enviada ao Senado e até mesmo com a versão final da lei, a alteração de uma importante definição é percebida: o texto original define primeira infância como “período da vida que envolve a fase gestacional, o nascimento e os primeiros seis anos completos, sendo basilar na formação da pessoa, na construção da subjetividade e das interações sociais” (BRASIL, 2013, p. 3), enquanto o texto final fica com a seguinte redação: “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” (BRASIL, 2016i, não paginado). O período da gestação é suprimido na redação final, contrariando boa parte da literatura que o inclui dentro das etapas da primeira infância, conforme foi visto no Capítulo 2. Esta decisão foi abordada no parecer da Senadora Fatima Bezerra, relatora do PLC no Senado: “Apesar de não haver consenso científico a respeito da delimitação desse período da vida da criança, o projeto adotou esse entendimento corroborado pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e pela Rede Nacional Primeira Infância.” (BRASIL, 2016m, p. 3).

A alguns retrocessos no texto do projeto, soma-se o recurso n. 335/2014, de autoria do deputado Guilherme Campos (PSD-SP), que contestava o caráter conclusivo da Comissão Especial da Primeira Infância e solicitava que o PL fosse submetido ao Plenário (BRASIL, 2014). O argumento é de que a demanda veio de um importante setor econômico, muito provavelmente incomodado com a ampliação da licença-paternidade proposta pelo PL (BARROS, 2015), a qual, conforme colocado acima, já havia sofrido alterações em relação ao texto original. O recurso foi apresentado no dia 22 de dezembro de 2014, quando a Câmara já entrava em recesso e dias antes de vários dos deputados que assinaram o recurso, incluindo seu autor, perderem o mandato por não terem sido reeleitos. No total, 66 deputados assinaram o documento, o que faria com que o Projeto de Lei não seguisse para o Senado e sim

retornasse ao plenário da Câmara dos Deputados. Para que a manobra não tivesse êxito, pelo menos 50% dos deputados que assinaram o recurso, ou seja, 34 deles, deveriam retirar suas assinaturas até 30 de janeiro de 2015. Um esforço coletivo da sociedade civil e dos parlamentares envolvidos com o PL conseguiu que 39 parlamentares assinassem um requerimento de retirada da assinatura, o que fez com que o PL seguisse a tramitação prevista e fosse enviado ao Senado em fevereiro de 2015<sup>15,16</sup>.

No Senado, o projeto seguiu com a denominação PLC 014/2015 e foi distribuído, em um primeiro momento, à Comissão de Assuntos Sociais (CAS), à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) e à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), conforme demonstra publicação oficial no Diário do Senado Federal – DSF<sup>17</sup>. Em abril de 2015, o Requerimento n. 279 de 2015 (ANEXO C), assinado pelo então Presidente da Comissão de Educação, Cultura e Esporte, solicitou, com êxito, que o PLC 014/2015 fosse encaminhado também a esta comissão. Ao final do mesmo ano, outro requerimento, n. 1.420 de 2015 (ANEXO D), também aprovado por votação, conseguiu que o projeto tramitasse em regime de urgência. Em fevereiro de 2016, após parecer da Relatora<sup>18</sup>, e com a inclusão de três emendas de redação, o projeto é aprovado por unanimidade no Senado Federal, sendo encaminhado para sanção – sem vetos – da Presidenta da República (BRASIL, 2016l) – ANEXO E.

Figura 3: Ilustração comemorativa à sanção do Marco Legal da Primeira Infância pela então Presidenta da República Dilma Rousseff



Fonte: Carta da Rede Nacional Primeira Infância à Dilma Rousseff (ANEXO A).

<sup>15</sup> MATTOS, 2015a.

<sup>16</sup> MATTOS, 2015b.

<sup>17</sup> BRASIL, 2015b.

<sup>18</sup> BRASIL, 2016m.

## 5.2 CARACTERÍSTICAS E AVANÇOS

O Marco Legal da Primeira Infância é composto por 43 artigos e tem como base e concordância a Constituição Federal e o ECA. Cinco leis sofrem alterações ao longo do texto<sup>19</sup>: o próprio ECA, do Artigo 18 ao Artigo 36; a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), no Artigo 37; a Lei n. 11.770, de 2008, no Artigo 38; o Código de Processo Penal (CCP), no Artigo 41; e a Lei n. 12.662, de 2012, no Artigo 43. Já em seu primeiro artigo fica claro o principal objetivo do Marco Legal: “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” (BRASIL, 2016i, não paginado). Visando, então, orientar as políticas públicas para a primeira infância, a lei supre algumas lacunas do Estatuto da Criança e do Adolescente em relação às particularidades dos primeiros seis anos de vida. Alguns temas como a amamentação, a licença-paternidade e, inclusive, as crianças que têm seus genitores privados de liberdade não foram tratados no texto do ECA e aparecem de forma concreta no Marco Legal.

Os pontos que tratam dos direitos trabalhistas dos pais estão entre os que mais tiveram visibilidade e repercussão. A inclusão de novos incisos na CLT garante ao empregador celetista dois tipos de licença: uma de até dois dias, para acompanhar consultas médicas e demais exames complementares durante o período de gravidez de sua esposa ou companheira; e a outra de um dia por ano para acompanhar filho de até seis anos em consulta médica. Além disso, as alterações na Lei n. 11.770, de 2008, prorrogam a licença-paternidade, tema que, além de ser um dos mais sensíveis entre os parlamentares, foi um dos mais divulgados pela imprensa ao tratar o Marco Legal da Primeira Infância.

Outro tema tratado pelo Marco Legal, em seu artigo 4º, é a questão da participação: por meio de uma abordagem participativa, a criança é incluída na definição das ações que lhe digam respeito, em conformidade com suas características etárias e de desenvolvimento (BRASIL, 2016i). No mesmo sentido, o Marco Legal trata a criança como cidadã de hoje, do presente, e não como cidadã do futuro como frequentemente é chamada. Enquanto o ECA fala

---

<sup>19</sup> Fonte: Quadro comparativo produzido pelo Senado Federal, disponível no ANEXO B.

em “preparo para o exercício da cidadania”<sup>20</sup>, o Marco Legal já coloca a criança na condição de cidadã<sup>21</sup>. Toda criança é cidadã e é sujeita de direitos, como o direito de ser:

Toda criança nasce com o direito de ser. É um erro muito grave, que ofende o direito de ser, conceber a criança como apenas um projeto de pessoa, como alguma coisa que no futuro poderá adquirir a dignidade de um ser humano. É preciso reconhecer e não esquecer em momento algum, que, pelo simples fato de existir, a criança já é uma pessoa e por essa razão merecedora do respeito que é devido exatamente na mesma medida a todas as pessoas. (DALLARI e KORCZACK, 1986, p. 21).

### 5.3 O MARCO LEGAL E AS CRIANÇAS QUE TÊM SEUS PAIS PRIVADOS DE LIBERDADE

A Lei n. 13.257 trata dos filhos e das filhas de pessoas privadas de liberdade por meio de alterações em duas leis: o Estatuto da Criança e do Adolescente e o Código de Processo Penal. No ECA, estas modificações envolvem a questão da saúde tanto da gestante e mãe privada de liberdade, como de seu bebê. O Artigo 8º do ECA e seus respectivos parágrafos tiveram boa parte de suas redações alteradas pelo Marco Legal. No que tange ao tema, o parágrafo 5º do referido artigo sofre alteração no sentido de garantir assistência psicológica às gestantes e mães que se encontrem em situação de privação de liberdade. Por sua vez, o parágrafo 10 é incluído de modo a assegurar que os filhos de mulheres privadas de liberdade sejam acolhidos em ambiente que atenda às normas sanitárias e assistenciais do Sistema Único de Saúde.

Por sua vez, o Código de Processo Penal tem quatro de seus artigos alterados pelo Artigo 41 do Marco Legal da Primeira Infância. Das alterações, três delas são bem similares e vão no mesmo sentido: o de obter informações sobre a existência de filhos ou filhas das pessoas que estão privadas de liberdade, além de mais detalhes como a idade destes filhos, se possuem alguma deficiência e o contato de um eventual responsável. Esta preocupação aparece nas inclusões do inciso X no Artigo 6º, direcionada à autoridade penal, do parágrafo 10 no Artigo 185, direcionada ao conteúdo do interrogatório, e do parágrafo 4º no Artigo 304, direcionada ao conteúdo da lavratura do auto de prisão em flagrante.

Contudo, são as alterações no Artigo 318 do Código de Processo Penal aquelas que podem ser consideradas as mais impactantes na vida das crianças que têm seus pais e mães privados de liberdade. O Artigo 318 discorre sobre as possibilidades de substituição da prisão

<sup>20</sup> Estatuto da Criança e do Adolescente, Art. 53. (BRASIL, 1990a).

<sup>21</sup> Marco Legal da Primeira Infância, Art. 4º, incisos I, V e parágrafo único. (BRASIL, 2016i).

preventiva pela domiciliar e tem duas condições incluídas, via incisos, pelo Marco Legal da Primeira Infância: o inciso V, que contempla mulher com filho de até 12 (doze) anos de idade incompletos; e o inciso VI, que incorpora o homem preso caso seja o único responsável pelos cuidados do filho de até 12 (doze) anos de idade incompletos. Além disso, o Marco Legal altera a redação do inciso IV: enquanto a redação antiga, a qual já havia sido uma conquista da Lei n. 12.403, de 2011, considerava passível de prisão domiciliar gestante a partir do 7º (sétimo) mês de gravidez ou sendo esta de alto risco, a nova redação dada pelo Marco Legal não especifica o mês da gestação ou a questão do risco, conforme já colocado no capítulo anterior ao tratar a Lei n. 12.403. Assim, ser gestante é suficiente para que o juiz possa substituir a prisão preventiva pela domiciliar.

Importante lembrar que as Regras de Bangkok já apontavam, em diversos pontos, a importância da convivência da criança com seus pais. A Regra 64, mais especificamente, explicita: “Penas não privativas de liberdade para as mulheres gestantes e mulheres com filhos/as dependentes serão preferidas sempre que for possível e apropriado, sendo a pena de prisão considerada apenas quando o crime for grave ou violento ou a mulher representar ameaça contínua, sempre velando pelo melhor interesse do/a filho/a ou filhos/as e assegurando as diligências adequadas para seu cuidado.” (BRASIL, 2016f, p. 35). Além disso, em seu Artigo 317, a Lei n. 12.403, de 2011, conforme já colocado anteriormente, é responsável por dar luz ao tema da prisão domiciliar e a define: “A prisão domiciliar consiste no recolhimento do indiciado ou acusado em sua residência, só podendo dela ausentar-se com autorização judicial” (BRASIL, 2011, não paginado). A Lei já trazia possibilidades para que pessoas privadas de liberdade com filhos pequenos tentassem a prisão domiciliar. O Marco Legal, nesse sentido, reflete esses avanços dos últimos anos e, por si só, já é uma grande conquista quando se trata de crianças na primeira infância com suas mães e/ou pais privados de liberdade.

Por outro lado, vale reforçar o *caput* do artigo 318 do Código de Processo Penal: “Poderá o juiz substituir a prisão preventiva pela domiciliar quando o agente for:” (BRASIL, 2011, não paginado). Desse modo, com o verbo poder conjugado como “poderá”, entende-se que não existe uma segurança jurídica em relação à prisão domiciliar, a qual fica na dependência da interpretação do juiz. O que é visto, após a sanção do Marco Legal, é, de fato, uma grande luta para que esse direito possa ser exercido. Além disso, existem barreiras que podem atrasar o processo, como a questão documental – a gravidez e/ou existência de filhos precisa ser comprovada –, e a demora na análise das solicitações da prisão domiciliar.

Nesse contexto, e ciente de que milhares de mulheres continuam presas mesmo tendo direito à prisão domiciliar, o Coletivo de Advogados em Direitos Humanos (CADHu), com apoio da Defensoria Pública da União (DPU), além de diversos atores da sociedade civil, impetrou no Supremo Tribunal Federal (STF) em 2017, pouco mais de um ano depois da sanção do Marco Legal, um Habeas Corpus Coletivo para que faça valer o que está na lei, ou seja, solicitando que o Artigo 318 do Código de Processo Penal fosse aplicado às mulheres em prisão preventiva. O HC 143.641 recorre ao Marco Legal da Primeira Infância, mostrando que boa parte dos pedidos de prisão domiciliar nos casos especificados pela Lei estava sendo indeferido. No início de 2018, o HC Coletivo foi examinado e julgado pela 2ª Turma do Supremo Tribunal Federal, a qual concedeu habeas corpus a todas as presas provisórias que são gestantes ou mães de crianças de até doze anos de idade ou com deficiência (BRASIL, [2018i]).

Com esse resultado, os tribunais tiveram um prazo para cumprimento do que foi determinado pelo STF, com a ciência de que a decisão pode levar milhares de mulheres ao desencarceramento, contribuindo também para diminuir a superlotação nas unidades prisionais femininas. Todavia, muitos juízes têm desrespeitado a lei e a decisão do Supremo Tribunal Federal, indeferindo pedidos de habeas corpus com argumentos que não se sustentam, como o fato de a criança já estar com outro familiar.

Além disso, uma lei sancionada em dezembro de 2018 surge como um retrocesso a todo este processo que foi construído ao longo dos últimos anos. A Lei n. 13.769, de dezembro de 2018, acrescenta os artigos 318-A e 318-B ao Código de Processo Penal (CPP). O Artigo 318-A, por meio do seu caput – “A prisão preventiva imposta à mulher gestante ou que for mãe ou responsável por crianças ou pessoas com deficiência será substituída por prisão domiciliar, desde que:” –, condiciona a prisão domiciliar a partir do momento em que utiliza a conjunção “desde que”, de modo que a mesma só possa ser obtida caso a mulher privada de liberdade gestante ou mãe de crianças “não tenha cometido crime com violência ou grave ameaça a pessoa”<sup>22</sup> e “não tenha cometido o crime contra seu filho ou dependente”<sup>23</sup>. Já o Artigo 318-B reforça a aplicação de medidas cautelares concomitantes à prisão domiciliar. Além disso, a Lei n. 13.769 também altera a Lei de Execução Penal (LEP), incluindo o inciso VII no Artigo 72 e um parágrafo único no Artigo 74, que colocam como atribuição do Departamento Penitenciário Nacional e dos Departamentos Penitenciários locais, o monitoramento das mulheres que, por serem gestante ou mães, tiveram progressão de regime,

---

<sup>22</sup> Código de Processo Penal, Art. 318-A, inciso I. (BRASIL, 1941, não paginado).

<sup>23</sup> Código de Processo Penal, Art. 318-A, inciso II. (BRASIL, 1941, não paginado).

conforme trata o Artigo 112 da LEP. Não obstante, ainda foi incluído um parágrafo 3º neste mesmo Artigo 112, o qual lista cinco requisitos cumulativos para gestantes ou mães de crianças obterem progressão de regime, incluindo condições como não ter cometido crime com violência, ou como ter bom comportamento carcerário, o qual deve ser comprovado pelo diretor do estabelecimento.

Assim, incluindo condições genéricas, que abrem margem para diversas interpretações, a Lei n. 13.769, de 2018, sancionada no apagar das luzes, é um grande desrespeito no caso específico das mães e grávidas que são presas provisórias. Um desrespeito ao Marco Legal da Primeira Infância, à decisão do Supremo Tribunal Federal e às alternativas a um encarceramento superlotado e desumano para as mães e para as crianças. Ao que tudo indica, será necessária uma vigilância constante a tudo o que foi conquistado, de modo que o tema da primeira infância no cárcere, colocado de forma pioneira pelo Marco Legal, não seja esquecido ou invisibilizado.

#### 5.4 A INTERSETORIALIDADE PROPOSTA PELO MARCO LEGAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA: BREVE ABORDAGEM

A análise dos documentos da Câmara e do Senado e a comparação do Projeto de Lei original ao texto final da lei que foi sancionada mostram que a questão da intersectorialidade foi ganhando protagonismo com o processo de construção do Marco Legal da Primeira Infância. O conceito, que sequer era citado inicialmente, tornou-se um dos principais pilares do Marco Legal. Aparecendo na lei em diversos momentos, fica claro que a intersectorialidade deve ser um tema imprescindível no trabalho com a primeira infância e em toda ação governamental nesse campo. É vista como uma necessidade, como essencial e indispensável para que o Marco Legal se sustente.

Assim, com o entendimento da importância que a questão da intersectorialidade tem dentro do Marco Legal da Primeira infância, objetiva-se fazer uma análise da intersectorialidade proposta na lei a partir da literatura sobre o tema. Essa literatura e a análise serão apresentadas no próximo capítulo.

## 6 INTERSETORIALIDADE

Os estudos mais recentes que abordam a questão da intersectorialidade e analisam as políticas intersectoriais do país têm demonstrado a importância de tratar os problemas e as soluções em uma perspectiva integrada. Na maior parte da literatura revisada, encontram-se críticas à dinâmica mais setorial das políticas públicas.

A realidade apresenta seus problemas complexos e mal-estruturados e, simultaneamente, as instituições continuam se organizando em setores e as universidades continuam fragmentando o saber em departamentos (MONNERAT E SOUZA, 2011). Observa-se que tanto as políticas econômicas como as políticas sociais constituíram relações e organizações de trabalho com uma estrutura organizacional verticalizada e setorializada, segmentando as áreas de intervenção de modo independente (DUARTE E LEITE, 2006). Todavia, isso não significa que haja um consenso ou uma única orientação dentro de um setor. Pelo contrário, o dia a dia é marcado por conflitos e discussões em torno das ideias e estratégias que integram essa lógica setorial (SANTOS, 2011). Focando nas políticas sociais, boa parte delas não atua em conjunto e nem dialoga entre si, de modo que não se propõe a desenvolver um esforço institucionalizado e sistemático para que as ações sejam compatibilizadas e para que sejam criadas sinergias e complementaridades, o que resulta numa tônica de verticalização (DUARTE E LEITE, 2006).

Devemos considerar as fronteiras explicitadas pela categoria “setor” que distinguem os campos de atividades por especialidades, no entanto essas fronteiras podem ser tênues e se sobrepõem na medida em que o foco das políticas públicas não se circunscreva mais dentro destes limites. Este é o caso das políticas criadas com base em temáticas, como: políticas de combate à pobreza, voltadas para mulheres, jovens, diversidade étnica, entre outras (SANTOS, 2011, p. 23).

### 6.1 CONTEXTUALIZANDO O CONCEITO

De acordo com Cunill-Grau (2014), o tema da intersectorialidade se fortalece como conceito já na década de 1980, com foco, na época, no setor da saúde. Todavia, Repetto (2009) pontua que é somente em meados da década de 1990 que emerge de fato uma preocupação com a intersectorialidade, quando se detecta como um problema a ausência de sinergia e complementariedade entre os diversos setores responsáveis por políticas públicas. Esta ideia é reforçada por Sposati e Yazbek (apud MONNERAT E SOUZA, 2011, p. 46), que

mostram que desde os anos 1990 diversos estudiosos já proclamavam que “políticas e programas articulados representam um salto qualitativo na intervenção pública”.

Para Cunill-Grau (2014), no que se refere às políticas de caráter nacional, é evidente a emergência, principalmente a partir dos anos 2000, de uma tendência na América Latina das novas políticas sociais focadas em direitos, e que adotam a intersectorialidade como um de seus eixos principais. No Brasil, conforme demonstram Cruz e Farah (2016), o movimento sanitarista da década de 1970 já incorpora a intersectorialidade em seu discurso, principalmente no que tange o tema da integralidade no atendimento. De toda forma, é durante o período de redemocratização, descentralização das políticas e fortalecimento dos governos locais que o tema da intersectorialidade se destaca no país. Segundo Bronzo (2007), este contexto de expansão da agenda dos governos locais e emergência das redes multiníveis aproxima ao debate a questão da intersectorialidade. Esta governança que emerge indica outro paradigma de gestão, o qual se contrapõe às bases de sustentação do governo tradicional, fragilizando “estilos monopolistas, auto-suficientes e hierárquicos, que sustentavam os modelos tradicionais de governo” (BRONZO, 2007, p. 11).

## 6.2 DEBATE NA LITERATURA

Em grande parte da literatura, a complexidade dos problemas e suas diversas dimensões e multicausalidades estão diretamente relacionadas ao tema da intersectorialidade, o qual acaba tendo como perspectiva básica a necessidade de um olhar integral, ou seja, a integralidade (BRONZO, 2007). Duarte e Leite (2006) atribuem o surgimento da intersectorialidade a partir de insatisfações relacionadas à capacidade das organizações sociais em dar respostas aos problemas complexos que vêm com a nova ordem mundial. Segundo Jaccoud (2016, p. 15) é um tema que “vem ganhando destaque como estratégia relevante para gestão pública, em especial diante de problemas caracterizados como complexos e de públicos marcados por vulnerabilidades”.

É um conceito, porém, ainda utilizado sem muita clareza tanto por gestores, como por acadêmicos (BRONZO, 2007), sendo comum tratá-lo de maneira ambígua e genérica. Em boa parte da literatura, inclusive aquelas que se tornaram referências no tema, não existe consenso no que se refere à definição e abrangência do conceito. Cruz e Farah (2016) mostram que é possível identificar na literatura um sentido restrito e um sentido ampliado do conceito de

intersetorialidade. Citando trabalhos de Junqueira (1998) e Farah e Jacobi (2000), o sentido restrito define a intersetorialidade como “compartilhamento de ações e a soma de esforços entre diferentes setores e agências de uma mesma esfera de governo” (CRUZ E FARAH, 2016, p. 6), levando em conta apenas as relações internas do setor público. Já o sentido ampliado abarca outros atores que não apenas o Estado, como o setor privado e a sociedade civil:

Inojosa (2001, 1998) e Guará (2010), entre outros, ao adotarem a concepção “ampliada”, constatam que a conjunção de diferentes saberes e experiências pode levar à solução de forma cooperada dos problemas complexos, superando a exclusão social e promovendo o desenvolvimento social (CRUZ E FARAH, 2016, p. 6).

Nesse sentido ampliado do termo, Teodósio (2008) utiliza a terminologia “Parcerias Tri-Setoriais” para tratar justamente das interações entre atores do Estado, organizações da sociedade civil e empresas, incluindo a questão do investimento social privado na dimensão da intersetorialidade. No mesmo contexto, Bronzo (2007, p. 01) analisa a perspectiva da intersetorialidade sob a ótica da governança, mostrando que o termo intersetorialidade também pode ser utilizado “para se referir à interação entre os diversos setores – Estado, mercado e sociedade – em uma visão de governo relacional e multinível”.

Aparece também certa controvérsia no que diz respeito ao caráter de coordenação que a intersetorialidade pode trazer consigo. Alguns autores relacionam direta ou indiretamente articulação intersetorial com coordenação de ações. Repetto (2009) utiliza o termo “*coordinación pro-integralidad*”, reforçando o caráter complexo de uma coordenação que promove a integralidade e entendendo esta coordenação como uma função estatal, a qual pode ser traduzida em uma articulação intersetorial. Por sua vez, Serra (2005), ao tratar a questão da transversalidade, relaciona coordenação horizontal, projeto intersetorial e gestão compartilhada, ressaltando, porém, que a intersetorialidade tem algumas particularidades em relação à coordenação. Na mesma linha deste último, Cunill-Grau (2014) reconhece que a coordenação é sempre necessária para assegurar que diversos setores responsáveis por implementar uma política não apresentem inconsistências, porém reforça que, sozinha, a coordenação não se traduz em integração e não pode ser tratada exclusivamente como sinônimo de intersetorialidade. Já Bronzo é mais enfática ao particularizar e diferenciar os conceitos:

a intersetorialidade se diferencia, ainda que de maneira sutil, da articulação ou coordenação das ações, uma vez que, em uma versão “forte”, envolveria alterações nas dinâmicas e nos processos institucionais e no desenho e conteúdos das políticas setoriais. Coordenação é um termo que sinaliza um processo de articulação institucional que não pressupõe, necessariamente, alterações nas estruturas ou dinâmicas existentes nos diversos setores. (2007, p. 15).

Da literatura revisada, verificou-se uma maior tendência a estudar as políticas intersetoriais relacionadas às temáticas da saúde, da educação e da assistência e desenvolvimento social. Duarte e Leite (2006) analisaram o Programa BH-Cidadania discutindo a componente educação, tradicionalmente setorial. Monnerat e Souza (2011) estudaram a integração das políticas sociais no Brasil, analisando desde o SUS e o Programa de Saúde da Família (PSF) até os programas do então Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), formulados, em sua grande maioria, com desenho intersetorial. Com uma abordagem parecida, Falcão (2016) também concentra sua análise em alguns programas do então MDS, de modo a compreender os desafios da intersectorialidade em cada um. Ckagnazaroff e Mota (2003) analisaram a relação entre descentralização e intersectorialidade, tendo como foco a modernização e a democratização da gestão de prefeituras municipais. Bronzo (2010) analisou dois programas municipais de enfrentamento da pobreza, buscando identificar como incorporam a questão da intersectorialidade em seus respectivos desenhos. Bichir, Oliveira e Canato (2016) analisaram os desafios da articulação intersectorial de programas sociais, tendo como ponto de partida o arranjo federativo e intersectorial do Programa Bolsa Família e os recortes entre o nível federal e o municipal. Ainda sobre o Bolsa Família, Santos (2011) estudou o programa tendo a intersectorialidade como seu modelo de gestão, e Silva (2013) descreveu e analisou os mecanismos pelos quais a intersectorialidade é construída no programa em nível federal. Já no tema da primeira infância, Cruz e Farah (2016) abordam a intersectorialidade no Comunidade Solidária, em 2000, e no Brasil Carinhoso, em 2012, comparando os dois momentos de modo a compreender os esforços para superar ações setorializadas.

Além disso, as literaturas analisadas também trouxeram a discussão em torno do tema da intersectorialidade relacionada a outros conceitos. Lotta e Favareto (2016) têm a intersectorialidade como uma das questões a ser compreendida a partir da análise de arranjos institucionais. Teodósio (2008) estuda as parcerias trissetoriais na esfera pública, entendendo a intersectorialidade como uma possível forma de articulação colaborativa. Pires (2016) discute como arranjos e instrumentos da ação pública podem oferecer um caminho interessante para pensar a intersectorialidade a partir de suas práticas e sentidos operacionais, compreendendo essa intersectorialidade como um desafio de ação coletiva na produção de políticas públicas.

Um ponto comum na literatura é a ideia de que a realidade é multifacetada, com problemas de diversas dimensões, os quais interagem entre si e se reforçam mutuamente. Sendo assim, tais problemas demandam soluções que envolvam não apenas um setor, mas sim

uma estratégia coletiva envolvendo diversos setores, áreas e atores. Segundo Pires (2016), a intersetorialidade surge nos debates de forma até intuitiva quando se constata que os problemas sociais reais, para os quais as políticas públicas são destinadas, são necessariamente multifacetados e não obedecem às divisões setoriais das burocracias públicas.

### 6.3 TIPOS E INTENSIDADES DE INTEGRAÇÃO

Cunill-Grau (2014) se dedica a explorar a questão da integração como resultado e expressão do trabalho intersetorial. Segundo a autora, a relação entre setores pode se dar de diferentes maneiras e a integração resulta em sua forma mais intensa e complexa, como se fosse uma variável da integralidade. As próprias definições de intersetorialidade, de acordo com Cunill-Grau (2014), expressam diferentes facetas de integração – colaboração, convergência, consolidação e integração – e algumas questões podem ajudar a nortear este entendimento: o que se integra; quem intervém na integração; onde se dá a integração; como se realiza a integração.

Nesse sentido, Lotta e Favareto (2016) mostram que quando programas ou temas de políticas públicas são organizados horizontalmente, com integração entre eles, a intersetorialidade se concretiza. Os autores apontam que o grau em que se dá essa intersetorialidade varia conforme os temas estão articulados e como se concretizam, ou seja, depende se existe uma efetiva integração ou apenas uma justaposição de políticas. Bronzo (2016) também afirma que a integração entre os setores é, em si, a intersetorialidade e que essa integração é necessária quando se pretende ir além de uma provisão de bens e serviços, como, por exemplo, quando se quer desenvolver capacidades ou alterar comportamentos.

No quadro abaixo, sobre as intensidades da ação intersetorial com base nos graus de integração, discute-se a intensidade de incorporação no ciclo das políticas públicas, ou seja, se ocorreu algum tipo de alteração na forma como são definidos os problemas e o planejamento das soluções, existindo um sistema unificado de planejamento, orçamento, monitoramento e avaliação. Além disso, focando na fase de execução da política, discute-se também o grau de união de diferentes setores para atingir um fim, seja pela padronização dos processos ou pela criação de um fundo compartilhado. Por fim, fala-se das alterações das formas

organizacionais, quando, de fato, as dinâmicas e os processos são alterados (CUNILL-GRAU, 2014).

Quadro 11: Intensidades da ação intersetorial segundo graus de integração dos mecanismos de gestão e execução, e das estruturas organizativas

Alta integração	Baixa integração
<p><b>Compartilha-se a formulação das decisões, monitoramento e avaliação</b></p> <p>(Incorporação no ciclo de políticas)</p> <p>Planejamento conjunto</p> <p>Programação orçamentária comum</p> <p>Monitoramento e avaliação compartilhados</p>	<p><b>Apenas uma parte do ciclo de políticas é contemplada</b></p> <p>Por exemplo, um plano de ação básico, coordenado por alguma instância central, no qual intervém um órgão intersetorial de caráter técnico.</p> <p>As atividades básicas de planejamento, elaboração do orçamento e avaliação continuam assumidas setorialmente.</p>
<p><b>Compartilha-se a execução das decisões, as informações, os recursos</b></p> <p>(Mancomunidade<sup>24</sup>)</p> <p>Ações, recursos e responsabilidades compartilhadas com funcionamento em rede</p>	<p><b>Compartilham-se somente assuntos operacionais.</b></p> <p>Por exemplo, transferência de informação sobre um mesmo público.</p> <p>O financiamento das ações fica a cargo de uma autoridade central.</p>
<p><b>Produzem-se alterações nas estruturas organizativas setoriais</b></p> <p>(Estruturas orgânicas suprasetoriais ao menos para a governança comum)</p>	<p><b>Não existem arranjos para a ação intersetorial, salvo algum tipo de instância técnica multissetorial.</b></p>
<i>Intersectorialidade de alta intensidade</i>	<i>Intersectorialidade de baixa intensidade</i>

Fonte: Cunill-Grau, 2014 (tradução nossa).

A partir do quadro, é possível considerar que a coordenação entre setores está mais ligada a uma intersectorialidade de baixa intensidade, já que pode ser considerado algo mais simples a ser atingido. Já uma alta integração dos setores resulta em uma intersectorialidade de

<sup>24</sup> De acordo com os Dicionários El País, “*mancomunidad*” é um termo mais utilizado no espanhol e é definido como “associação de pessoas ou de entidades com interesses, obrigações e objetivos comuns”. Além disso, particularmente na Espanha, o termo pode significar “agrupamento de municípios ou províncias para resolver problemas comuns”. Entende-se que, nesse contexto, Cunill-Grau (2014) utiliza o termo *mancomunidad* como compartilhamento de recursos, informações, responsabilidades e ações.

alta intensidade, tendo, assim, mais chance de enfrentamento integral dos problemas. Desse modo, a integração dos setores (ou seja, a própria intersectorialidade) se comporta como uma variável causante da integralidade e, ao mesmo tempo, causada (ou seja, dependente) pelas escolhas que são feitas quando se quer entender o que se integra, quem intervém na integração, onde se dá a integração e como se realiza a integração (CUNILL-GRAU, 2014).

#### 6.4 INTERSETORIALIDADE E A IDEIA DE REDE

*“Uma rede social, assim como um tecido, é uma malha de relacionamentos cujos vínculos possuem densidades diversas”*

*(JUNQUEIRA, 2016, p. 9)*

O conceito de rede também é muito utilizado neste tipo de literatura. Além de conciliar diversos conhecimentos de maneira integrada, uma política intersectorial deve contar com a relação de diferentes profissionais além dos burocratas, dos políticos e dos próprios cidadãos. O sistema de rede traz a ideia de vínculo, de conexão, e, principalmente, de relações horizontais (CKAGNAZAROFF E MOTA, 2003). A ideia é que sejam estabelecidas relações entre setores, instituições governamentais e não governamentais com o objetivo de enfrentar problemas sociais complexos que ultrapassem a alçada de um só setor de governo ou área de política pública (MONNERAT E SOUZA, 2011).

Ambrózio (2013) trabalha com a ideia de redes de relacionamento, as quais são informais na circulação e na articulação e muitas vezes influenciadas por temas de interesse e pela atuação anterior dos burocratas. Estas redes, segundo o autor, são possíveis potencializadoras de intersectorialidade. Nesse mesmo sentido, Junqueira mostra que:

As redes sociais – como um conjunto de pessoas e organizações que se relacionam para responder demandas e necessidades da população de maneira integrada, ao mesmo tempo respeitando o saber e a autonomia de cada membro –, constituem um meio de tornar mais eficaz a gestão das políticas sociais, otimizando a utilização dos recursos disponíveis. Na medida em que preservam a identidade de cada membro e sua competência, com atores públicos, estatais e privados, possibilitam a articulação e a ação intersectorial e a superação da incapacidade da gestão dos microprocessos isolados das políticas sociais. (2016, p. 10).

Pereira e Teixeira (2013) apontam que intersectorialidade e rede são conceitos ligados um ao outro, de modo a proporem integração e articulação de saberes e serviços em oposição

à setorização e à especialização. Em uma lógica de atuação das redes como um suporte, Bronzo (2010, p. 132) mostra que a ideia de rede “pressupõe uma retaguarda de serviços e apoio, capaz de ser mobilizada pelos agentes públicos e combinados diante de cada situação específica”. Responder a estas situações ou demandas de maneira adequada e eficaz significa estar sujeito à disponibilidade de serviços, programas e ações governamentais e não governamentais.

Tratando também de redes de governança, Bichir, Oliveira e Canato mostram que:

a discussão sobre os limites e as possibilidades de construção de arranjos intersetoriais é uma discussão *relacional* por princípio: para entender a possibilidade de sua efetivação é necessário compreender não somente capacidades e instrumentos, mas também as diferentes *redes* e padrões de vinculação entre organizações (ministérios, secretarias, setores) e atores envolvidos nos processos decisórios e também nos processos de implementação. (2016, p. 91, *grifo do autor*).

Assim, o entendimento comum é de que não existe hierarquia ou poder centralizado na rede, uma vez que são exatamente as relações que importam. O objetivo é gerar sinergia, integrando e articulando instituições, pessoas, saberes e experiências (JUNQUEIRA, 2016).

## 6.5 DESAFIOS

Bronzo (2007) cita inúmeros desafios relacionados ao trabalho intersetorial, mas deixa clara a dificuldade de apresentar soluções para enfrentá-los. Como um desafio mais concreto, a autora cita a articulação do ponto de vista financeiro, a qual demanda forte adesão política e estruturas e práticas institucionais adequadas, considerando o orçamento por rubricas um nó central para o desenvolvimento da intersetorialidade. Assim, tal como mostram Cruz e Farah (2016), a implementação da intersetorialidade exige mudança da cultura organizacional, dos processos estabelecidos e da interação entre os diversos atores envolvidos.

O conceito de intersetorialidade traz embutida a noção do desenvolvimento de ações integradas entre as diferentes áreas sociais – educação, saúde, habitação, assistência social e outras – e tem como princípio romper com uma visão fragmentada da política ou ação social, já que passa a exigir uma integração de objetivos, metas, procedimentos de diversos órgãos governamentais e Secretarias de Estado. Tal perspectiva implica mudança significativa nos órgãos governamentais que teriam de reformular suas estratégias de ação, formas de destinar recursos públicos, sua estrutura organizacional e burocrática. O que por si só já é um dificultador para aqueles órgãos mais estruturados e consolidados em termos de financiamento e regulamentação (DUARTE E LEITE, 2006, p. 3).

Problematizar a intersectorialidade impõe desenvolver modelos integrativos de gestão governamental. Os setores envolvidos interagem pouco, o elo entre eles ainda é fraco, com baixa troca de informações, experiências e trabalho em equipe (SANTOS, 2011). Teodósio (2008, p. 8) mostra a complexidade em torno das relações intersectoriais nas interações entre atores da sociedade civil, do Estado e do mercado, trazendo as disputas hegemônicas que as lutas na sociedade civil permitem e as relações permeadas por práticas não lineares e pela ocorrência de processos simultâneos “de conflito e cooperação, engajamento e distanciamento, e resistência e adesão”. São diversos os motivos de resistência, associada muitas vezes ao deslocamento de poder, de decisões e/ou do conhecimento; ou até mesmo a mudanças nos processos de trabalho (DUARTE E LEITE, 2006). Mesmo quando a intersectorialidade é consenso e diretriz, contando com a adesão de um conjunto expressivo de atores, é grande a chance de aparecerem problemas em sua implementação:

O desafio da intersectorialidade consiste, portanto, em como unir, em uma ação conjunta, instituições com objetivos, dinâmicas e culturas organizacionais distintas. A resposta, mais ou menos óbvia, está nos objetivos comuns que possam ser identificados, ou nos resultados que se queira produzir conjuntamente. A elaboração de diagnósticos comuns ou pactuados dos problemas pode ser um meio que possibilite a intersectorialidade. A perspectiva da co-responsabilização ganha relevância, uma vez que as diversas instituições passam a ser responsáveis pelo alcance dos resultados ou objetivos comuns acordados (BRONZO, 2007, p. 17)

Ao analisar a implementação de programas de transferência de renda, Bichir (2015) discorre justamente sobre os desafios da coordenação intersectorial. Segundo a autora, a articulação intersectorial de programas e políticas envolve a concepção de capacidades para efetivar a intersectorialidade, as quais dependem fortemente de mecanismos e institucionalidades construídos, ou não, ao longo do tempo. Ainda sobre a coordenação intersectorial, Falcão (2016), ao estudar alguns programas do então MDS, justifica a dificuldade de superar o modelo de coordenação e chegar a outro nível de intersectorialidade. O autor pontua que existe uma complexidade no modelo vigente: para chegar a um formato que ele considera ideal, é necessário rever a divisão de responsabilidades e competências e readequar as equipes das políticas públicas, a legislação e o financiamento. Também nesta lógica de análise de políticas e programas, Bichir et al. (2018, p. 1) discutem os desafios da implementação da São Paulo Carinhosa, política municipal para o desenvolvimento integral da primeira infância na cidade de São Paulo, problematizando “dimensões da implementação que devem ser consideradas no aperfeiçoamento de agendas intersectoriais”. Assim, as análises e os estudos de políticas públicas acabam trazendo, em sua literatura, esses desafios, conforme mostram Monnerat e Souza:

a literatura especializada vem demonstrando que na prática isto suscita altos níveis de conflito e disputa política entre as diferentes áreas e atores envolvidos no processo. Além da competição em torno das estruturas de poder, também se percebem as disputas corporativas que permeiam o aparelho de Estado. (2011, p. 45).

## 6.6 A INTERSETORIALIDADE PROPOSTA PELO MARCO LEGAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA

Neste tópico, pretende-se analisar a intersectorialidade proposta pelo Marco Legal da Primeira Infância à luz da literatura. Um dos pontos mais presentes no texto do Marco Legal é, de fato, a questão da intersectorialidade. O conceito aparece de diversas maneiras, precedido por substantivos como ‘estratégia’, ‘comitê’, ‘coordenação’ e ‘abordagem’ (BRASIL, 2016i). A lei deixa claro que a intersectorialidade deve ser um dos temas centrais no trabalho com a primeira infância e em toda ação governamental neste campo, sendo essencial e indispensável para que o Marco Legal se sustente.

O Artigo 6º do Marco Legal fala em uma Política Nacional Integrada, a qual deve ter abordagem e coordenação intersectorial. A questão da integração aparece diversas vezes ao longo do texto, no mesmo sentido que a literatura utiliza ao tratar a intersectorialidade: relacionado a um atendimento integrado (BRASIL, 2016i). Conforme visto, Cunill-Grau (2014) analisa a questão da integração como resultado e expressão do trabalho intersectorial, mas Santos (2011) mostra que integrar a lógica setorial é uma estratégia permeada por conflitos. Mesmo com todas as dificuldades relacionadas à integração, a análise do texto do Marco Legal deixa claro que o entendimento, coerente com a literatura, é de que existe uma relação direta entre integração e intersectorialidade.

Outro ponto que aparece com frequência no texto do Marco Legal e que tem muita conexão com o assunto da integração, tratado acima, é a questão da integralidade. O termo ‘integral’ aparece 19 vezes no texto do Marco Legal, muitas vezes em referência ao desenvolvimento da criança (BRASIL, 2016i). Conforme foi observado na literatura sobre primeira infância e sobre pontos inerentes para políticas públicas destinadas a essa faixa etária (Capítulo 2), o próprio desenvolvimento das crianças entre zero e seis anos é um processo integral, de interação entre aspectos físicos, neurológicos, biológicos, cognitivos e socioemocionais, além das influências ambientais (BARAN; SAUMA; SIQUEIRA, 2014). Assim, para que a criança seja enxergada em sua totalidade, respeitada e atendida

integralmente, é necessário que os setores dialoguem para trabalhar em conjunto, de modo a alcançar o desenvolvimento integral da primeira infância (CUNILL-GRAU, 2014). Com essa clareza, o Marco Legal tem o cuidado de sempre tratar de desenvolvimento e de atendimento *integral* das crianças na primeira infância. Além disso, é importante diferenciar os termos, já que aparecem, muitas vezes, no mesmo contexto: integração remete à ideia de integrar, podendo ser definido como “a incorporação de um elemento em um conjunto”<sup>25</sup>, enquanto integralidade é a “reunião de todas as partes que formam um todo”<sup>26</sup>. A literatura mostra que o tema da intersetorialidade tem como perspectiva básica a necessidade de um olhar integral (BRONZO, 2007), sendo a integração entre diversos setores uma possível estratégia para que essa integralidade seja alcançada. Cunill-Grau (2014) reforça que a relação entre setores pode se dar de diferentes maneiras e a integração resulta em sua forma mais intensa e complexa, como se fosse uma variável da integralidade.

O Artigo 7º do Marco Legal discorre sobre a criação de um comitê intersetorial de políticas públicas para a primeira infância nos diferentes entes federativos. A ideia de comitês intersetoriais é colocada pela literatura como uma possível estrutura para garantir a integralidade no desenho e na execução de uma política, e, nesse sentido, Cunill-Grau (2014) pontua que esse tipo de colaboração mostra que existe uma necessidade de estabelecer arranjos comuns de governança, o que significa espaços ou instâncias onde os setores envolvidos em uma ação intersetorial possam, pelo menos, expressar seus interesses e resolver suas diferenças ou conflitos. Por sua vez, Bichir, Oliveira e Canato (2016), ao analisar instrumentos e relações que permitem que a intersetorialidade seja, de fato, efetivada, mostram a importância de estruturas institucionais, como é o caso dos comitês, mas também reforçam que relações informais no cotidiano são também essenciais para a construção de agendas conjuntas. Assim, a iniciativa de comitês intersetoriais, conforme consta no Artigo 7º (BRASIL, 2016i), reflete a preocupação em estabelecer arranjos entre os setores, porém, conforme também apresentam Bichir, Oliveira e Canato (2016, p. 96): “é importante analisar o que está sendo efetivamente compartilhado entre os vários setores, e se objetivos comuns de atuação estão, de fato, sendo construídos, para além de relações de protocolo”.

Logo em seguida, o parágrafo único do Artigo 8º foca em uma abordagem multi e intersetorial no atendimento dos direitos da criança na primeira infância. Sobre a multissetorialidade, não foi um termo que apareceu com frequência na literatura, salvo Cunill-Grau (2014), que incluiu no quadro apresentado no Capítulo 6 que, em ação de baixa

---

<sup>25</sup> Fonte: Dicionário Houaiss.

<sup>26</sup> Fonte: Ibid.

integração não existem arranjos para a ação intersetorial, salvo algum tipo de instância técnica multissetorial. Cunill-Grau (2005), ao analisar estratégias de promoção à saúde na Argentina, trata a multissetorialidade como a integração de diferentes setores e atores no processo de diagnóstico, planejamento, execução e tomada de decisões. Além disso, mesmo reconhecendo que alguns autores diferenciam ação intersetorial de ação multissetorial, Cunill-Grau (2005) utiliza ambos os conceitos indistintamente.

Mais adiante, o Artigo 10 coloca a estratégia da intersetorialidade como um dos temas a serem contemplados na qualificação dos profissionais que atuam nos diferentes ambientes de execução das políticas e programas destinados à criança na primeira infância (BRASIL, 2016i). Nesse contexto, ao tratar a construção federal de intersetorialidade no Programa Bolsa Família, Ambrósio afirma:

a capacidade de liderança do corpo político é decisiva para a entrada da temática da intersetorialidade na agenda e a priorização por parte dos ministros também é essencial. Porém, tão ou até mais importante que o engajamento do corpo político será o engajamento das burocracias e a formação de coesão entre elas. (2013, p. 344).

As modificações no ECA trazidas pelo Artigo 30 do Marco Legal, vão na mesma linha ao acrescentar a questão da formação profissional de modo que favoreça a intersetorialidade. Importante retomar que entre as diferentes facetas de integração que a intersetorialidade pode expressar – colaboração, convergência, consolidação e integração –, ‘padrões de qualificação do pessoal’ se insere no nível de colaboração (CUNILL-GRAU, 2014).

Ainda em relação às alterações no ECA, a intersetorialidade aparece no Artigo 24 ao tratar a maneira como o Sistema Único de Saúde deve promover a atenção à saúde bucal. Bönecker et al. (2016, p. 281) reforçam esse ponto ao trazer a promoção da saúde bucal como parte importante da integralidade do cuidado na primeira infância e ao ressaltar que “diferentemente de outros sistemas de saúde públicos de cobertura universal, no Brasil optou-se pela inserção da saúde bucal no Sistema Único de Saúde”. Segundo os autores, saúde bucal é parte da saúde integral e seus problemas não devem ser vistos como algo fragmentado, já que podem, por exemplo, alterar o desenvolvimento das relações interpessoais e a autoestima da criança.

A questão da intersetorialidade ainda aparece em outros trechos da lei, mesmo que não de maneira literal, mas com possíveis interpretações, como é o caso do “regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios” no Artigo 8º (BRASIL, 2016i, não paginado). Segundo Cunill-Grau (2014), a colaboração é uma das possíveis integrações que a intersetorialidade pode expressar. A autora alerta, porém, que as

estratégias de colaboração devem estar alinhadas aos propósitos específicos que se objetiva chegar.

Ainda no sentido de trazer referências à intersetorialidade, o Artigo 9º e o Artigo 14 dão ênfase ao tema da articulação, colocando, respectivamente, que as políticas para a primeira infância serão articuladas com as instituições de formação profissional, e que as políticas e programas governamentais de apoio às famílias buscarão a articulação de diversas áreas objetivando o desenvolvimento integral da criança (BRASIL, 2016i). A questão da articulação aparece com bastante frequência na literatura, muito relacionada ao grau da intersetorialidade. Conforme trazido anteriormente, Lotta e Favareto (2016) apontam que o grau em que a intersetorialidade se dá varia conforme os temas estão articulados e como se concretizam. Além disso, Pires (2016, p. 67) aponta que é comum a literatura especializada “compreender a intersetorialidade como a articulação de conhecimentos e experiências dos diversos atores governamentais no planejamento, execução e avaliação de ações”. Por outro lado, importante retomar Bronzo (2007), que se distancia ligeiramente dessa relação, considerando que uma versão mais forte de intersetorialidade pressupõe alterações nas estruturas ou dinâmicas dos setores, o que não necessariamente é encontrado com a articulação institucional.

O Artigo 23 do Marco Legal incluiu mais um parágrafo, o parágrafo 2º, ao Artigo 13 do ECA. Esse novo parágrafo traz a intervenção em rede no atendimento das crianças na primeira infância com suspeita ou confirmação de violência, seja esta de qualquer natureza. Como observado na literatura, intersetorialidade e rede são conceitos ligados um ao outro, e que propõem a integração e a articulação de saberes e serviços (PEREIRA E TEIXEIRA, 2013), que é exatamente o que sugere esse parágrafo da lei ao citar os diferentes serviços que podem dar prioridade ao atendimento das crianças. Essas relações devem ser ainda mais fortalecidas ao lidar com problemas complexos que ultrapassem a alçada de um só setor (MONNERAT E SOUZA, 2011), como é o caso da violência contra a criança.

Importante notar que a intersetorialidade que está presente no Marco Legal da Primeira Infância se apresenta no sentido mais restrito do conceito. Conforme observado, a intersetorialidade em uma perspectiva restrita não contempla atores do setor privado e da sociedade civil. Essa visão coincide com a intersetorialidade apresentada no Marco Legal, na qual predominam as relações internas do setor público. Embora a lei traga o setor privado em alguns trechos, como ao tratar do Programa Empresa Cidadã – Artigo 38 –, por exemplo, e embora também aponte a importância de participação da sociedade – Artigo 4º, inciso VI; Artigo 11, parágrafo 2º; Artigo 12 –, o texto não traz outros atores além do Estado ao tratar

das relações intersetoriais (BRASIL, 2016i). Além disso, tais relações se concentram na mesma esfera de governo, concordando com o que traz Cruz e Farah (2016) ao mostrarem que o sentido restrito do conceito de intersetorialidade está relacionado a uma cooperação horizontal intragovernamental e não intergovernamental, o que seria, de acordo com as autoras, relações entre níveis de governo distintos. Mesmo o texto da lei trazendo a questão da colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a ênfase que a intersetorialidade tem ao longo do Marco Legal se dá nos respectivos âmbitos governamentais.

Desse modo, ao analisar o protagonismo que a temática da intersetorialidade tem no Marco Legal da Primeira Infância, é interessante pensar que esse não era um tema que entrava no texto original do projeto de lei, conforme abordado no Capítulo 5. A questão da intersetorialidade foi incluída ao longo das discussões, com as modificações que o texto foi recebendo. Assim como a entrada da temática na lei é resultado de todo um processo e de um avanço no texto, é fundamental que a intersetorialidade seja, de fato, levada em consideração, mesmo com todos os desafios que isso implica. Como aponta Falcão (2016), o Marco Legal da Primeira Infância traz a necessidade de compreender os desafios da intersetorialidade, lembrando que é na implementação que surgem as maiores barreiras ao sucesso. Ainda segundo o autor, as responsabilidades de execução recaem fortemente nos municípios, considerando a estrutura federativa do país, e, dessa maneira, os conceitos previstos no Marco Legal precisam chegar à ponta, respeitando as especificidades de cada local, as lógicas de atuação e as reais possibilidades.

Com a ciência de que existem e existirão muitos desafios, torna-se significativo discutir a intersetorialidade presente no Marco Legal da Primeira Infância, seja como conceito – literalmente –, seja indiretamente, como a questão do trabalho em rede e da articulação. Além disso, a própria construção do Marco Legal é resultado de um trabalho intersetorial, conforme pôde ser observado no Capítulo 5, contando com articulação e integração de setores do Executivo e do Legislativo Federal, junto a diversas organizações da sociedade civil.

Por fim, conclui-se que a intersetorialidade que está presente no Marco Legal da Primeira Infância traz consigo a questão da integração e da integralidade, trabalhando corretamente com ambos os conceitos e mantendo coerência com a literatura, assim como ocorre ao tratar de articulação, de colaboração e de intervenção em rede. Mesmo não sendo simples e óbvio encaixar essa intersetorialidade que está na lei dentro de uma definição, é possível afirmar que o sentido restrito do termo predomina ao longo do Marco Legal.

## 7 ANÁLISE EMPÍRICA

### 7.1 CONTEXTO E IDENTIFICAÇÃO DOS ATORES ANALISADOS

Com a análise de todas as resoluções publicadas depois da sanção do Marco Legal da Primeira Infância, ou seja, após março de 2016, este capítulo pretende apresentar e discutir aquelas que têm relação com a temática deste trabalho, abordando temas relacionados à primeira infância, à questão de crianças com genitores privados de liberdade e ao trabalho intersetorial. O objetivo é compreender o quanto as deliberações estão alinhadas com o Marco Legal, com a intersetorialidade que ele propõe e o quanto estão alinhadas entre si.

As resoluções “são documentos, geralmente deliberados de uma assembleia ou congresso, que se constituem na forma legal de os órgãos darem visibilidade aos seus atos administrativos, decisões ou recomendações” (CONANDA, [2019?], não paginado). São textos de domínio público, os quais só têm validade após publicação no Diário Oficial da União ou no Diário Oficial do estado onde o órgão atua. É efetivamente através das resoluções que o órgão coloca seu posicionamento, apresenta editais, regulamenta a aprovação de medidas previstas em lei, entre outras questões (CONANDA, [2019?]).

Foram analisadas as resoluções de quatro conselhos: do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCC) e do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda). Os conselhos foram escolhidos com base na interface de cada órgão com a temática, seja da primeira infância, seja da questão da privação de liberdade. As resoluções analisadas, além de publicadas em Diário Oficial, estão disponibilizadas, na íntegra, no site dos respectivos conselhos.

Serão apresentados inicialmente os conselhos selecionados para este estudo, seu ano de criação, a lei que o institui, composição, interface das resoluções com a temática, entre outras informações. Em seguida, serão descritas e analisadas as resoluções em ordem cronológica e por conselho, os quais estão colocados em ordem alfabética. Após as resoluções individuais, serão analisadas as resoluções conjuntas, isto é, deliberações realizadas por dois conselhos. Ao final, será apresentada uma breve conclusão, com um quadro que sistematiza a análise realizada neste capítulo.

## 7.2 OS CONSELHOS

### 7.2.1 CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS)

O Conselho Nacional de Assistência Social é vinculado ao Ministério da Cidadania, antigo Ministério de Desenvolvimento Social. Foi instituído em 1993 por meio da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei n. 8742, de 07 de dezembro de 1993, e é formado por 18 (dezoito) membros e respectivos suplentes, os quais são indicados de modo a sempre haver 9 (nove) representantes governamentais – incluindo um representante dos Estados e um representante dos Municípios – e nove representantes da sociedade civil. Dentre seus integrantes, um deles deve ser responsável por presidir o CNAS, e é escolhido por meio de votação para mandato de um ano, com direito a uma reeleição (CNAS, [2019?]).

O Conselho Nacional de Assistência Social tem poder deliberativo, de modo que suas resoluções são equivalentes a marcos normativos nacionais que devem ser cumpridos integralmente. As principais atribuições do Conselho, segundo informações do seu site oficial, são:

aprovar a Política Nacional de Assistência Social; normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social; zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de assistência social; convocar ordinariamente a Conferência Nacional de Assistência Social; apreciar e aprovar a proposta orçamentária da Assistência Social a ser encaminhada pelo órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social; divulgar, no Diário Oficial da União, todas as suas decisões, bem como as contas do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e os respectivos pareceres emitidos. (CNAS, [2019?], não paginado).

Assim, em sintonia com suas competências, todas as resoluções do CNAS estão publicadas no Diário Oficial da União, inclusive aquelas analisadas neste trabalho. Além disso, estão disponíveis no site oficial do Conselho, organizadas por ano de publicação desde 1994. De todos os conselhos considerados no presente estudo, o CNAS é o único ligado a um Ministério específico e, por conseguinte, a temáticas mais delimitadas pelo escopo do Ministério. A questão da primeira infância, nesse sentido, aparece com frequência em suas resoluções, predominantemente relacionada à inserção do Programa Primeira Infância no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), conforme será visto mais adiante. Por sua vez, o tema da privação de liberdade já é mais incomum nas resoluções do CNAS, se tratando de

uma temática que acaba sendo mais abordada por outras áreas ou outros ministérios do Executivo.

### 7.2.2 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ)

O Conselho Nacional de Justiça foi instituído ao final de 2004, pela Emenda Constitucional n. 45 (EC45/2004), tendo como competência controlar a atuação administrativa e financeira do Judiciário. O Plenário do CNJ, seu órgão máximo, é composto por 15 (quinze) conselheiros, os quais são membros do Judiciário e da sociedade civil com mandatos de dois anos. A presidência é ocupada pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), que acumula as duas funções (CNJ, [2019?]).

Conforme mostram Franco e Cunha (2013), a introdução do CNJ no ordenamento constitucional faz parte de importantes transformações que aconteceram por meio da Emenda Constitucional n. 45, também conhecida como Reforma do Judiciário:

O CNJ é um órgão administrativo de cúpula do Poder Judiciário. Não detém qualquer função jurisdicional, mas exerce função administrativa centralizada. Seu controle se exerce sobre a atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, além da fiscalização sobre os deveres funcionais dos seus membros (art. 103-B, § 4º da CF). O controle sobre os atos do CNJ, por sua vez, é exercido originariamente pelo Supremo Tribunal Federal (art. 102, I, “r” da CF). (FRANCO E CUNHA, p. 516, 2013).

As resoluções do CNJ são publicadas em seu site oficial<sup>27</sup>, em uma seção destinada aos Atos Normativos. Além disso, no site do CNJ também é possível acessar o Diário de Justiça Eletrônico, meio oficial de comunicação dos atos judiciais e administrativos. Diferente do CNAS, que é mais ligado ao Poder Executivo, e mais especificamente a um Ministério, o CNJ está diretamente associado ao Poder Judiciário, abrangendo uma temática mais ampla. Dada a interface com o assunto, as questões que envolvem privação de liberdade acabam aparecendo com mais frequência nas resoluções do CNJ.

### 7.2.3 CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA (CNPCCP)

O Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP) foi criado em 1980 e está subordinado ao Ministério da Justiça, sendo responsável pelas diretrizes e pela

<sup>27</sup> Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/>. Acesso em: 10 mar. 2019.

implementação da política criminal, principalmente a penitenciária. O Conselho possui 13 (treze) membros e o mesmo número de suplentes, com mandatos de dois anos, sendo estes “professores e profissionais da área do Direito Penal, Processual Penal, Penitenciário e ciências correlatas, bem como por representantes da comunidade e dos Ministérios da área social” (CNPCCP, [2019?], não paginado).

As resoluções do CNPCCP são publicadas no Diário Oficial da União e estão disponíveis em seu site oficial<sup>28</sup>. De todos os conselhos analisados neste trabalho, o CNPCCP é aquele que mais se aproxima da pauta de privação de liberdade, tendo as suas resoluções focadas nessa temática. Dentre as possíveis abordagens de cada documento, sempre no escopo de política criminal e penitenciária, estão as questões da arquitetura das prisões, da saúde e da educação no sistema prisional e dos direitos dos ingressos.

#### 7.2.4 CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (CONANDA)

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) está previsto no ECA e, assim, foi criado em 1991 pela Lei n. 8.242. Segundo o Artigo 2º da lei, o conselho integra o conjunto de atribuições da Presidência da República e tem como competência: elaborar as normas gerais e zelar pela aplicação da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente; gerir o Fundo Nacional da Criança e do Adolescente (FNCA); auxiliar e avaliar a atuação dos Conselhos e os órgãos Estaduais e Municipais, além de apoiar as entidades não governamentais, a fim de tornar efetivos os princípios, as diretrizes e os direitos estabelecidos pelo ECA; propor, sempre que necessário, modificações nas estruturas públicas e privadas destinadas ao atendimento da criança e do adolescente; apoiar a promoção de campanhas educativas sobre os direitos da criança e do adolescente, podendo apontar possíveis medidas a serem adotadas em casos de atentados ou violação dos mesmos; e acompanhar a elaboração e a execução do orçamento da União, indicando modificações necessárias ao cumprimento da política formulada para a promoção dos direitos da criança e do adolescente (BRASIL, 1991). Sobre seus membros, o Decreto n. 9.579, de 22 de novembro de 2018, em seu Título III, Capítulo II, atualiza a composição do Conselho, observando a paridade entre os representantes do Poder Executivo e da sociedade civil organizada. Ao Conanda é estabelecido que tenha um representante titular e um suplente

---

<sup>28</sup> Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/depen/cnpccp/resolucoes/resolucoes>. Acesso em: 10 mar. 2019.

da Casa Civil da Presidência da República, de dez ministérios e de três secretarias, todos listados no Decreto<sup>29</sup>, além de 14 (quatorze) representantes de organizações da sociedade civil e respectivos suplentes (BRASIL, 2018h).

Desse modo, trata-se de um conselho que está em consonância com o ECA, com todas as suas resoluções caracterizadas como marcos normativos e divulgadas no Diário Oficial da União. Pela temática, é natural que a questão da primeira infância apareça com frequência nas discussões e documentos do conselho, tendo, inclusive, forte participação de organizações da Rede Nacional Primeira Infância (RNPI), a qual, conforme observado no Capítulo 5, teve um papel essencial na construção do Marco Legal da Primeira Infância.

### 7.3 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DAS RESOLUÇÕES

Ao analisar as resoluções dos quatro conselhos – CNAS, CNJ, CNPCP e Conanda – que trabalham com a questão da primeira infância e/ou com as crianças que têm seus pais privados de liberdade, pretende-se compreender o quanto estes documentos estão alinhados com o Marco Legal da Primeira Infância e o quanto estão alinhados entre si, de modo a também trazer a intersetorialidade que está colocada. As resoluções serão tratadas inicialmente dentro de cada conselho. Por fim, um quadro síntese apresentará os principais pontos analisados em cada documento.

#### 7.3.1 RESOLUÇÕES DO CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A Resolução CNAS n. 7, de 18 de maio de 2016, aprova o II Plano Decenal (2016/2026) da Assistência Social. Entre os objetivos estratégicos do plano, na primeira diretriz, que é aquela que trata da plena universalização do SUAS, está a garantia de alternativas de apoio aos cuidados à primeira infância (“Objetivo 13”). Mais adiante, a quinta diretriz do plano se dedica a pautar a plena integralidade da proteção socioassistencial, o que já remete à discussão de intersetorialidade. O texto explicativo da Diretriz 5 traz o seguinte conteúdo:

---

<sup>29</sup> Optou-se por não listar os ministérios, uma vez que essa informação ficará desatualizada com as mudanças e fusões realizadas pela nova gestão da Presidência da República.

Frente à exigência de atuação do sistema protetivo de atuar de forma integrada e articulada, para atender às demandas de seus usuários, é oportuno refletir sobre o desenvolvimento de estratégias de gestão que viabilizem abordagens intersetoriais, talvez o único caminho possível para enfrentar situações geradas por condições multicausais.

A intersetorialidade é a articulação entre as políticas públicas por meio do desenvolvimento de ações conjuntas destinadas à Proteção Social, à inclusão e ao enfrentamento das desigualdades sociais identificadas. Supõe a implementação de ações integradas e a superação da fragmentação na atenção às necessidades sociais da população. Envolve a agregação de diferentes setores sociais em torno de objetivos comuns e deve ser princípio orientador da construção das redes municipais, regionais, estaduais e do Distrito Federal. (BRASIL, 2016c, não paginado).

Os objetivos estratégicos dessa diretriz se apresentam no sentido de fomentar ações intersetoriais e de fortalecer a relação intersetorial das políticas da assistência social e do SUAS com outras áreas e outros atores. O primeiro objetivo estratégico, em específico, é o fortalecimento da intersetorialidade como estratégia de gestão, visando, entre outros, a garantia de direitos e proteção social dos filhos recém-nascidos de mulheres encarceradas. Assim, mesmo sendo um plano bem amplo, trazendo os mais variados temas dentro da assistência social, as questões da primeira infância e das crianças que têm suas mães privadas de liberdade estão presentes, o que mostra a relevância da temática.

A intersetorialidade trazida pela resolução do CNAS, proposta no II Plano Decenal, pontua a atuação do sistema protetivo de forma integrada e articulada, o que vai ao encontro do que é colocado pela literatura. Conforme visto no Capítulo 6, Bronzo (2016) aponta que a integração entre setores é, em si, a intersetorialidade e Cunill-Grau (2014) traz a integração como resultado e expressão do trabalho intersetorial: o que se integra, quem intervém nessa integração, onde se dá a integração e como ela é realizada são questões que norteiam as definições de intersetorialidade. Do mesmo modo, a articulação está muito relacionada ao grau da intersetorialidade. Segundo Pires (2016, p. 67), a literatura especializada compreende “a intersetorialidade como a articulação de conhecimentos e experiências dos diversos atores governamentais no planejamento, execução e avaliação de ações”. Além disso, Teodósio (2008) aponta justamente que a intersetorialidade é uma possível forma de articulação colaborativa. Por outro lado, também é importante pontuar que essa forma integrada e articulada de atuação, assim como é apresentada no Plano Decenal, pode encontrar alguns desafios no caminho. Santos (2011) mostra que integrar a lógica setorial é uma estratégia permeada por conflitos e Bichir (2015) avalia que a articulação intersetorial envolve a concepção de capacidades para efetivar a intersetorialidade, as quais dependem fortemente de mecanismos e institucionalidades construídos, ou não, ao longo do tempo.

A definição de intersetorialidade apresentada na resolução é bastante coerente com o que se encontra na literatura: traz a necessidade de ações conjuntas e de articulação entre políticas públicas e coloca a importância de ações integradas e da agregação de diferentes setores sociais em torno de objetivos comuns. Cunill-Grau (2014) reforça esse entendimento quando afirma que a relação entre setores pode se dar de diferentes maneiras e que uma alta integração dos setores resulta em uma intersetorialidade de alta intensidade, com mais chance de enfrentamento integral dos problemas. De todo modo, importante recordar que a literatura também pondera os cuidados necessários para estabelecer arranjos entre os setores. Segundo Bichir, Oliveira e Canato (2016, p. 96), “é importante analisar o que está sendo efetivamente compartilhado entre os vários setores, e se objetivos comuns de atuação estão, de fato, sendo construídos, para além de relações de protocolo”.

A resolução também coloca que a intersetorialidade supõe a superação da fragmentação, o que também é bastante pontuado pela literatura. Para Duarte e Leite (2006), o conceito de intersetorialidade tem exatamente como princípio romper com uma visão fragmentada da política ou da ação social. Nesse mesmo sentido, o documento da Resolução CNAS n. 7 traz também um ponto muito importante: as abordagens intersetoriais são “talvez o único caminho possível para enfrentar situações geradas por condições multicausais” (BRASIL, 2016c, p. 30). As diversas dimensões e multicausalidades, que refletem a complexidade dos problemas, são questões diretamente relacionadas ao tema da intersetorialidade. Pires (2016) reforça esse ponto quando coloca que os problemas sociais reais, para os quais as políticas públicas são destinadas, são necessariamente multifacetados e não obedecem às divisões setoriais das burocracias públicas. Desse modo, conforme coloca Bronzo (2007), um olhar integral acaba sendo uma perspectiva básica da intersetorialidade.

Essa resolução traz ainda a questão intersetorial em outros momentos, como ao tratar da agenda social dos últimos anos e, assim, de programas e planos que tiveram a intersetorialidade como princípio norteador<sup>30</sup>. Além disso, a intersetorialidade também aparece no documento dentro das metas para o próximo decênio do SUAS. Mesmo com todos os desafios relacionados ao trabalho intersetorial, conforme mostra a literatura, é muito relevante observar que uma resolução que apresenta o Plano Decenal da Assistência Social valoriza e trabalha o conceito de intersetorialidade em seu conteúdo.

---

<sup>30</sup> Os programas e planos apresentados nesse contexto pelo documento são: Programa Fome Zero; Plano Brasil sem Miséria; Programa Acessuas Trabalho; Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI; Plano Viver Sem Limite; e Programa BPC na Escola.

Outro ponto a ser destacado na Resolução CNAS n. 7 é que o documento não considera o Marco Legal da Primeira Infância. A maior parte das resoluções analisadas apresenta, de início, algumas considerações, as quais podem incluir marcos legais. No caso dessa resolução, são considerados o processo conferencial de assistência social, as deliberações da X Conferência Nacional de Assistência Social e a Norma Operacional Básica do SUAS – NOB/SUAS/2012 –, que prevê o Plano Decenal da Assistência Social como um importante instrumento de planejamento. O Marco Legal da Primeira Infância poderia ter entrado nessas considerações, dando um suporte legal no que se refere à atenção à primeira infância, já que, como visto, é um tema presente no documento. Além da importância do Marco Legal como um todo, as alterações que ele faz no Estatuto da Criança e do Adolescente e no Código de Processo Penal em relação aos filhos e às filhas de pessoas privadas de liberdade, conforme visto no Capítulo 4, também contribuiriam para a resolução, uma vez que o documento aborda a garantia de direitos e proteção social dos filhos recém-nascidos de mulheres encarceradas. Ademais, a própria intersetorialidade, que aparece ao longo de todo o texto da resolução, é também um dos principais conceitos do Marco Legal da Primeira Infância. O termo é trabalhado de maneira equivalente tanto na resolução, como no Marco Legal: ambos trazem a articulação de ações, setores e políticas públicas como aspecto básico na estratégia intersetorial.

Assim, a Resolução CNAS n. 7 dialoga diretamente com o Marco Legal da Primeira Infância, inclusive em relação ao cuidado com as crianças que têm suas mães e/ou pais privados de liberdade, e com a intersetorialidade que ele propõe. Infelizmente, o Marco Legal não é considerado na resolução, o que daria mais legitimidade ao seu conteúdo. Uma das hipóteses para essa ausência é o curto período entre a sanção do Marco Legal e a publicação da resolução, que é de menos de dois meses. De todo modo, é importante lembrar, como apresentado no Capítulo 5, que o então Ministério de Desenvolvimento Social, ao qual o CNAS está vinculado, teve um papel relevante na construção do Marco Legal.

Antes de trazer as próximas resoluções do CNAS, é importante colocar, mesmo que brevemente, o contexto do tema da primeira infância no Executivo federal após outubro de 2016, visto que influenciará os documentos produzidos na temática a partir de então. Naquele momento, é lançado o Programa Criança Feliz<sup>31</sup>, com o objetivo principal de promover o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância e tendo visitas domiciliares como seu eixo principal. Esse programa não é inédito em relação aos cuidados na primeira infância

---

<sup>31</sup> O Programa Criança Feliz foi instituído por meio do Decreto 8.869/2016 e alterado em novembro de 2018 pelo Decreto 9.579/2018. O Título V deste último é destinado ao Programa Criança Feliz.

em âmbito federal: em 2012, a ação Brasil Carinhoso já havia sido apresentada em uma perspectiva de atenção integral envolvendo aspectos do desenvolvimento infantil ligados à renda, educação e saúde, incorporando sentido de urgência no tratamento de políticas públicas para a primeira infância (CAMPELLO, 2016). A necessidade de contextualizar essas ações está relacionada ao fato de que estão diretamente ligadas ao então Ministério de Desenvolvimento Social, com o qual o CNAS também mantém vínculo e, assim, acabam refletidas em suas resoluções. Como o foco deste estudo são as resoluções pós março de 2016, o Criança Feliz acaba predominando nos documentos.

A Resolução CNAS n. 19, de 24 de novembro de 2016, institui o Programa Primeira Infância no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), o que corresponde à participação da política de assistência social no Programa Criança Feliz. A resolução considera o Marco Legal da Primeira Infância e traz a questão intersetorial em diversos pontos do texto. O fortalecimento da intersetorialidade nos territórios está entre as principais ações propostas pela resolução para que os objetivos do Programa Primeira Infância no SUAS sejam cumpridos.

A importância que a intersetorialidade tem na resolução está ligada ao fato de que o próprio Programa Criança Feliz, tema central do documento, tem a intersetorialidade como perspectiva básica (BRASIL, 2017f). O conceito aparece no texto em consonância com o que a literatura traz, com ênfase à articulação intersetorial e à integração das políticas públicas setoriais – nesse caso, especialmente assistência social, saúde e educação. Ficam como responsabilidade da União, e também dos estados e municípios, ações de mobilização intersetorial, realização de seminários intersetoriais e articulação de ações com diversas políticas públicas. Todavia, sabe-se que a implementação da intersetorialidade não é tão simples como o texto dá a entender. Conforme visto anteriormente, é necessária uma mudança da cultura organizacional, dos processos estabelecidos e da interação entre os diversos atores envolvidos (CRUZ E FARAH, 2016).

Além disso, o conceito de intersetorialidade apresentado ao longo da resolução encontra-se em seu sentido restrito. O texto não leva em conta outros atores além do setor público e deixa claro o entendimento do trabalho intersetorial dentro da mesma esfera de governo. Segundo o Artigo 6º da resolução, “para a consecução dos objetivos do Programa Primeira Infância no SUAS, os entes federados possuem competências específicas” (BRASIL, 2016d, p. 03). Assim, o Artigo 6º do documento divide as responsabilidades da União – parágrafo I –, dos estados – parágrafo II – e dos municípios e Distrito Federal – parágrafo III –, colocando, por exemplo, “realizar ações de mobilização intersetorial em âmbito nacional”

ao que cabe à União, “realizar ações de mobilização intersetorial em âmbito estadual” em relação aos estados e “realizar ações de mobilização intersetorial em seu âmbito” ao tratar dos municípios e do Distrito Federal (BRASIL, 2016d, p. 5-6). Retomando a literatura, o conceito como está colocado na resolução é compatível com aquele apresentado em seu sentido restrito: “compartilhamento de ações e a soma de esforços entre diferentes setores e agências de uma mesma esfera de governo” (CRUZ E FARAH, 2016, p. 6).

Ao considerar o Marco Legal da Primeira Infância, a Resolução CNAS n. 19 leva em conta a mais recente e principal legislação na temática. Como o Programa Criança Feliz foi instituído com base no Marco Legal, era natural que a resolução também o considerasse. Além disso, a intersetorialidade presente na resolução está alinhada com a intersetorialidade proposta pelo Marco Legal, ambas incorporando o sentido restrito do conceito. O Marco Legal, ao longo de todo seu texto, deixa clara a necessidade de articulação nas respectivas esferas governamentais, como no Artigo 7º que coloca que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir, nos respectivos âmbitos, comitê intersetorial de políticas públicas para a primeira infância” (BRASIL, 2016i, não paginado). Por fim, a resolução não considera ou traz algum tipo de reflexão sobre as crianças que têm suas mães e/ou pais privados de liberdade, o que a deixaria ainda mais em concordância com o Marco Legal, que traz tantos avanços nessa temática. Muito provavelmente, essa lacuna se dá pelo fato de que o próprio Programa Criança Feliz não trata diretamente dessa questão, sendo algo que pode ser incluído a depender exclusivamente do interesse de cada estado ou município em ampliar seu atendimento também para os filhos de pessoas privadas de liberdade.

A Resolução CNAS n. 20, de 24 de novembro de 2016, segue abordando a participação da política de assistência social no Programa Criança Feliz, o que é chamado, conforme visto, de Programa Primeira Infância no Sistema Único de Assistência Social (SUAS). O documento trata da questão orçamentária, no caso os critérios de partilha do financiamento federal do Programa Primeira Infância no SUAS. Mais adiante, essa resolução será alterada em alguns pontos – ementa, artigo 1º e caput do artigo 3º – pela Resolução CNAS n. 8, de 12 de abril de 2018. Ainda sobre a mesma questão, em 2017 duas resoluções, uma complementar à outra, trazem a readequação dos critérios de partilha do financiamento federal: a Resolução CNAS n. 7, de 22 de maio de 2017, e a Resolução CNAS n. 8, de 22 de junho de 2017. Esta última é publicada apenas para alterar a primeira na ementa e no artigo 1º. Finalmente, pelo fato dos conteúdos destas quatro resoluções não trabalharem especificamente a temática do presente estudo, não faz sentido analisá-las neste espaço. A

ideia é apenas dar conhecimento a esses documentos já que estão no mesmo contexto daqueles que estão sendo analisados.

### 7.3.2 RESOLUÇÕES DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

Entrando nas Resoluções do Conselho Nacional de Justiça, a Resolução n. 231, de 28 de junho de 2016<sup>32</sup>, institui o Fórum Nacional da Infância e da Juventude (FONINJ). A resolução não cita o termo “primeira infância” em nenhum momento e nem considera o Marco Legal. Do mesmo modo, o próprio Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que teria uma relação até mais direta com o tema da infância e da juventude, também não é citado. Além disso, a resolução considera “a necessidade de articulação dos órgãos responsáveis visando à efetiva execução das políticas públicas voltadas à infância e à juventude” (BRASIL, 2016h, não paginado), o que pode ser associado a uma ação intersetorial, conforme observado na literatura. Todavia, importante recordar que para Bronzo (2007), essa relação não é tão óbvia: segundo a autora, uma versão mais forte de intersetorialidade pressupõe alterações nas estruturas ou dinâmicas dos setores, o que não necessariamente é encontrado com a articulação institucional. De todo modo, essa é a única possível alusão à intersetorialidade no texto da resolução.

Por sua vez, a Resolução n. 251, de 04 de setembro de 2018, institui e regulamenta o Banco Nacional de Monitoramento de Prisões (BNMP 2.0), a fim de mapear a população carcerária brasileira a partir de informações do Poder Judiciário. A análise neste caso se deu tanto na resolução em si, como no Relatório BNMP. A importância de analisar os dois documentos se deu pelo fato de que o relatório, também publicado pelo Conselho Nacional de Justiça, apresenta com mais detalhes o funcionamento do BNMP 2.0, principal objeto da resolução, e ainda traz estatísticas com informações coletadas até aquele momento.

A Resolução n. 251, além do seu texto que apresenta decisões mais operacionais em relação ao BNMP 2.0, traz um anexo com o conteúdo que deverá constar em documentos oficiais, como, por exemplo, no cadastro da pessoa, no mandado de prisão, no alvará de soltura e no mandado de internação. Em nenhum ponto da presente resolução, e nem mesmo

---

<sup>32</sup> A Resolução n. 231, de 28 de junho de 2016, teve a redação do seu artigo 3º, o qual dispõe sobre a composição do FONINJ, alterada pela Resolução n. 266, de 07 de novembro de 2018. Além disso, o documento da Resolução n. 231, da maneira em que se encontra disponível no site oficial do CNJ, contém um erro em seu texto original na versão PDF: o ano que consta no documento é 2018 – 28 de junho de 2018 –, e não 2016, que é o ano correto da publicação da resolução.

nesse anexo, há alguma referência direta à existência de filhos e filhas. O cadastro de pessoas, apresentado pelo anexo da resolução, lista 22 (vinte e duas) informações que devem estar no documento cadastral, entre elas, nome, estado civil, cor/raça, escolaridade, orientação sexual e, inclusive, eventual presença de condição gravídica ou de lactação. Sobre esta última, pressupõe-se que as informações sobre filhos recém-nascidos e na primeiríssima infância podem ser apreendidas no preenchimento da condição de lactação, por mais que seja uma informação que homens privados de liberdade não terão a oportunidade de fornecer. De todo modo, surpreende não haver no cadastro uma pergunta direta e uma preocupação em relação à existência de filhos e filhas das pessoas privadas de liberdade.

Além disso, o Relatório BNMP também não apresenta menção à questão de filhos e filhas das pessoas privadas de liberdade, assim como à questão da gravidez e da lactação. A parte do documento que é destinada a apresentar informações extraídas da base de dados do BNMP 2.0, chamada de Estatísticas do BNMP 2.0, traz mais de 30 (trinta) páginas de dados, que vão desde informações mais gerais até dados sobre a natureza das prisões, tipo de regime e perfil dos presos. Ainda assim, o quadro estatístico que é apresentado segue não trazendo nenhuma informação sobre a temática das crianças (BRASIL, 2018c).

Conforme visto no Capítulo 4, a maior parte das alterações do Marco Legal da Primeira Infância no Código de Processo Penal vão no sentido de obter informações sobre a existência de filhos e filhas das pessoas que estão privadas de liberdade, além de mais detalhes como suas idades, se possuem alguma deficiência e o contato de um eventual responsável. Essa preocupação aparece nas inclusões do inciso X no Artigo 6º, direcionada à autoridade penal, do parágrafo 10 no Artigo 185, direcionada ao conteúdo do interrogatório, e do parágrafo 4º no Artigo 304, direcionada ao conteúdo da lavratura do auto de prisão em flagrante. Essas modificações do Marco Legal no Código de Processo Penal demonstram uma preocupação com as crianças que têm seus genitores privados de liberdade, o que parece não ter a mesma relevância nessa resolução do CNJ e, conseqüentemente, no relatório e nos dados apresentados. Ao divulgar as Estatísticas do BNMP 2.0, o documento do CNJ coloca que “o quadro estatístico ora apresentado reveste-se de extrema importância para o planejamento, fiscalização e avaliação das políticas públicas que incidem no sistema penitenciário” (BRASIL, 2018c, p. 30), reforçando a influência dos dados e possíveis indicadores na construção de políticas públicas. Infelizmente, ao tratar de políticas que incidem no sistema penitenciário, o CNJ, por meio da Resolução n. 251 e do seu relatório, não parece considerar as políticas para a primeira infância e o impacto do encarceramento dos pais na vida da criança.

O Capítulo 2, importante recordar, mostrou a importância do cuidado na primeira infância, etapa crucial no desenvolvimento do ser humano, assim como a importância de sua relação com a família e com a comunidade em que está inserida. Segundo Shonkoff (2009), relações afetuosas e estáveis influenciam diretamente o desenvolvimento saudável, prevenindo ou até mesmo revertendo os efeitos danosos do estresse tóxico. Essas relações são consideradas chaves no processo de desenvolvimento das crianças e sua não existência prejudica a arquitetura cerebral e, conseqüentemente, o comportamento e o aprendizado daquele ser (CENTER ON THE DEVELOPING CHILD, 2007). Assim, ao não considerar a existência de filhos e filhas na vida da pessoa privada de liberdade e, conseqüentemente, as relações e os vínculos dessas crianças, os documentos analisados revelam estar bem distantes da discussão sobre primeira infância e do próprio Marco Legal.

Curiosamente, no mesmo dia em que a Resolução n. 251 foi publicada, o CNJ também publicou a Resolução n. 252, de 04 de setembro de 2018, que traz justamente a questão da maternidade de mulheres privadas de liberdade. A Resolução n. 252 estabelece princípios e diretrizes para o acompanhamento das mulheres mães e gestantes privadas de liberdade. O documento considera o Marco Legal da Primeira Infância, assim como as Regras de Bangkok, as Regras de Mandela e a Lei n. 11.942, todas apresentadas no Capítulo 4.

O Artigo 2º da resolução apresenta diretrizes para o acompanhamento das mulheres e gestantes privadas de liberdade. Entre elas, no inciso VI está o “aprimoramento da qualidade das informações constantes nos bancos de dados do sistema prisional brasileiro, contemplando a perspectiva de gênero” (BRASIL, 2018e, não paginado), o que pode ser entendido como a inclusão da questão da maternidade e, conseqüentemente, da existência de filhos e filhas. Além disso, o Capítulo I da resolução trata do ingresso de mulheres e crianças em estabelecimento penal ou de detenção provisória por meio dos seguintes artigos:

Art. 4º Antes ou no momento do ingresso em unidade prisional ou de detenção, deverá ser permitido às mulheres responsáveis pela guarda de crianças adotar as providências e cautelas necessárias em relação a elas, visando assegurar seu bem-estar e a sua segurança.

Art. 5º As autoridades judiciárias, nas audiências de custódia e durante o interrogatório de acusadas e acusados, deverão colher informações sobre a existência de filhos, em especial:

I - idades;

II - deficiência física, se houver;

III - indicação e identificação de eventual responsável pelos cuidados dos filhos, informando o endereço e o número do telefone.

Art. 6º Caberá aos Grupos de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas - GMFs o monitoramento e fiscalização das informações relativas à identificação das mulheres gestantes e das que possuem filhos lactentes e com até 12 anos de idade, inclusive para fins de eventual indulto. (BRASIL, 2018e, não paginado).

O trecho acima, em contraste com a análise da Resolução n. 251, anterior, mostra que existe um alinhamento entre a Resolução n. 252 do CNJ e o Marco Legal da Primeira Infância. Conforme já colocado, uma parte das alterações do Marco Legal da Primeira Infância no Código de Processo Penal está relacionada à obtenção de informações sobre a existência de filhos e filhas das pessoas que estão privadas de liberdade, além de outros detalhes, os quais coincidem exatamente com aqueles colocados pelo Artigo 5º da Resolução n. 252: as idades dos filhos e filhas; se possuem alguma deficiência; e o contato de um eventual responsável.

Além disso, as alterações do Marco Legal da Primeira Infância no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) estão também alinhadas com o conteúdo da Resolução n. 252. Algumas das modificações que o Marco Legal realiza no ECA envolvem a questão da saúde tanto da gestante e mãe privada de liberdade, como de seu bebê, garantindo assistência psicológica às gestantes e mães que se encontrem em situação de privação de liberdade e assegurando que os filhos de mulheres privadas de liberdade sejam acolhidos em ambiente que atenda às normas sanitárias e assistenciais do Sistema Único de Saúde. No mesmo sentido, a presente resolução coloca a necessidade de atenção à saúde das mulheres privadas de liberdade e de seus filhos, também reforçando condições de atendimento em concordância com as normas sanitárias e assistenciais do Sistema Único de Saúde: Artigo 2º, incisos I, II e IV; Artigo 9º; Artigo 10 (BRASIL, 2018e).

Todavia, essa sintonia com o Marco Legal da Primeira Infância não parece completa, o que mostra, inclusive, certa contradição e remete à ideia apresentada no Capítulo 4 de avanços e retrocessos do quadro normativo. Se por um lado, tem-se o Marco Legal alterando o Código de Processo Penal também no que diz respeito às possibilidades de substituição da prisão preventiva pela domiciliar para gestantes, mães e pais de crianças de até 12 (doze) anos, ou seja, incentivando o desenvolvimento das crianças junto aos seus pais e longe do ambiente prisional, por outro lado, tem-se uma resolução que não considera a possibilidade da prisão domiciliar.

A Resolução n. 252 parte do princípio que a criança que convive com seus genitores privados de liberdade está necessariamente no sistema prisional, tratando de questões como: a adequação dos estabelecimentos prisionais femininos e da arquitetura prisional para gestantes e lactantes (Artigo 2º, inciso IV); o procedimento de acolhida da criança junto à genitora na unidade prisional (Artigo 8º, parágrafo 1º, inciso III); a duração do período de convivência das crianças com suas mães (Artigo 8º, parágrafo 1º, inciso IV); a concessão às presas lactantes de licença da atividade laboral (Artigo 8º, parágrafo 1º, inciso IX); a promoção de

ações de interação, cuidado e estímulo ao desenvolvimento psicomotor, afetivo, educacional, de linguagem e cognitivo das crianças durante o período de acolhimento (Artigo 8º, parágrafo 1º, inciso X); o desenvolvimento de ações de preparação da saída da criança do estabelecimento prisional (Artigo 8º, parágrafo 1º, inciso XIV); o acesso à atenção integral à saúde de todas as crianças filhas de mulheres privadas de liberdade acolhidas junto a sua mãe (Artigo 10); a elaboração de um planejamento institucional específico para os espaços de convivência mãe-filho (Artigo 11, inciso X); entre outros (BRASIL, 2018e). A resolução traz, inclusive, a preocupação em “reduzir a experiência do cárcere para mães e filhos”, mas não coloca a prisão domiciliar como uma possibilidade, e sim a garantia de espaço específico saudável, com estruturas, rotinas e equipamentos condizentes com a condição das gestantes e mulheres acompanhadas de seus filhos (Artigo 11, inciso IX) (BRASIL, 2018e, não paginado).

Nota-se que, mesmo indo na contramão do que traz o Marco Legal em relação à permanência da criança com sua mãe no sistema prisional, a resolução mostra preocupação com a convivência entre mães e filhos. Isto pode ser observado com mais ênfase ao longo de todo o Artigo 8º, o qual coloca a importância de garantir e preservar os vínculos, de respeitar o período de amamentação, de assegurar o direito à convivência familiar e de disponibilizar dias de visitação exclusiva para os filhos. O direito à convivência com a família e sua importância são reforçados pela literatura que trabalha a questão da primeira infância, conforme visto anteriormente, e ainda estão presentes na Constituição Federal de 1988, segundo a qual o direito à convivência familiar deve ser assegurado à criança não apenas pela própria família, mas também pela sociedade e pelo Estado (BRASIL, 1988).

No que diz respeito à intersetorialidade, o Artigo 11 da Resolução n. 252 lista ações mínimas a serem implementadas de forma intersetorial. Tais ações estão relacionadas ao registro de informações, ao contato com a Defensoria Pública, ao apoio a presas estrangeiras, à garantia dos direitos das mães e das crianças, entre outros. Os incisos V e VI do mesmo artigo colocam a necessidade de promover a articulação entre a administração da unidade prisional ou de detenção e outros órgãos públicos e entre as equipes interdisciplinares e os Centros de Referência da Assistência Social locais, respectivamente (BRASIL, 2018e). Conforme visto, a literatura não é linear ao relacionar articulação e intersetorialidade, com Bronzo (2007), por exemplo, particularizando e diferenciando os dois conceitos. Além disso, o inciso II do Artigo 2º coloca como uma das diretrizes a atenção integral contínua e de qualidade às necessidades de saúde das mulheres privadas de liberdade. Retomando mais uma vez Bronzo (2007), um olhar integral é uma das perspectivas básicas da intersetorialidade,

levando em consideração a complexidade dos problemas que envolvem a mulher privada de liberdade, ou seja, as diversas dimensões e multicausalidades destes problemas.

Retornando à aparente contradição entre as Resoluções n. 251 e n. 252 no que se refere à obtenção de informações sobre a existência de filhos e filhas das pessoas que estão privadas de liberdade, a Resolução n. 254 do CNJ, também do mesmo dia 04 de setembro de 2018, retoma essa questão em um dos seus artigos. O Artigo 11 do documento que institui a Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres pelo Poder Judiciário traz o seguinte:

Os Grupos de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas deverão encaminhar mensalmente ao Conselho Nacional de Justiça as informações relativas às mulheres e adolescentes gestantes e lactantes custodiadas no sistema prisional ou internadas, por meio de sistema de cadastramento disponibilizado pelo Conselho Nacional de Justiça. (BRASIL, 2018f, não paginado).

Mesmo não havendo relação com a questão do cárcere, cabe apresentar aqui a Resolução n. 256 do CNJ, de 11 de setembro de 2018. O documento dispõe sobre a prorrogação da licença-paternidade no Poder Judiciário e resolve ficar facultativa a prorrogação da licença de seus magistrados e servidores por 15 (quinze) dias, sem prejuízo da remuneração. A relevância dessa resolução no contexto deste trabalho se dá pelo fato de que o documento considera o Marco Legal da Primeira Infância e sua modificação na Lei n. 11.770/2008, a qual possibilita a prorrogação da licença-paternidade por 15 (quinze) dias. Conforme visto na parte que trata da construção do Marco Legal, no Capítulo 5, a licença-paternidade foi considerada um dos temas mais sensíveis durante a tramitação da lei, com a proposta inicial de mais 30 (trinta) dias não se sustentando. Nesse sentido, a decisão do CNJ de prorrogar a licença aos pais é uma conquista do Marco Legal e da resistência de todas as pessoas envolvidas em sua construção para que a licença-paternidade se mantivesse.

### 7.3.3 RESOLUÇÕES DO CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA

Tratando das resoluções do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), a Resolução n. 2, de 24 de junho de 2016, retoma a temática já colocada anteriormente em relação à sistematização dos dados estatísticos das pessoas privadas de liberdade. Nesse caso, o documento dispõe sobre o Cadastro Único de Pessoas Privadas de Liberdade da Unidade Penal (CadUPL), de modo que se torne um instrumento de

transparência e uniformização de dados estatísticos mínimos. Em seus anexos, a resolução apresenta um modelo do cadastro único, com os dados de cada preso da unidade penal que devem constar obrigatoriamente. Entre os dados, constam na parte V do “Anexo I” da resolução informações exclusivas para o caso de mulheres encarceradas, com sete perguntas, cada uma com opções de resposta entre “Sim” e “Não”. Uma das perguntas é se é mãe ou avó com filhos menores de seis anos ou com deficiência e, ainda, outra pergunta questiona se possui filhos menores de 18 (dezoito) anos (BRASIL, 2016j).

Importante lembrar que o Marco Legal da Primeira Infância altera o Código de Processo Penal no que diz respeito às possibilidades de substituição da prisão preventiva pela domiciliar e uma das condições incluídas contempla mulher com filho de até 12 (doze) anos de idade incompletos. Além disso, outras modificações do Marco Legal no CPP vão no sentido de obter informações sobre a existência de filhos e filhas das pessoas que estão privadas de liberdade, incluindo mais detalhes como suas idades e se possuem alguma deficiência, informações que se aproximam das perguntas do modelo apresentado no “Anexo I” da resolução. Assim, mesmo o texto da resolução não considerando explicitamente o Marco Legal da Primeira Infância, pode-se passar a ideia de que existe, por meio das perguntas do Cadastro Único, uma intenção de identificar aquelas mulheres que podem ter sua prisão preventiva substituída pela domiciliar.

Por outro lado, sente-se a ausência de outras perguntas que também poderiam estar no modelo do Cadastro Único. Uma gravidez, por exemplo, não tem como ser informada com base nas questões apresentadas, ainda mais com opções fechadas de resposta – “sim” ou “não”. Retornando ao Marco Legal da Primeira Infância, as gestantes em prisão preventiva, independente do tempo da gravidez ou se é ou não uma gestação de risco, têm direito à prisão domiciliar. As alterações do Marco Legal no ECA também garantem assistência psicológica às gestantes e mães que se encontrem em situação de privação de liberdade, além de acolhimento que atenda às normas sanitárias e assistenciais do Sistema Único de Saúde. Desse modo, é fundamental que o Cadastro Único tenha essas informações e possa mapear as mulheres gestantes, não apenas pela prisão domiciliar prevista pelo Marco Legal, mas também para acompanhamento da saúde dessas mulheres, o que também é seu direito por lei, incluindo, nesse caso, também as mulheres grávidas condenadas.

Ainda em relação a perguntas que poderiam estar no cadastro apresentado na resolução, nota-se que os questionamentos sobre a existência de filhos são destinados apenas às mulheres privadas de liberdade. Aos homens, nenhuma pergunta relacionada à paternidade. Conforme visto no Capítulo 2, isso é um reflexo da visão de uma sociedade machista e

patriarcal onde as mães criam os filhos, em uma divisão de tarefas imposta e construída socialmente. Se levadas em conta as inclusões do Marco Legal da Primeira Infância, o homem em prisão preventiva que for o único<sup>33</sup> responsável pelos cuidados do filho de até 12 (doze) anos de idade incompletos, também tem direito à prisão domiciliar, o que reforça a importância de haver essa informação no Cadastro Único.

A Resolução n. 3 do CNPCP, também do dia 24 de junho de 2016, surge como um complemento da Resolução n. 2. O documento dispõe sobre subsídios complementares ao Cadastro Nacional de Presos apresentado na resolução anterior e, avançando, inclui gravidez nos campos para uniformização apresentados em seu “Anexo I” (BRASIL, 2016k). De todo modo, importante colocar que a questão da gravidez não é incluída no modelo do cadastro único que fora apresentado na Resolução n. 2, e sim como subsídio complementar para o cadastro, não ficando claro, portanto, a importância que será dada à questão. Além disso, a Resolução n. 3 propõe ao Conselho Nacional de Justiça, a título de uniformização de dados, que os elementos constantes do Cadastro Único de Pessoas Privadas de Liberdade da Unidade Penal (CadUPL) integrem o Cadastro Nacional de Presos (BRASIL, 2016k).

Na Resolução n. 2, de agosto de 2017, o CNPCP recomenda que seja encaminhada para o Centro de Referência em Assistência Social ou entidade equivalente uma cópia do auto de prisão em flagrante delito de mulheres grávidas, lactantes e com filhos de até 12 (doze) anos incompletos ou deficientes, de modo a incluir as informações constantes nos artigos 6º, X e 304, §4º do Código de Processo Penal (BRASIL, 2017a). A resolução propõe que esse encaminhamento seja realizado pelo delegado de polícia, com o objetivo de analisar a vulnerabilidade e a oferta de serviços da proteção social básica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

As informações solicitadas são justamente aquelas inseridas pelo Marco Legal da Primeira Infância no Código de Processo Penal. O Capítulo 4 mostrou que o Código de Processo Penal tem quatro de seus artigos alterados pelo Artigo 41 do Marco Legal da Primeira Infância. Das alterações, três delas são bem similares entre si e vão no mesmo sentido: o de obter informações sobre a existência de filhos e filhas das pessoas que estão privadas de liberdade, além de mais detalhes como suas idades, se possuem alguma deficiência e o contato de um eventual responsável. Essa preocupação aparece nas inclusões: do inciso X no Artigo 6º, direcionada à autoridade penal; do parágrafo 10 no Artigo 185, direcionada ao conteúdo do interrogatório; e do parágrafo 4º no Artigo 304, direcionada ao

---

<sup>33</sup> O Marco Legal da Primeira Infância, ao colocar condições diferentes para a prisão domiciliar de mães e de pais, também faz distinção entre maternidade e paternidade, conforme discutido no Capítulo 2.

conteúdo da lavratura do auto de prisão em flagrante. Assim, o embasamento para a Resolução n. 2 do CNPCP de agosto de 2017 são duas das inclusões do Marco Legal no CPP – inciso X no Artigo 6º e parágrafo 4º no Artigo 304 –, as quais são, inclusive, apresentadas no texto da resolução. O documento, porém, mesmo considerando o Código de Processo Penal exatamente nas alterações realizadas pelo Marco Legal da Primeira Infância, não cita esse último em nenhum momento. Além disso, importante frisar que as alterações do Marco Legal no CPP não fazem distinção entre homens e mulheres privados de liberdade: as informações solicitadas tanto na inclusão do Artigo 6º, como do Artigo 304, são para as pessoas privadas de liberdade como um todo, e não especificamente às mulheres. A resolução, porém, não considera os homens privados de liberdade em seu texto, reforçando a distinção entre o papel da mãe e o papel do pai no cuidado dos filhos, conforme foi discutido no Capítulo 2 e acima ao tratar a Resolução n. 2, de junho de 2016, também do CNPCP.

Nota-se também que a Resolução n. 2, de agosto de 2017, sugere um trabalho conjunto entre a autoridade policial – o documento explicita o delegado de polícia – e o Centro de Referência em Assistência Social (CRAS), ou entidade equivalente, de modo a estabelecer um fluxo no encaminhamento das informações (BRASIL, 2017a). Segundo o Artigo 14, parágrafo 2º do Marco Legal, terão prioridade nas políticas sociais públicas, 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 (BRASIL, 2016i). Desse modo, o envio das informações a centros como o CRAS é de grande importância para que essas mães e crianças sejam mapeadas e recebam a prioridade que lhes é de direito nas políticas sociais públicas.

Outra resolução do CNPCP relevante para este trabalho é a Resolução n. 3, de 05 de outubro de 2017. O documento dispõe sobre a prestação de serviços de alimentação e nutrição às pessoas privadas de liberdade e aos trabalhadores no sistema prisional. Nesse sentido, destacam-se os incisos II, III e IV do Artigo 1º da resolução, os quais garantem respectivamente: a criação de condições e ambientes que permitam o aleitamento materno exclusivo até o sexto mês e o aleitamento materno continuado até os dois anos, ou mais, da criança que está em companhia da mãe que cumpre pena privativa de liberdade, em caráter transitório; o fornecimento de uma alimentação adequada e saudável para a lactante, de modo que suas necessidades nutricionais sejam alcançadas para a produção do leite materno; e a oferta de alimentos adequados e saudáveis às crianças que estão em companhia das mães que

cumprem pena privativa de liberdade, respeitando as quantidades, a qualidade e a consistência conforme diretrizes e princípios estabelecidos no Guia Alimentar para crianças menores de dois anos (BRASIL, 2017c). Assim, ao tratar de alimentação e nutrição, o documento do CNPCP inclui as necessidades das crianças que possam estar no sistema prisional, além de suas mães que, sendo lactantes, também necessitam de uma dieta diferenciada.

Ao considerar em seu texto a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Criança (PNAISC), a resolução reforça a visibilidade dada às crianças que acompanham suas mães que cumprem pena privativa de liberdade. A PNAISC foi instituída antes do Marco Legal, em 2015, e dedica atenção especial à primeira infância e às populações de maior vulnerabilidade. O Marco Legal em si não é considerado na resolução, assim como as mulheres gestantes – o documento garante alimentação adequada e saudável para a lactante, mas não cita a mulher que está grávida. A importância de uma boa alimentação também para essas mulheres é lembrada pelo próprio Marco Legal, em seu Artigo 19, que em uma de suas modificações no ECA traz a necessidade de assegurar nutrição adequada a todas às gestantes.

Também em suas considerações, a Resolução n. 3 pontua a importância da intersetorialidade em políticas, programas, ações governamentais e não governamentais para a execução da Política Nacional de Alimentação e Nutrição, por meio de ações articuladas entre saúde, assistência social, justiça, sociedade civil, ação social, entre outros (BRASIL, 2017c). Conforme visto em Teodósio (2008), esse tipo de articulação colaborativa é, de fato, uma possível forma de intersetorialidade. Além disso, alimentação e nutrição não são temas que podem ser vistos de maneira fragmentada, principalmente abordando crianças e mulheres que estão no sistema carcerário com problemas de diversas dimensões ou, como coloca Pires (2016), problemas multifacetados que não obedecem às divisões setoriais das burocracias públicas. Nesse sentido, Duarte e Leite (2006) mostram que romper com essa visão fragmentada demanda o desenvolvimento de ações integradas entre diferentes áreas sociais – no caso da resolução, saúde, assistência social, justiça, sociedade civil, ação social, entre outros. Por fim, a intersetorialidade apresentada na resolução inclui ações não governamentais e coloca a sociedade civil entre os possíveis setores a serem articulados. Tem-se, então, uma visão mais ampliada do conceito. Retomando os argumentos de Cruz e Farah (2016) apresentados no Capítulo 6, o conceito de intersetorialidade em seu sentido ampliado abarca outros atores que não apenas o Estado, se contraponto ao sentido mais restrito, o qual leva em conta apenas as relações internas do setor público.

Por sua vez, na Resolução n. 4, de 05 de outubro de 2017, o CNPCP dispõe sobre padrões mínimos para a assistência material do Estado à pessoa privada de liberdade.

Considerando as Regras de Mandela e as Regras de Bangkok, ambas apresentadas no Capítulo 4, o documento demonstra respeito às especificidades de gênero e inclui as necessidades de mulheres que estejam gestantes, lactantes ou com bebês e crianças. O Artigo 5º dessa resolução coloca que “em unidades prisionais que abriguem mulheres e, transitoriamente, mulheres gestantes, nutrizes, bebês e crianças, o fornecimento de itens de asseio, enxoval e uniforme deve respeitar a necessidade e a regularidade que a situação o exigir, incluindo kits com itens mínimos para a maternidade” (BRASIL, 2017b, não paginado). Na lista de itens a serem entregues, apresentada no Anexo I do documento, é detalhado um kit enxoval para bebê ou criança – Anexo I, item 1.3 –, a ser entregue na admissão ou no nascimento, com itens como roupas de cama e toalha infantis, roupas próprias para bebês ou crianças, mamadeiras, esterilizador, entre outros. Além disso, entre os itens com reposição periódica, consta um kit de asseio para uso infantil – Anexo I, item 2.3 –, com sabonete, shampoo, pomadas, fraldas, óleo para pele e condicionador (BRASIL, 2017b).

A Resolução n. 4 tem grande relevância ao considerar as diferenças de gênero e, conseqüentemente, a maternidade e as crianças que podem estar no sistema prisional. Todavia, conforme já discutido anteriormente, reforça a ideia de frequências distintas no quadro normativo. Em 2016, o Marco Legal da Primeira Infância altera o Código de Processo Penal para que as crianças possam ficar em casa com seus genitores que estão em prisão preventiva. No ano seguinte, em 2017, o CNPCP publica essa resolução que parte do princípio que essas mesmas crianças estejam no sistema prisional com suas mães. Tem-se, novamente, uma contradição dentro do referencial legislativo.

A Resolução n. 3 do CNPCP, de 07 de junho de 2018, apresenta recomendações que visam à interrupção da transmissão do HIV, das hepatites virais, da tuberculose e outras enfermidades entre as pessoas privadas de liberdade. A transmissão de mãe para filho de algumas doenças, como HIV, sífilis e hepatite B, é colocada pelo Artigo 15 da resolução de modo que todas as intervenções que objetivem a prevenção sejam facilitadas a todas as mulheres privadas de liberdade. Além disso, o Artigo 15, Parágrafo único do documento, pontua que crianças nascidas de mães vivendo com HIV, com sífilis e ou hepatites na prisão devem ser acompanhadas de acordo com o protocolo nacional (BRASIL, 2018g). Nesse contexto, o Marco Legal da Primeira Infância poderia ter sido considerado pela resolução, visto que o mesmo modificou o ECA no que diz respeito à saúde da gestante e mãe privada de liberdade, assim como de seu bebê. Uma das inclusões procura assegurar que os filhos de mulheres privadas de liberdade sejam acolhidos em ambiente que atenda às normas sanitárias e assistenciais do Sistema Único de Saúde.

Além disso, a própria intersectorialidade, que também é proposta pelo Marco Legal, é fundamental ao trabalhar com o controle de doenças no sistema penitenciário. Mesmo sendo um tema que remeta à saúde, é essencial que exista a articulação com outras áreas que incluem a prevenção – que pode ser abordada com atividades de sensibilização, informação e educação sobre as doenças, além de preparação dos próprios profissionais que atuam no sistema prisional –, os direitos humanos – lembrando que condições insalubres e superlotação das celas, por exemplo, influenciam diretamente a transmissão de doenças –, e a arquitetura penal, já que iluminação natural, ventilação e espaço das celas também estão relacionados ao tema. Sobre isso, a resolução não é explícita ao tratar de intersectorialidade, mas considera que a atuação do Poder Executivo e do Poder Judiciário, com o apoio do Ministério Público, da Defensoria Pública e do Controle Social são imprescindíveis para o êxito das medidas que visam interromper a transmissão das doenças entre as pessoas privadas de liberdade (BRASIL, 2018g). O documento ainda traz a importância do trabalho e de recomendações de organizações internacionais das quais o Brasil é membro, como a OMS, o UNAIDS, o UNODC, a OIT e o PNUD, e pontua que os programas de controle dos agravos nas unidades prisionais devem ser implementados em consonância com o SUS e articulados entre as esferas de saúde, justiça e sociedade civil. Retomando o Capítulo 6, a articulação entre diferentes setores como saúde, justiça e sociedade civil, com o objetivo de implementar programas, pode ser um trabalho intersectorial. Nesse caso, aliás, seria uma intersectorialidade em seu sentido ampliado, considerando a sociedade civil no processo. Alguns atores, porém, mostram que existem desafios nessa articulação intersectorial de programas, já que ela envolve a concepção de capacidades para efetivar a intersectorialidade, as quais dependem fortemente de mecanismos e institucionalidades construídos, ou não, ao longo do tempo (BICHIR, 2015).

#### 7.3.4 RESOLUÇÕES DO CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Das resoluções do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), cabe destacar a Resolução n. 210, de 05 de junho de 2018. O documento dispõe sobre os direitos de crianças cujas mães, adultas ou adolescentes, estejam em situação de privação de liberdade. É uma resolução muito bem argumentada, a qual considera em seu texto uma grande parte do panorama legislativo que aborda o tema, como o ECA, as Regras

de Bangkok<sup>34</sup>, a Lei de Execução Penal, o Marco Legal da Primeira Infância e, inclusive, o Habeas Corpus coletivo n. 143.641, todos tratados no Capítulo 4. O documento, em seu Artigo 2º, coerente com o avanço da legislação, prioriza a manutenção da criança com a mãe, fora do cárcere, em liberdade ou em prisão domiciliar. Para os casos em que o regime domiciliar não se aplicar na forma da lei, a resolução, em seu Artigo 3º, observa a garantia de alguns direitos destas crianças – direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária. Além disso, às mulheres grávidas que estão privadas de liberdade é assegurada, no Artigo 4º, a vinculação ao serviço de referência para parto, atenção humanizada em saúde, presença de acompanhante escolhido pela gestante, orientação ao planejamento reprodutivo e apoio ao aleitamento materno (BRASIL, 2018a).

Mais especificamente em relação ao Marco Legal da Primeira Infância, a resolução se concentra no que diz respeito à substituição da prisão preventiva pela domiciliar quando o agente for gestante e mulher com filho de até 12 (doze) anos de idade incompletos. O alinhamento com essa parte da lei é evidenciado no Artigo 2º da resolução, o qual se baseia não apenas no Marco Legal, mas também em toda a frequência de avanços do quadro normativo, para priorizar que a criança esteja com sua mãe e fora do ambiente prisional (BRASIL, 2018a). Como foi visto anteriormente, boa parte das resoluções analisadas não consideram esta possibilidade de manter o vínculo da criança com seus genitores e, ao mesmo tempo, não permanecer no sistema carcerário.

Mesmo sendo uma resolução coesa com o quadro legislativo e que respeita e prioriza o superior interesse da criança, é importante observar a ausência dos pais – homens privados de liberdade com filhos pequenos – no documento. Ao considerar o Marco Legal da Primeira Infância, a resolução poderia também incluir, principalmente em seu Artigo 2º, as crianças cujos pais, adultos ou adolescentes, estejam em situação de privação de liberdade. Como mencionado, o Marco Legal também incorpora o homem privado de liberdade em suas alterações no Código de Processo Penal, de modo que se possa substituir sua prisão preventiva pela domiciliar caso seja o único responsável pelos cuidados do filho de até 12 (doze) anos de idade incompletos.

---

<sup>34</sup> Ao comparar as regras apresentadas na Resolução n. 210 do Conanda com o documento oficial das Regras de Bangkok, percebe-se alguns erros no texto da resolução no que se refere à numeração de algumas regras: o conteúdo da Regra 42 apresentada no texto é relativo ao item 2 da regra, ou seja, Regra 42 – item 2. Além disso, a última regra listada na resolução, Regra 51 – item 3, é, na verdade, a Regra 52, ou seja, Regra 52 – item 3.

### 7.3.5 RESOLUÇÕES CONJUNTAS

Ainda sobre o Conanda, o conselho possui uma resolução conjunta com o CNAS – a Resolução Conjunta CNAS/Conanda n. 1, de 15 de dezembro de 2016 –, a qual dispõe sobre o conceito e o atendimento de criança e adolescente em situação de rua. Segundo o Artigo 1º, parágrafo 2º, do documento, a situação de rua de crianças e adolescentes pode estar associada, entre outros, ao encarceramento dos pais (BRASIL, 2016b). Como visto no Capítulo 2, o estigma social enfrentado por homens e mulheres privados de liberdade pode ser estendido a seus filhos (GOFFMAN, 1988). Assim, crianças que têm seus genitores privados de liberdade podem passar por situações de vulnerabilidade que, principalmente se estiverem na primeira infância, implicarão negativamente o seu desenvolvimento. Conforme mostraram Baran, Sauma e Siqueira (2014), também no Capítulo 2, existe uma influência recíproca do ambiente com os aspectos biológicos e físico-neurológicos, sendo a primeira infância o período em que o cérebro está particularmente propenso a se modificar positiva ou negativamente, conforme as boas ou más influências.

Nesse contexto, e ao lidar com uma situação de alta vulnerabilidade, como a de crianças em situação de rua e com pais privados de liberdade, o trabalho intersetorial pode ser uma estratégia. Conforme Jaccoud (2016, p.15) coloca no Capítulo 6, a intersetorialidade é um tema que “vem ganhando destaque como estratégia relevante para gestão pública, em especial diante de problemas caracterizados como complexos e de públicos marcados por vulnerabilidades”. Em seu Artigo 2º, a resolução inclui conteúdo no documento “Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes”, o qual também é fruto de uma resolução conjunta entre o CNAS e o Conanda. Nessas inclusões, é colocada a importância da rede intersetorial de modo que, para além de um simples encaminhamento dessas crianças, sejam articuladas diversas políticas públicas, como saúde, educação, profissionalização, habitação, cultura, lazer e esporte, buscando a inclusão da criança em situação de rua nos serviços, programas, projetos e benefícios existentes no território (BRASIL, 2016b). Assim, mesmo não considerando o Marco Legal da Primeira Infância em seu texto, a Resolução Conjunta n. 1 CNAS/Conanda deixa clara a importância do trabalho efetivamente intersetorial para lidar com crianças marcadas por vulnerabilidades, como é o caso daquelas em situação de rua e, mais relacionado ao tema deste trabalho, também com sua mãe ou seu pai em privação de liberdade.

Ainda tratando de resoluções conjuntas, o CNPCP e o CNAS abordam, em um mesmo documento, a qualificação do atendimento socioassistencial às famílias de pessoas encarceradas e egressas do Sistema Penitenciário no Sistema Único de Assistência Social. A Resolução Conjunta n. 1 CNPCP/CNAS, de 07 de novembro de 2018, considera o parágrafo 4º do Artigo 304 do Código de Processo Penal, que é justamente uma das inclusões realizadas pelo Marco Legal da Primeira Infância. Mesmo não citando esse último, o documento demonstra atenção especial às famílias de pessoas com filhos de até 12 (doze) anos incompletos ou com deficiência e com mulheres grávidas e lactantes (BRASIL, 2018b).

Sabe-se, recordando o Capítulo 5, que outras alterações do Marco Legal no CPP trazem a possibilidade de substituir a prisão preventiva pela domiciliar para mulheres e homens exatamente nessas condições que são priorizadas pela resolução – gestantes, independentemente do risco ou mês da gravidez, mulheres com filho de até 12 (doze) anos de idade e homens que sejam responsáveis únicos pelos cuidados do filho de até 12 (doze) anos de idade. Embora essa resolução conjunta não considere explicitamente essa possibilidade da prisão domiciliar, o texto, em seu Artigo 3º, parágrafo 2º, coloca que a atuação do serviço deve ser no sentido de fortalecer a família no seu papel de proteção, considerando a excepcionalidade da separação de mãe e filho (BRASIL, 2018b). A resolução reforça e valoriza, desse modo, a importância do vínculo da criança com sua mãe. Como apresentado no Capítulo 2, relações afetuosas e estáveis são essenciais para o desenvolvimento saudável das crianças (SHONKOFF, 2009).

Além de ser uma resolução conjunta, ou seja, que automaticamente já envolve a articulação de dois conselhos diferentes – nesse caso, CNAS e CNPCP –, o documento orienta, em seu Artigo 2º, a atuação de forma articulada da rede socioassistencial do SUAS com o Sistema Penitenciário (BRASIL, 2018b). Como visto no Capítulo 6, essa atuação articulada de serviços pode estar relacionada às ideias de intersetorialidade e de rede, conceitos que estão ligados um ao outro e que se opõem à setorialização (PEREIRA E TEIXEIRA, 2013). Por outro lado, por não envolver alterações nas estruturas ou dinâmicas de cada setor, o que parece ser o caso dessa ação articulada entre a rede socioassistencial do SUAS e o Sistema Penitenciário, autores como Bronzo (2007) não fariam uma associação direta com intersetorialidade. De todo modo, e embora seja uma recomendação da própria resolução, sabe-se que, na prática, a articulação entre setores diversos traz inúmeros desafios no dia a dia, dependendo fortemente da construção de mecanismos e institucionalidades (BICHIR, 2015), e podendo gerar conflitos entre as diferentes áreas e atores envolvidos no

processo, com disputas corporativas que permeiam o aparelho de Estado (MONNERAT E SOUZA, 2011).

#### 7.4 SÍNTESE E CONSIDERAÇÕES DO CAPÍTULO

Ao concluir este capítulo, é importante retomar a pergunta central do presente estudo: como os atores lidam com a intersetorialidade, a partir do Marco Legal da Primeira Infância, quando tratam da relação entre mães e pais privados de liberdade e a primeira infância? Como atores, conforme visto, temos quatro conselhos bem diferentes entre si: o CNAS, mais setorial, ligado ao Ministério da Cidadania e, assim, ao Poder Executivo; o CNJ, que abrange uma temática mais ampla e está diretamente associado ao Poder Judiciário; o CNPCP, subordinado ao Ministério da Justiça e o mais próximo da pauta de privação de liberdade; e, por fim, o Conanda, mais próximo ao Poder Executivo e com temáticas que se aproximam mais da questão da infância. Ao analisar as deliberações desses atores, pretende-se compreender seu alinhamento com o Marco Legal da Primeira Infância e com a intersetorialidade, que é, inclusive, proposta pelo Marco Legal.

A maioria das resoluções consideradas neste capítulo são publicações do CNJ e do CNPCP, o que não surpreende visto que, principalmente devido à questão da privação de liberdade, acabam tendo maior conexão com a pergunta de pesquisa. De 15 (quinze) resoluções analisadas, apenas 4 (quatro) consideram o Marco Legal da Primeira Infância. As demais, em sua maioria, têm interface com a temática de alguma maneira e também poderiam considerá-lo. Em relação à intersetorialidade, mesmo o conceito não aparecendo explicitamente em todas as resoluções, a maior parte apresenta trechos que podem fazer referência ao trabalho intersetorial, como a questão da integralidade e da articulação entre setores. Todavia, mesmo presente direta ou indiretamente em quase todas as resoluções, é importante considerar que, na prática, na implementação, a intersetorialidade é permeada por diversos desafios.

Conforme foi observado, não existe necessariamente um alinhamento entre as resoluções, inclusive aquelas do mesmo conselho. No caso do CNJ, por exemplo, resoluções publicadas no mesmo dia não estavam em sintonia entre si. A Resolução n. 251, mesmo sendo um documento que trata do mapeamento e de estatísticas das pessoas privadas de liberdade, não demonstra preocupação em obter qualquer informação sobre a presença de filhos e filhas dessas pessoas. Enquanto isso, a Resolução n. 252 inclui a perspectiva de gênero nas

informações constantes nos bancos de dados do sistema prisional brasileiro, abordando o ingresso de mulheres e crianças e resolvendo sobre o monitoramento e a fiscalização das informações relativas à identificação das mulheres gestantes e das que possuem filhos pequenos. No mesmo sentido, a Resolução n. 254 também faz referência à obtenção de informações sobre a existência de filhos e filhas das mulheres que estão privadas de liberdade por meio de sistema de cadastramento disponibilizado pelo próprio CNJ.

Essa temática de cadastros, informações e banco de dados das pessoas privadas de liberdade está, aliás, presente em alguns dos documentos analisados. Para que se tenha um instrumento de transparência e uniformização de dados estatísticos, o CNPCP apresentou, via resolução, o Cadastro Único de Pessoas Privadas de Liberdade da Unidade Penal (CadUPL) e propôs ao CNJ que os elementos constantes do CadUPL integrem o Cadastro Nacional de Presos, a título de uniformização dos dados. Dois anos depois, o CNJ instituiu, por meio de resolução e a fim de mapear a população carcerária brasileira, o Banco Nacional de Monitoramento de Prisões (BNMP 2.0), não parecendo considerar a proposta do CNPCP e com um conteúdo bem diferente do CadUPL. De todo modo, em ambos os bancos de dados ainda existe uma dificuldade em considerar a questão da maternidade, da gestação ou, até mesmo, a inclusão do homem ao obter informações sobre filhos e filhas. Dentre as resoluções que solicitam a coleta de informações sobre a existência de filhos ou gestação, estão as resoluções n. 252 e 254 do CNJ, as resoluções n. 2, de junho de 2016, e n. 2, de agosto de 2017, do CNPCP e a Resolução Conjunta n. 1 do CNPCP e CNAS, de 07 de novembro de 2018.

Outro ponto relevante ao longo das análises é a inclusão das crianças em resoluções que tratam de questões internas ao sistema penitenciário, partindo do princípio que a criança que convive com seus genitores privados de liberdade está necessariamente no sistema prisional, não considerando a possibilidade da prisão domiciliar prevista pelo Marco Legal da Primeira Infância e reforçada pelo Habeas Corpus coletivo n. 143.641. Tais documentos foram questionados ao longo da análise com o objetivo de mostrar que as diferentes frequências no quadro normativo, seus avanços e retrocessos, ainda estão presentes. Certamente, ainda há muitas crianças vivendo no sistema carcerário. Elas não estão em casa com seus pais muito provavelmente porque o Marco Legal e, conseqüentemente, o HC coletivo n. 143.641 não estão sendo respeitados, ou porque seus pais são condenados e, infelizmente, os avanços do quadro normativo só abrangem os casos de prisão preventiva. Há de se reconhecer que para essas crianças, que, independente do motivo, vivem e se

desenvolvem no sistema carcerário, resoluções que tratam de sua saúde, de suas vestimentas, de sua higiene e de sua acolhida na unidade prisional são imprescindíveis.

Ainda, outra questão que foi colocada no decorrer das análises é a ausência, nas resoluções, dos homens privados de liberdade que são pais. Recordando, o Marco Legal também incorpora o homem privado de liberdade em suas alterações no Código de Processo Penal, de modo que possa substituir sua prisão preventiva pela domiciliar caso seja o único responsável pelos cuidados do filho de até 12 (doze) anos de idade incompletos. Mesmo assim, nota-se que os questionamentos sobre a existência de filhos são destinados às mulheres privadas de liberdade e aos homens não aparecem perguntas relacionadas à paternidade. Um reflexo, conforme já colocado, da visão de uma sociedade machista e patriarcal onde as mães criam os filhos, em uma divisão de tarefas imposta e construída socialmente.

Por fim, observou-se que poucas resoluções conjuntas trabalharam o tema nos últimos anos. Foram apenas duas resoluções conjuntas analisadas, ambas com a presença do CNAS. De todo modo, foi possível verificar que a publicação de resoluções em conjunto ainda é muito baixa entre os conselhos. Além disso, nem todas as resoluções analisadas tratam diretamente a temática, mas são documentos que tinham sua relevância por motivos diversos e por isso foram também apresentados neste trabalho. É o caso da resolução do CNJ que dispõe sobre a prorrogação da licença-paternidade no Poder Judiciário – Resolução n. 256 –, das resoluções do CNAS que complementam o documento que institui o Programa Primeira Infância no SUAS – resoluções n. 20, de 2016; n. 8, de 2018; n. 7, de maio de 2017; e n. 8, de junho de 2017 – e da resolução do CNPCP que acrescenta alguns pontos ao documento que dispõe sobre o CadUPL – Resolução n. 3, de 2016.

Abaixo, um quadro síntese das resoluções analisadas:

Quadro 12: Síntese das resoluções analisadas

Identificação da Resolução	Conselho	Considera o Marco Legal da Primeira Infância?	Intersetorialidade
<b>Resolução n. 7, de 18 de maio de 2016</b> Aprova o II Plano Decenal (2016/2026) da Assistência Social.	CNAS	NÃO. Poderia considerar, visto que o Marco Legal daria suporte legal no que se refere à atenção à primeira infância e, mais especificamente, a filhos e filhas de pessoas privadas de liberdade, temas presentes na resolução.	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ O termo aparece explicitamente no documento.</li> <li>➤ O conceito de intersetorialidade é apresentado na resolução de maneira coerente com a literatura.</li> <li>➤ O termo é trabalhado de maneira equivalente tanto na resolução, como no Marco Legal: ambos trazem a articulação de ações, setores e políticas públicas como aspecto básico na estratégia intersetorial.</li> </ul>

<p><b>Resolução n. 19, de 24 de novembro de 2016</b> Institui o Programa Primeira Infância no Sistema Único de Assistência Social (SUAS).</p>	CNAS	SIM.	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ O termo aparece explicitamente no documento.</li> <li>➤ O fortalecimento da intersetorialidade nos territórios está entre as principais ações propostas pela resolução.</li> <li>➤ O conceito aparece em consonância com o que a literatura traz, em seu sentido restrito, com ênfase na articulação intersetorial e na integração das políticas públicas setoriais.</li> </ul>
<p><b>Resolução n. 231, de 28 de junho de 2016</b> Institui o Fórum Nacional da Infância e da Juventude (FONINJ).</p>	CNJ	NÃO. Poderia incluir, pois trata do tema da infância.	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ O termo não aparece explicitamente no documento.</li> <li>➤ A única possível alusão à intersetorialidade é ao considerar necessária a articulação dos órgãos responsáveis.</li> </ul>
<p><b>Resolução n. 251, de 04 de setembro de 2018</b> Institui e regulamenta o Banco Nacional de Monitoramento de Prisões (BNMP 2.0).</p>	CNJ	NÃO. Caso considerasse, teria mais chance de ter uma pergunta direta e uma preocupação em relação à existência de filhos e filhas das pessoas privadas de liberdade.	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ O conceito não aparece no documento.</li> </ul>
<p><b>Resolução n. 252, de 04 de setembro de 2018</b> Estabelece princípios e diretrizes para o acompanhamento das mulheres mães e gestantes privadas de liberdade.</p>	CNJ	SIM.	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ O termo aparece explicitamente no documento, que lista ações mínimas a serem implementadas de forma intersetorial.</li> <li>➤ Alguns artigos colocam a necessidade de promover articulação entre os setores.</li> </ul>
<p><b>Resolução n. 254, de 04 de setembro de 2018.</b> Institui a Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres pelo Poder Judiciário.</p>	CNJ	NÃO.	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ O termo não aparece explicitamente no documento.</li> <li>➤ Um dos objetivos apresentados é a promoção de parcerias para viabilizar o atendimento integral e multidisciplinar às mulheres.</li> </ul>
<p><b>Resolução n. 256, de 11 de setembro de 2018</b> Dispõe sobre a prorrogação da licença-paternidade no Poder Judiciário.</p>	CNJ	SIM.	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ O conceito não aparece no documento.</li> </ul>
<p><b>Resolução n. 2, de 24 de junho de 2016</b> Dispõe sobre o</p>	CNPCP	NÃO. O documento mostra intenção em identificar	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ O conceito não aparece no documento.</li> </ul>

Cadastro Único de Pessoas Privadas de Liberdade da Unidade Penal (CadUPL).		mulheres que podem ter sua prisão preventiva substituída pela domiciliar, o que é uma conquista do Marco Legal.	
<b>Resolução n. 2, de agosto de 2017</b> Dispõe sobre o encaminhamento de cópia de auto de prisão em flagrante delito de mulheres grávidas, lactantes e com filhos até 12 anos incompletos ou deficientes para o centro de referência em assistência social ou entidade equivalente.	CNPCP	NÃO. A resolução considera o Código de Processo Penal exatamente nas alterações realizadas pelo Marco Legal, mas não o cita em nenhum momento.	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ O termo não aparece explicitamente no documento.</li> <li>➤ Sugere um trabalho conjunto entre a autoridade policial e o CRAS.</li> </ul>
<b>Resolução n. 3, de 05 de outubro de 2017</b> Dispõe sobre a prestação de serviços de alimentação e nutrição às pessoas privadas de liberdade e aos trabalhadores no Sistema Prisional.	CNPCP	NÃO.	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ O termo aparece explicitamente no documento.</li> <li>➤ Pontua a importância da intersetorialidade por meio de ações articuladas.</li> <li>➤ A intersetorialidade apresentada inclui ações não governamentais, e coloca a sociedade civil entre os possíveis setores a serem articulados. Tem-se, desse modo, uma visão mais ampliada do conceito.</li> </ul>
<b>Resolução n. 4, de 05 de outubro de 2017</b> Dispõe sobre padrões mínimos para a assistência material do Estado à pessoa privada de liberdade.	CNPCP	NÃO.	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ O termo não aparece explicitamente no documento.</li> <li>➤ Considera a promoção da integralidade do atendimento.</li> </ul>
<b>Resolução n. 03, de 07 de junho de 2018</b> Apresenta recomendações que visam à interrupção da transmissão do HIV, das hepatites virais, da tuberculose e outras enfermidades entre as	CNPCP	NÃO. Poderia considerar, visto que o mesmo modificou o ECA no que diz respeito à saúde da gestante e mãe privada de liberdade, assim como de seu bebê.	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ O termo não aparece explicitamente no documento.</li> <li>➤ Considera imprescindível a atuação do Poder Executivo e do Poder Judiciário, com o apoio do Ministério Público, da Defensoria Pública e do Controle Social.</li> <li>➤ Pontua que os programas de controle dos agravos nas unidades prisionais</li> </ul>

<p>peessoas privadas de liberdade.</p>			<p>devem ser articulados entre as esferas da saúde, justiça e sociedade civil.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Intersetorialidade em seu sentido ampliado, já que considera a sociedade civil no processo.</li> </ul>
<p><b>Resolução n. 210, de 05 de junho de 2018</b> O documento dispõe sobre os direitos de crianças cujas mães, adultas ou adolescentes, estejam em situação de privação de liberdade.</p>	<p>Conanda</p>	<p>SIM. Considera, inclusive, o HC coletivo n. 143.641.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ O termo não aparece explicitamente no documento.</li> <li>➤ Reforça a articulação com o Sistema de Garantia dos Direitos de Crianças e Adolescentes, por meio das redes socioassistenciais, para assegurar o acesso a programas sociais e benefícios.</li> <li>➤ Pontua a necessidade de atenção integral às mulheres em sua diversidade.</li> <li>➤ Enfatiza os princípios da proteção integral da criança, de modo a promover seu pleno desenvolvimento.</li> </ul>
<p><b>Resolução Conjunta n. 1, de 15 de dezembro de 2016</b> Dispõe sobre o conceito e o atendimento de criança e adolescente em situação de rua.</p>	<p>CNAS / Conanda</p>	<p>NÃO.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ O termo aparece explicitamente no documento.</li> <li>➤ Coloca a importância da rede intersetorial de modo que, para além de um simples encaminhamento dessas crianças, sejam articuladas diversas políticas públicas.</li> <li>➤ Deixa clara a importância do trabalho efetivamente intersetorial para lidar com crianças marcadas por vulnerabilidades.</li> </ul>
<p><b>Resolução Conjunta n. 1, de 07 de novembro de 2018</b> Dispõe sobre a qualificação do atendimento socioassistencial às famílias de pessoas encarceradas e egressas do Sistema Penitenciário no Sistema Único de Assistência Social.</p>	<p>CNPCP / CNAS</p>	<p>NÃO. Considera o Código de Processo Penal justamente em uma das inclusões realizadas pelo Marco Legal. Mesmo não o citando, o documento demonstra atenção especial às famílias de pessoas com filhos de até 12 (doze) anos incompletos e com mulheres grávidas e lactantes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ O termo não aparece explicitamente no documento.</li> <li>➤ Orienta a atuação de forma articulada da rede socioassistencial do SUAS com o Sistema Penitenciário.</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria da autora.

## 8 CONCLUSÃO E REFLEXÕES FINAIS

*"É sempre bom lembrar  
 Que um copo vazio  
 Está cheio de ar  
 É sempre bom lembrar  
 Que o ar sombrio de um rosto  
 Está cheio de um ar vazio  
 Vazio daquilo que no ar do copo  
 Ocupa um lugar  
 É sempre bom lembrar  
 Guardar de cor  
 Que o ar vazio de um rosto sombrio  
 Está cheio de dor  
 [...]  
 Que o ar no copo ocupa o lugar do vinho  
 Que o vinho busca ocupar o lugar da dor  
 Que a dor ocupa a metade da verdade  
 A verdadeira natureza interior  
 Uma metade cheia, uma metade vazia  
 Uma metade tristeza, uma metade alegria"  
 (Gilberto Gil)*

Esta dissertação buscou compreender, evidenciando o Marco Legal da Primeira Infância, como os atores lidam com a intersetorialidade ao tratar da relação entre mães e pais privados de liberdade e a primeira infância. Assim, em um primeiro momento, dedicou-se a mostrar a relevância da primeira infância, com foco em evidências científicas, e, por conseguinte, a necessidade de investimentos em políticas públicas que visem ao cuidado integral da criança nos primeiros seis anos de vida. Nessa parte, a intersetorialidade já aparece, sendo brevemente abordada ao tratar a importância de a criança ser enxergada em sua totalidade, de modo a ser respeitada e atendida integralmente. O conceito, porém, foi desenvolvido e tratado em maior profundidade e atenção em um capítulo próprio, mais adiante.

No mesmo contexto, ao tratar das especificidades da primeira infância, incluindo a influência do ambiente e de relacionamentos afetuosos e estáveis em seu desenvolvimento, compreendeu-se a necessidade de trazer o tema da privação de liberdade, de modo a apresentar elementos que justifiquem o impacto tão negativo da prisão de mães e pais na vida das crianças. Para isso, foi necessária uma breve contextualização da prisão, de como se constituiu ao longo do tempo, até que a privação de liberdade tenha se tornado a forma mais simples de fundamentá-la. A prisão, neste trabalho, é apresentada como um local onde prevalecem desigualdades, as quais são relacionadas a problemas multidimensionais. Mesmo que a intersectorialidade não seja colocada explicitamente nessa parte, mais adiante foi possível compreender como questões multidimensionais têm relação direta com o trabalho intersectorial. Além disso, a fim de reforçar a materialização das desigualdades no cotidiano das prisões, buscou-se trazer dados que refletissem a realidade das prisões brasileiras.

Ao tratar das crianças que têm seus genitores no sistema carcerário, tornou-se relevante uma abordagem mais profunda do encarceramento feminino, visto que boa parte dessas crianças ainda vive no cárcere com suas mães. De todo modo, o trabalho como um todo optou por incluir também os pais, homens privados de liberdade, em sua análise, opção esta que foi justificada ao final do Capítulo 2. A ideia foi manter um equilíbrio entre não ignorar a realidade que está posta, na qual a mãe assume o papel principal na primeira infância da criança, e reforçar a paternidade e o papel do pai nos cuidados dos filhos, algo que, além de extremamente necessário, pode contribuir para uma reflexão das normas sociais de gênero.

Com a ciência de que a questão das crianças com mães e pais privados de liberdade é objeto de uma complexa legislação, a presente dissertação objetivou evidenciar e analisar todo esse panorama legal, de modo a compreender seus avanços e retrocessos ao longo do tempo. A frequência dos avanços foi contextualizada e sistematizada em quadros específicos, com ênfase nas alterações ou inclusões que as leis foram sofrendo com o tempo. Por sua vez, os retrocessos, com foco na Lei de Drogas de 2006, responsável por impulsionar o encarceramento no país, foram colocados de forma a concretizar as contradições do quadro normativo.

O Marco Legal da Primeira Infância foi colocado em um capítulo próprio, no qual buscou-se desenvolver todo o processo de construção da lei, suas principais características e os avanços que traz consigo. Dentre os avanços, o capítulo destinou uma parte especificamente para tratar das alterações que se referem às crianças que têm seus pais e suas mães privados de liberdade. Nesse contexto, são também apresentados mais avanços, como o

Habeas Corpus coletivo, HC 143.641, e retrocessos, como leis que abrem margem para diversas interpretações na concessão da prisão domiciliar. No mais, a intersetorialidade, sendo um dos principais pilares do Marco Legal da Primeira Infância, é colocada ainda brevemente nessa parte, visto que será analisada com mais detalhes no capítulo seguinte.

O capítulo que traz a intersetorialidade, o principal conceito deste trabalho, divide a revisão teórica em cinco partes: Histórico e contextualização do conceito; Debate na literatura; Tipos e intensidades de integração; Intersectorialidade e a ideia de rede; e Desafios. Ao final, ao analisar a intersectorialidade proposta pelo Marco Legal da Primeira Infância à luz da literatura, conclui-se que a lei trabalha corretamente o conceito e mantém coerência com a literatura.

Por fim, a análise empírica desta dissertação teve como foco resoluções publicadas depois da sanção do Marco Legal da Primeira Infância, ou seja, após março de 2016, de modo a apresentar e discutir aquelas que têm relação com a temática do trabalho, abordando temas relacionados à primeira infância, à questão de crianças com genitores privados de liberdade e à intersectorialidade. O objetivo foi compreender o quanto as deliberações estão alinhadas com o Marco Legal, com a intersectorialidade que ele propõe e o quanto estão alinhadas entre si. Ao final, foi apresentado um quadro síntese das resoluções analisadas.

Assim, este trabalho pretendeu dar ênfase à importância do trabalho intersectorial, contextualizando o conceito na literatura e trazendo para análise um público vulnerável, com problemas multidimensionais, que é o caso das crianças que têm seus pais e mães privados de liberdade. Além disso, cabe trazer o destaque que foi dado ao Marco Legal da Primeira Infância, uma grande conquista em termos legislativos no que se refere ao tema e aos cuidados das crianças de até seis anos. Provavelmente por ser ainda uma lei muito recente, não foi possível encontrar todo o processo de construção do Marco legal em documentos oficiais e trabalhos acadêmicos. Assim, este trabalho pretende contribuir para preencher essa lacuna: por meio da revisão de documentos, pareceres, requerimentos e notícias, buscou-se trazer como se deu a construção da lei, quais foram os atores envolvidos nesse percurso, o protagonismo de cada um e os desafios e problemas que estavam colocados. Ao comparar o projeto original ao texto que foi sancionado, e analisando os documentos que refletem a discussão da proposta no Congresso, fica evidente a influência de diferentes grupos e interesses, inclusive ao tratar de primeira infância que, em um primeiro momento, não parece ser um tema que cause qualquer tipo de polêmica. Alguns itens que poderiam significar ainda mais avanços na temática da primeira infância foram rejeitados ao longo das discussões. É o caso da licença maternidade, das salas de amamentação nas empresas e da proibição da

publicidade infantil. A licença-paternidade pode ser considerada, por meio da análise dos documentos, um dos temas mais sensíveis do Marco Legal ao longo de sua tramitação, tendo sido proposta por mais trinta dias, mas aprovada por mais quinze dias. Além disso, foi também notada alteração envolvendo a definição de primeira infância: o texto original incluía a fase gestacional, enquanto o texto final suprime essa parte, considerando primeira infância “o período que abrange os primeiros 6 (seis) anos completos ou 72 (setenta e dois) meses de vida da criança” (BRASIL, 2016i, não paginado). Esta mudança contraria boa parte da literatura, a qual inclui a gestação dentro das etapas da primeira infância. De todo modo, mesmo não ficando explícito em nenhum momento, a consideração ou não da gestação na definição de primeira infância pode sugerir uma discussão sobre embrião, feto, vida e, conseqüentemente, sobre o aborto.

No mais, o estudo dos documentos que envolveram a sanção do Marco Legal mostra também manobras que poderiam ter atrasado a aprovação interna do então projeto, baseadas no interesse de setores econômicos. O esforço coletivo para derrubar essas manobras, incluindo atores diversos, como grupos da sociedade civil, também pôde ser observado por meio dos requerimentos e das notícias vinculadas pelo terceiro setor. As análises dos documentos também possibilitaram ter conhecimento das comissões pelas quais o projeto passou e das emendas que nele foram incluídas. Desse modo, mesmo o Marco Legal representando um grande avanço na temática da primeira infância, os bastidores de sua tramitação mostram que existiram barreiras ao longo de todo o processo de construção da lei, além de alguns recuos, os quais fizeram com que alguns pontos não se sustentassem até o final.

Importante ponderar que esta análise de todo o processo do Marco Legal poderia ser complementada por meio de entrevistas com diversos atores que estavam presentes desde a elaboração do projeto até a tramitação da lei e sua sanção. Com este tipo de abordagem, questões como a supressão da gravidez do conceito de primeira infância, por exemplo, poderiam ser esclarecidas. Todavia, uma profunda compreensão do histórico e da construção do Marco legal não foi o foco central deste trabalho. Entrevistas com atores que participaram do processo, por mais que possam elucidar muitos pontos, e por mais importantes que sejam, poderiam desviar o trabalho de sua discussão principal e confundir o leitor. De todo modo, são questões que podem constituir uma agenda de pesquisa futura.

Além de contribuir com o histórico da construção do Marco Legal, este trabalho também sistematizou todo o panorama legal que trata a questão de crianças com mães e pais privados de liberdade, evidenciando o que cada lei trazia originalmente e suas respectivas

alterações que têm relação com a temática. Tentou, também, destacar as duas frequências – a frequência dos avanços e a frequência dos retrocessos – que permeiam este quadro normativo, de modo a mostrar que seu desenvolvimento não é homogêneo: é repleto de contradições, com avanços e retrocessos que coexistem e se contrastam a todo o momento. Na frequência dos retrocessos, além da Lei de Drogas, que impacta violentamente o encarceramento, principalmente de mulheres e mães, é importante trazer para essas reflexões finais a Lei n. 13.769, de 2018. A lei, sancionada no apagar das luzes em dezembro de 2018, inclui condições genéricas, que abrem margem para diversas interpretações, para concessão da prisão domiciliar e para progressão de regime para gestantes ou mães de crianças. Foi sancionada e publicada sem que tivesse muita repercussão, podendo ser considerada um grande desrespeito no caso específico das mães e grávidas que são presas provisórias. Um desrespeito ao Marco Legal da Primeira Infância, à decisão do Supremo Tribunal Federal e às alternativas para um encarceramento superlotado e desumano para as mães e para as crianças. Este trabalho, ao trazer a Lei n. 13.769, uma lei ainda pouco conhecida, espera evidenciá-la e alertar em relação aos retrocessos que ela representa. O cenário aponta que será preciso uma vigilância constante ao que foi conquistado.

A intersectorialidade, principal conceito trabalhado na presente dissertação, é analisada com mais cautela, tendo a literatura como base, em dois momentos: ao tratar do conceito como é proposto pelo Marco Legal da Primeira Infância, e ao examinar as resoluções. No primeiro momento, em relação ao Marco Legal, compreendeu-se a necessidade desta análise pelo fato de a lei trazer a intersectorialidade como um tema fundamental no trabalho com a primeira infância e em toda ação governamental nesse campo. É colocada quase como uma necessidade, essencial e indispensável para que o Marco Legal se sustente. A conclusão da análise é de que a lei trabalha corretamente o conceito e mantém coerência com a literatura. Curioso, entretanto, recordar o estudo dos documentos da Câmara e do Senado e a comparação do projeto de lei original ao texto final da lei, os quais mostram como o conceito, que sequer era citado inicialmente, tornou-se um dos principais pilares do Marco Legal, ganhando protagonismo ao longo do processo de construção da lei. Por sua vez, em um segundo momento, ao examinar as resoluções, notou-se que o conceito de intersectorialidade não apareceu explicitamente em todas elas, mas que a maior parte apresenta trechos que podem fazer referência ao trabalho intersectorial, como a questão da integralidade e da articulação entre setores. As análises tentaram compreender, quando possível, o alinhamento com a literatura e se o conceito que aparece na resolução está em seu sentido restrito ou ampliado.

Tratando da parte mais empírica, a qual se dedicou a analisar as deliberações do CNAS, do CNJ, do CNPCP e do Conanda, importante retomar que poucas resoluções consideraram o Marco Legal da Primeira Infância em seu texto. Entre aquelas que não o consideraram, a maioria também poderia fazê-lo, visto que tem interface com a temática de alguma maneira. Além disso, foi possível notar que não existe necessariamente um alinhamento entre as resoluções, mesmo entre aquelas do mesmo conselho, e que a temática que trata de cadastros, informações e banco de dados das pessoas privadas de liberdade é bastante presente nos documentos analisados, sem que haja, porém, um diálogo entre esses documentos. Os bancos de dados, inclusive, ainda têm dificuldade em considerar a questão da maternidade, da gestação ou, até mesmo, a inclusão do homem ao obter informações sobre filhos e filhas.

A análise também questiona a inclusão das crianças em resoluções que tratam de questões internas ao sistema penitenciário, mostrando que os documentos partem do princípio que a criança que convive com seus pais e mães privados de liberdade está necessariamente no sistema prisional, não considerando, assim, a possibilidade da prisão domiciliar prevista pelo Marco Legal da Primeira Infância e reforçada pelo Habeas Corpus coletivo n. 143.641. De todo modo, é importante ponderar que ainda há muitas crianças vivendo no sistema carcerário e que não estão em casa com seus pais muito provavelmente porque o Marco Legal e, conseqüentemente, o HC coletivo n. 143.641 não estão sendo respeitados, ou porque seus pais são condenados e, infelizmente, os avanços do quadro normativo só abrangem os casos de prisão preventiva. Há de se reconhecer que para estas crianças, que, independente do motivo, vivem e se desenvolvem no sistema carcerário, resoluções que tratam de sua saúde, de suas vestimentas, de sua higiene e da sua acolhida na unidade prisional são imprescindíveis.

Notou-se também que homens privados de liberdade que são pais não aparecem nas resoluções, retomando a discussão colocada no Capítulo 2 sobre paternidade atrás das grades. Mesmo com o Marco Legal incorporando também o homem privado de liberdade em suas alterações no Código de Processo Penal, percebe-se que os questionamentos sobre a existência de filhos são destinados às mulheres privadas de liberdade. Aos homens não aparecem perguntas relacionadas à paternidade, o que pode ser o reflexo de uma divisão de tarefas imposta e construída socialmente, na qual as mães criam os filhos. Entretanto, é certo que, colocada a realidade, as mães ainda predominam na oferta de cuidados e, por isso, é importante dar a elas prioridade e atenção ao tratar da primeira infância, o que não significa reproduzir uma visão sexista ou aliviar as responsabilidades dos pais. É necessário, como já

colocado, tentar um equilíbrio entre não ignorar a realidade que está posta, na qual a mãe assume o papel principal na primeira infância da criança, e reforçar a paternidade e o papel do pai nos cuidados dos filhos.

Ao retomar a pergunta colocada no início deste trabalho – Como os atores lidam com a intersectorialidade, a partir do Marco Legal da Primeira Infância, quando tratam da relação entre mães e pais privados de liberdade e a primeira infância? – e após percorrer a literatura especializada e a análise empírica, é possível considerar que os atores, ao lidar com a intersectorialidade, o fazem de maneira coerente com a literatura. Do mesmo modo, a intersectorialidade proposta pelo Marco Legal da Primeira Infância também traz esse alinhamento teórico, além de ter um grande destaque dentro da lei. O Marco Legal, contudo, ainda não é levado em consideração por boa parte dos atores e de suas deliberações, mesmo quando estão tratando de temas que têm bastante interface com a temática da primeira infância. Os atores, ao tratarem da relação entre mães e pais privados de liberdade e a primeira infância, ainda levam pouco em conta a perspectiva da criança, isto é, raramente enxergam esta questão sob a ótica da primeira infância. A própria literatura específica sobre primeira infância, colocada no Capítulo 2, mesmo considerando o impacto da vulnerabilidade e da pobreza no desenvolvimento da criança, ainda não traz uma preocupação específica com as crianças que são filhas de pessoas privadas de liberdade. Este tema não foi encontrado em nenhum dos estudos sobre primeira infância analisados para esta dissertação, o que não diminui a importância dos trabalhos, mas mostra que essas crianças ainda representam um público invisível mesmo para os estudiosos do tema.

Ainda existe um longo caminho para que as crianças sejam efetivamente reconhecidas como cidadãs e sujeitos de direitos. Nesse contexto, o Marco Legal da Primeira Infância tem e terá um papel fundamental. No que se refere ao tema que envolve crianças e a privação de liberdade dos seus genitores, colocado pioneiramente pelo Marco Legal, tudo indica que será necessária uma vigilância constante para que as conquistas não sejam esquecidas ou invisibilizadas. Em tempos de incertezas, é necessário compreender a potência da primeira infância como período de transformação e resistência, onde contos de fadas possibilitam que essas crianças experimentem o mundo contemporâneo e libertem a humanidade do mundo mítico:

O primeiro narrador verdadeiro é e continua sendo o narrador de conto de fadas. Esse conto sabia dar um bom conselho, quando ele era difícil de obter, e oferecer sua ajuda, em caso de emergência. Era a emergência provocada pelo mito. O conto de fadas nos revela as primeiras medidas tomadas pela humanidade para libertar-se do pesadelo que o mito havia infundido em nossos corações. O personagem do “tolo” nos mostra como a humanidade se fez de “tola” para proteger-se do mito; o

personagem do irmão caçula mostra-nos como aumentam as possibilidades do homem quando ele se afasta da pré-história mítica; o personagem do rapaz que saiu de casa para aprender a ter medo mostra que as coisas que tememos podem ser devassadas; o personagem 'inteligente' mostra que as perguntas feitas pelo mito são tão simples quanto as feitas pela esfinge; o personagem do animal que socorre uma criança mostra que a natureza prefere associar-se ao homem que ao mito. O conto de fadas ensinou há muitos séculos à humanidade, e continua ensinando hoje às crianças, que o mais aconselhável é enfrentar as forças do mundo mítico com astúcia e arrogância. [...] O feitiço libertador do conto de fadas não põe em cena a natureza como uma entidade mítica, mas indica a sua cumplicidade com o homem liberado. O adulto só percebe essa cumplicidade ocasionalmente, isto é, quando está feliz; para a criança, ela aparece pela primeira vez no conto de fadas e provoca nela uma sensação de felicidade. (BENJAMIN, 1994, p. 215).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, O. A. O Marco Legal da Primeira Infância: quais infâncias, quais crianças. *In*: BRASIL. (2016a). Câmara dos Deputados. Centro de Estudos e Debates Estratégicos (Cedes). **Primeira Infância: Avanços do Marco Legal da Primeira Infância**. Brasília: Cedes, 2016, p. 133-141. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/altosestudios/pdf/obraavancos-do-marco-legal-da-primeira-infancia>. Acesso em: 16 fev. 2019.

ALMEIDA, S.; PAREDA, P.; FERREIRA, R. Custos da ampliação da licença-paternidade no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos de População**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 3, p. 495-516, set./dez. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.20947/S0102-30982016c0003>. Acesso em: 11 mar. 2019.

ALMEIDA, V. P. Repercussões da violência na construção da identidade feminina da mulher presa: um estudo de caso. **Psicologia: Ciência e Profissão**, v. 26, n. 4, p. 604-619, dez. 2006. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1414-98932006000400008>. Acesso em: 11 mar. 2019.

AMBRÓZIO, L. A. Mecanismos da construção federal da intersetorialidade no Programa Bolsa Família: o papel das burocracias. **Revista do Serviço Público**, [S.l.], v. 64, n. 3, p. 327-350, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v64i3.127>. Acesso em: 11 mar. 2019.

AMIS, J. M. *et al.* Institutions and economic inequality. *In*: GREENWOOD, R. *et al.* (ed.). **The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism**. 2<sup>nd</sup> ed. Thousand Oaks, CA: Sage, 2017.

ANDREUCCI, A. C.; JUNQUEIRA, M. A. Crianças visíveis e direito à voz como direito humano fundamental: contributos jurídico-sociais do marco legal da primeira infância para o desenho de políticas públicas participativas no Brasil. **Cadernos de Direito Actual**, Santiago de Compostela, ES, n. 7, p. 289-303, 2017. (Extraordinario). Disponível em: <http://www.cadernosdedereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/article/view/229>. Acesso em: 11 mar. 2019.

BARAN, M.; SAUMA, J.; SIQUEIRA, P. **Lembrar, Espelhar e Experimentar: Distanciamentos e sobreposições entre público e especialistas brasileiros sobre o Desenvolvimento na Primeira Infância**. Washington, DC: FrameWorks Institute, n.p. 2014. Disponível em: <http://www.frameworksinstitute.org/pubs/mtg/earlychildhoodbrazil/index.html>. Acesso em: 02 mai. 2018.

BARCINSKI, M. Expressões da homossexualidade feminina no encarceramento: o significado de se "transformar em homem" na prisão. **Psico-USF**, Itatiba, v. 17, n. 3, p. 437-446, dez. 2012. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-82712012000300010>. Acesso em: 11 mar. 2019.

BARROS, D. Deputados tentam atrasar projeto de lei da Primeira Infância. **Exame**, [s.l.], 26 jan. 2015. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/brasil/deputados-tentam-atrasar-projeto-de-lei-da-primeira-infancia/>. Acesso em 16 fev. 2019.

BEIRAS, A.; SOUZA, C. D. Contribuições da participação da figura masculina e da coparentalidade para o desenvolvimento integral da criança na primeira infância. *In*: PLUCIENNIK G.A. *et al.* **Fundamentos da família como promotora do desenvolvimento infantil: parentalidade em foco**. 1 ed. São Paulo: Fundação Maria Cecília Souto Vidigal - FMCSV, 2015, p. 58-69.

BENJAMIN, W. **Magia e técnica, arte e política: ensaios sobre literatura história da cultura**. Tradução: Sérgio Paulo Rouanet. 7. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994. (Obras escolhidas v. 1).

BICHIR, R. *et al.* A primeira infância na cidade de São Paulo: o caso da implementação da São Paulo Carinhosa no Glicério. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, [s.l.], v. 24, n. 77, dez. 2018. ISSN 2236-5710. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/72695/74683>. Acesso em: 31 jan. 2019. Acesso em: 22 fev. 2019.

BICHIR, R. **TD 2032 - Capacidades Estatais Para a Implementação de Programas de Transferência de Renda: Os Casos de Brasil, Argentina e África do Sul**. Rio de Janeiro: IPEA, 2015.

BICHIR, R.; OLIVEIRA, M. R.; CANATO, P. Para além da transferência de renda? Limites e possibilidades na articulação intersetorial de políticas sociais. *In*: MACEDO, J. M.; XEREZ, F. H. S.; LOFRANO, R. (org.). **Intersetorialidade nas políticas sociais: perspectivas a partir do programa bolsa família**. Brasília: Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, n. 26, 2016, p. 81-102.

BÖNECKER, M. *et al.* Promoção da Saúde bucal: Parte importante da integralidade do Cuidado na primeira infância. *In*: HADDAD, A. E. (org.). **O que grandes cidades e políticas intersetoriais podem fazer pela Primeira infância**. São Paulo: Secretaria Municipal de Cultura, 2016, p. 280-300. Disponível em: [http://primeirainfancia.org.br/wp-content/uploads/2016/08/livro\\_SPCarinhosa\\_web.pdf](http://primeirainfancia.org.br/wp-content/uploads/2016/08/livro_SPCarinhosa_web.pdf). Acesso em: 22 fev. 2019.

BORGES, J. **O que é: encarceramento em massa?**. Belo Horizonte, MG: Letramento Editorial, 2018.

BRASIL. (1941). **Decreto-lei n.º 3.689, de 3 de outubro de 1941**. Código de Processo Penal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del3689.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3689.htm). Acesso em: 22 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. (1988). Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 23 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. (1990a). **Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF, 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm). Acesso em: 22 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. (1990b). **Lei n.º 8.072, de 25 de julho de 1990**. Dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências. Brasília: DF, 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8072.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8072.htm). Acesso em: 17 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. (1991). **Lei n.º 8.242, de 12 de outubro de 1991**. Cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8242.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8242.htm). Acesso em: 10 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. (2006). **Lei n.º 11.343, de 23 de agosto de 2006**. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - Sisnad; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências. Brasília, DF, 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111343.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111343.htm). Acesso em: 22 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. (2008). **Lei n.º 11.770, de 9 de setembro de 2008**. Cria o Programa Empresa Cidadã, destinado à prorrogação da licença-maternidade mediante concessão de incentivo fiscal, e altera a Lei no 8.212, de 24 de julho de 1991. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Lei/L11770.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11770.htm). Acesso em: 14 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. (2011). **Lei n.º 12.403, de 4 de maio de 2011**. Altera dispositivos do Decreto-Lei no 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, relativos à prisão processual, fiança, liberdade provisória, demais medidas cautelares, e dá outras providências. Brasília, DF, 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12403.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12403.htm). Acesso em: 16 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. (2013). Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 6998/2013**. Altera o art. 1º e insere dispositivos sobre a Primeira Infância na Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=7FD9A0A27E0026664BC5E0483C821726.proposicoesWebExterno2?codteor=1214724&filename=Tramitacao-PL+6998/2013](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=7FD9A0A27E0026664BC5E0483C821726.proposicoesWebExterno2?codteor=1214724&filename=Tramitacao-PL+6998/2013). Acesso em: 16 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. (2014). Câmara dos Deputados. **Recurso n. 335/2014, de 2014 (Do Sr. Guilherme Campos e Outros)**. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1295497&filename=Tramitacao-PL+6998/2013](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1295497&filename=Tramitacao-PL+6998/2013). Acesso em: 16 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. (2015a). Ministério da Justiça. **Dar à luz na sombra: condições atuais e possibilidades futuras para o exercício da maternidade por mulheres em situação de prisão**. Série Pensando o Direito. Brasília: Ministério da Justiça, IPEA, n. 51, 2015. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/news/201clugar-de-crianca-nao-e-na-prisao-nem->

[longe-de-sua-mae201d-diz-pesquisa/pesquisa-dar-a-luz-na-sombra-1.pdf](#). Acesso em: 11 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. (2015b). Senado Federal. **Projeto de Lei da Câmara n.º 14, de 2015 (n.º 6.998/2013, na Casa de origem)**. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, o Decreto-Lei no 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, a Lei no 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei no 12.662, de 5 de junho de 2012. Diário do Senado Federal. Brasília, v. 34, p. 64-121, 20 mar. 2015. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=21/03/2015&paginaDir eta=00064>. Acesso em: 16 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. (2015c). Senado Federal. **Requerimento n.º 279, de 2015**. Diário do Senado Federal. Brasília, v. 55, p. 153-154, 23 mar. 2015. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=24/04/2015&paginaDir eta=00153>. Acesso em: 16 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. (2016a). Câmara dos Deputados. Centro de Estudos e Debates Estratégicos (Cedes). **Primeira Infância: Avanços do Marco Legal da Primeira Infância**. Brasília: Cedes, 2016. (Cadernos de Trabalhos e Debates). Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/altosestudios/pdf/obra-avancos-do-marco-legal-da-primeira-infancia>. Acesso em: 16 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. (2016b). Conselho Nacional de Assistência Social. Conanda. **Resolução Conjunta CNAS/CONANDA n. 1, de 15 de dezembro de 2016**. Dispõe sobre o conceito e o atendimento de criança e adolescente em situação de rua e inclui o subitem 4.6, no item 4, do Capítulo III do documento Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes. Disponível em: <https://www.direitosdacrianca.gov.br/resolucoes/resolucoes-conjuntas-do-conanda-2/resolucao-conjunta-cnas-conanda-de-15-de-dezembro-de-2016/view>. Acesso em: 11 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. (2016c). Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução CNAS n.º 7, de 18 de maio de 2016**. Aprova o II Plano Decenal da Assistência Social (2016/2026). Diário Oficial da União. Brasília, v. 96, p. 1-50, 20 mai. 2016. Disponível em <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2016/resolucao-cnas-n-7-3.pdf/view>. Acesso em: 11 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. (2016d). Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução CNAS n.º 19, de 24 de novembro de 2016**. Institui o Programa Primeira Infância no Sistema Único de Assistência Social - SUAS, nos termos do §1º do art. 24 da Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Diário Oficial da União. Brasília, v. 228, p. 1-7, 29 nov. 2016. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia\\_social/crianca\\_feliz/CNAS\\_2016\\_019\\_24112016\\_Institui\\_Programa\\_Primeira\\_Infancia\\_SUAS.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia_social/crianca_feliz/CNAS_2016_019_24112016_Institui_Programa_Primeira_Infancia_SUAS.pdf). Acesso em: 11 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. (2016e). Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução CNAS n.º 10, de 14 de julho de 2016**. Diário Oficial da União. Brasília, v. 136, p. 1-2, 18 jul. 2016. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2016/resolucao-cnas-n-10.pdf/view>. Acesso em: 11 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. (2016f). Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Regras de Bangkok: Regras das Nações Unidas para o tratamento de mulheres presas e medidas não privativas de liberdade para mulheres infratoras**. Brasília: [s.n.], 2016. (Série Tratados Internacionais de direitos humanos). Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/03/a858777191da58180724ad5caafa6086.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. (2016g). Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Regras de Mandela: Regras Mínimas Das Nações Unidas Para O Tratamento De Presos**. Brasília: [s.n.], 2016. (Série Tratados Internacionais de direitos humanos). Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/05/39ae8bd2085fdb4a1b02fa6e3944ba2.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. (2016h). Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Resolução n.º 231, de 28 de junho de 2016**. Institui o Fórum Nacional da Infância e da Juventude (FONINJ). [S.l.]; 2016. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=2306>. Acesso em: 11 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. (2016i). **Lei n.º 13.257**, de 8 de março de 2016. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei no 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei no 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei no 12.662, de 5 de junho de 2012. 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: 16 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. (2016j). Ministério da Justiça e Segurança Pública. CNPCP. **Resolução n. 2, de 24 junho de 2016**. Dispõe sobre a criação e regulamentação do Cadastro Unico de Pessoas Privadas de Liberdade da Unidade Penal - CadUPL. Disponível em: [http://www.stj.jus.br/internet\\_docs/biblioteca/clippinglegislacao/Res\\_2\\_2016\\_Min\\_justica.pdf](http://www.stj.jus.br/internet_docs/biblioteca/clippinglegislacao/Res_2_2016_Min_justica.pdf). Acesso em: 11 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. (2016k). Ministério da Justiça e Segurança Pública. CNPCP. **Resolução n. 3, de 24 de junho de 2016**. Disponível em: [http://www.editoramagister.com/legis\\_27174788\\_RESOLUCAO\\_N\\_3\\_DE\\_24\\_JUNHO\\_DE\\_2016.aspx](http://www.editoramagister.com/legis_27174788_RESOLUCAO_N_3_DE_24_JUNHO_DE_2016.aspx). Acesso em: 11 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. (2016l). Senado Federal. **Mensagem n.º 71 de 2016, da Excelentíssima Senhora Presidente da República**. Diário do Senado Federal. Brasília, v. 24, p. 96, 09 mar. 2016. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=10/03/2016&paginaDir eta=00096>. Acesso em: 16 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. (2016m). Senado Federal. **Parecer n.º 02, de 2016 do Gabinete da Senadora Fátima Bezerra**. De Plenário, sobre o Projeto de Lei da Câmara dos Deputados no 14, de 2015 (Projeto de Lei no 6.698, de 2013, na Casa de origem), do Deputado Osmar Terra e outros, que dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância (...). Diário do Senado Federal. Brasília, v. 2, p. 220-241, 03 fev. 2016. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg->

[getter/documento?dm=4318126&ts=1548950717907&disposition=inline](#). Acesso em: 16 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. (2016n). Senado Federal. **Projeto de Lei da Câmara n.º 14, de 2015**. Projeto de Lei da Câmara n.º 14, de 2015 (n.º 2.455/2015, na Casa de origem), que dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância, altera a Lei n.º 8.069, de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, o Decreto-Lei n.º 3.689, de 1941 - Código de Processo Penal, a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 5.452, de 1943, a Lei n.º 11.770, de 2008, e a Lei n.º 12.662, de 2012. Diário do Senado Federal. Brasília, v. 2, p. 47-58, 03 fev. 2016. Disponível em:

<https://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?datSessao=03/02/2016&tipDiario=1#diario>. Acesso em: 16 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. (2016o). Supremo Tribunal Federal. Plenário. Habeas-Corpus. **Habeas Corpus 118.533 Mato Grosso do Sul**. Constitucional, penal e processual penal. Tráfico de entorpecentes. Aplicação da lei n. 8.072/90 ao tráfico de entorpecentes privilegiado: inviabilidade. Hediondez não caracterizada. Ordem concedida. Relatora: Min. Carmen Lúcia, Brasília, 23 jun. 2016. Disponível em:

<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11677998>. Acesso em: 16 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. (2017a). CNPCP. **Resolução n.º 2, de 8 de agosto de 2017**. Dispõe sobre o encaminhamento de cópiade auto de prisão em flagrante delito demulheres grávidas, lactantes e com filhos até 12 anos incompletos ou deficientes para o Centro de Referência em Assistência Social ou entidade equivalente. Disponível em: [http://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19245088](http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19245088). Acesso em: 11 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. (2017b). CNPCP. **Resolução n.º 4, de 5 de outubro de 2017**. Dispõe sobre padrões mínimos para a assistência material do Estado à pessoa privada de liberdade. Disponível em: [http://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19361876/do1-2017-10-19-resolucao-n-4-de-5-de-outubro-de-2017-19361797](http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19361876/do1-2017-10-19-resolucao-n-4-de-5-de-outubro-de-2017-19361797). Acesso em: 11 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. (2017c). CNPCP. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Resolução n. 3, de 5 de outubro de 2017**. Dispõe sobre a prestação de serviços de alimentação e nutrição às pessoas privadas de liberdade e aos trabalhadores no sistema prisional. Disponível em:

[http://www.lex.com.br/legis\\_27526359\\_RESOLUCAO\\_N\\_3\\_DE\\_5\\_DE\\_OUTUBRO\\_DE\\_2017.aspx](http://www.lex.com.br/legis_27526359_RESOLUCAO_N_3_DE_5_DE_OUTUBRO_DE_2017.aspx). Acesso em: 11 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. (2017d). Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen Atualização – Junho de 2016**. Brasília: Departamento Penitenciário Nacional, 2017. Disponível em:

[http://depen.gov.br/DEPEN/noticias-1/noticias/infopen-levantamento-nacional-deinformacoes-penitenciarias-2016/relatorio\\_2016\\_22111.pdf](http://depen.gov.br/DEPEN/noticias-1/noticias/infopen-levantamento-nacional-deinformacoes-penitenciarias-2016/relatorio_2016_22111.pdf). Acesso em: 22 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. (2017e). Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias Infopen Mulheres – 2ª edição**. Brasília: Departamento Penitenciário Nacional, 2017. Disponível em

[http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen-mulheres/infopenmulheres\\_arte\\_07-0318.pdf](http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen-mulheres/infopenmulheres_arte_07-0318.pdf). Acesso em: 22 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. (2017f). Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário; Ministério dos Direitos Humanos; Ministério da Cultura; Ministério da Educação; Ministério da Saúde. **Programa Criança Feliz: A intersectorialidade na visita domiciliar**. Brasília, 2017. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/crianca\\_feliz/A\\_intersectorialidade\\_na\\_visita\\_domiciliar\\_2.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/crianca_feliz/A_intersectorialidade_na_visita_domiciliar_2.pdf). Acesso em: 11 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. (2018a). Conanda. **Resolução n. 210, de 05 de junho de 2018**. Dispõe sobre os direitos de crianças cujas mães, adultas ou adolescentes, estejam em situação de privação de liberdade. Disponível em: <https://www.direitosdacrianca.gov.br/conanda/resolucoes/resolucao-no-210-de-05-de-junho-de-2018/view>. Acesso em: 11 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. (2018b). Conselho Nacional de Assistência Social. CNPCP. **Resolução conjunta n. 1, de 7 de novembro de 2018**. Qualifica o atendimento socioassistencial às famílias de pessoas encarceradas e egressas do Sistema Penitenciário no Sistema Único de Assistência Social - SUAS. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2018/cnas-e-cnpcp-2018-001-07-11-2018.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. (2018c). Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Banco Nacional de Monitoramento de Prisões - BNMP 2.0: Cadastro Nacional de Presos**. Brasília, 2018. Disponível em <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/08/57412abdb54eba909b3e1819fc4c3ef4.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. (2018d). Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Resolução n.º 251, de 04 de setembro de 2018**. Institui e regulamenta o Banco Nacional de Monitoramento de Prisões – BNMP 2.0, para o registro de mandados de prisão e de outros documentos, nos termos do art. 289-A do CPP, acrescentado pela Lei n. 12.403, de 4 de maio de 2011, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=3545>. Acesso em: 11 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. (2018e). Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Resolução n.º 252, de 04 de setembro de 2018**. Estabelece princípios e diretrizes para o acompanhamento das mulheres mães e gestantes privadas de liberdade e dá outras providências. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=2667>. Acesso em: 11 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. (2018f). Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Resolução n.º 254, de 04 de setembro de 2018**. Institui a Política Judiciária Nacional de enfrentamento à violência contra as Mulheres pelo Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=2669>. Acesso em: 11 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. (2018g). Ministério da Justiça e Segurança Pública. CNPCP. **Resolução n. 3, de 7 junho de 2018**. Disponível em: [http://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/25404881/do1-2018-06-13-resolucao-n-3-de-7-junho-de-2018-25404825](http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/25404881/do1-2018-06-13-resolucao-n-3-de-7-junho-de-2018-25404825). Acesso em: 11 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. (2018h). Presidência da República. **Decreto n.º 9.579, de 22 de novembro de 2018**. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo federal que dispõem sobre a temática do lactente, da criança e do adolescente e do aprendiz, e sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente e

os programas federais da criança e do adolescente, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9579.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9579.htm). Acesso em: 10 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. [2018i]. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus 143.641 São Paulo**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, Brasília, [2018]. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/HC143641final3pdfVoto.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2019.

BRONZO, C. (2007). Intersetorialidade como princípio e prática nas políticas públicas: reflexões a partir do tema do enfrentamento da pobreza. *In: CONCURSO DEL CLAD SOBRE REFORMA DEL ESTADO Y MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*, 10, 2007, Caracas. **Anales** [...]. Tema: ¿Cómo enfrentar los desafíos de la transversalidad y de la intersectorialidad en la gestión pública?. Documentos de Debate. Serie n. 12. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2007. Disponível em: <https://cladista.clad.org/handle/123456789/4504>. Acesso em: 11 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. (2010). Intersetorialidade, autonomia e território em programas municipais de enfrentamento da pobreza: experiências de Belo Horizonte e São Paulo. **Planejamento e Políticas Públicas**, [s.l.], n. 35, p. 119-160, jul./dez. 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/200/194>. Acesso em: 12 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. (2016). Sistema de proteção social integral com foco em direitos e suas implicações para a integração entre benefícios e serviços na proteção social não contributiva no Brasil: uma reflexão exploratória. *In: MACEDO, J. M. XEREZ, F. H. S., LOFRANO, R. (org.). Cadernos de Estudos: Desenvolvimento Social em Debate. Intersetorialidade nas Políticas Sociais: Perspectivas a partir do Programa Bolsa Família*. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, n. 26, p. 103-126, 2016. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Caderno%20de%20Estudos%2026.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2019.

CAMPELLO, T. Brasil Carinhoso e a superação da extrema pobreza na primeira infância. *In: HADDAD, A. E. (org.). O que grandes cidades e políticas intersetoriais podem fazer pela Primeira infância*. São Paulo: Secretaria Municipal de Cultura, 2016, p. 124-135. Disponível em [http://primeirainfancia.org.br/wpcontent/uploads/2016/08/livro\\_SPCarinhosa\\_web.pdf](http://primeirainfancia.org.br/wpcontent/uploads/2016/08/livro_SPCarinhosa_web.pdf). Acesso em: 22 fev. 2019.

CAMPOS, A. L. **Primeira Infância: Um olhar desde a Neuroeducação**. Tradução: Eleonor Campos Beuttemmüller. Washington, D.C.: Organização dos Estados Americanos – OEA, 2010. Disponível em: <http://iin.oea.org/pdf-iin/RH/primera-infancia-por.pdf>. Acesso em 14 ago. 2018.

CAYRES, G.; SPONCHIADO, V. O direito de visita de crianças e adolescentes no Sistema Prisional Brasileiro. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação Direito/UFRGS**, Porto Alegre, v. 10, n. 3, 2015. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/ppgdir/article/view/58851>. Acesso em: 22 fev. 2019.

CENTER ON THE DEVELOPING CHILD AT HARVARD UNIVERSITY. **A Science-Based Framework for Early Childhood Policy: Using Evidence to Improve Outcomes in Learning, Behavior, and Health for Vulnerable Children.** [S.l.], 2007. Disponível em: [http://developingchild.harvard.edu/wp-content/uploads/2015/05/Policy\\_Framework.pdf](http://developingchild.harvard.edu/wp-content/uploads/2015/05/Policy_Framework.pdf). Acesso em 14 ago. 2018.

CKAGNAZAROFF, I. B.; MOTA, N. R. Considerações sobre a relação entre descentralização e intersetorialidade como estratégias de modernização de prefeitura municipais. **Revista Economia e Gestão**, Belo Horizonte, série E & G, v.3, n.6, p. 23-41 dez. 2003. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/economiaegestao/article/view/94>. Acesso em: 11 mar. 2019.

CNAS. **Quem somos e como funcionamos.** [S. l.: s. n.], [2019?]. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/sobre-o-cnas/quem-somos-e-como-funcionamos>. Acesso em: 10 mar. 2019.

CNJ. **Presidência.** [S. l.: s. n.], [2019?]. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/sobre-o-cnj/presidencia>. Acesso em: 10 mar. 2019.

CNPCCP. **Composição.** [S. l.: s. n.], [2019?]. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/depen/cnccp/composicao-1/capa-composicao>. Acesso em: 10 mar. 2019.

CONANDA. **Resoluções do Conanda.** [S. l.: s. n.], [2019?]. Disponível em: <https://www.direitosdacrianca.gov.br/resolucoes>. Acesso em: 10 mar. 2019.

COSTA, P. V.; MAFRA, R. A.; BACHTOLD, I. V. O eixo de acesso a serviços e a ação do Brasil Carinhoso do Plano Brasil Sem Miséria. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. **O Brasil sem miséria.** Brasília: MDS, 2014, p. 261-288.

CRUZ, M; FARAH, M. Intersetorialidade na atenção à primeira infância em políticas de enfrentamento da pobreza: do Comunidade Solidária ao Brasil Carinhoso. In: JUNQUEIRA, L. A. P.; CORÁ, M. A. J. (org.). **Redes sociais e intersetorialidade.** São Paulo: Tiki books, 1 ed., v.1, 2016, p. 235-263.

CUNICO, S. D. et al. A maternidade no contexto do cárcere: uma revisão sistemática. **Estudos e Pesquisas em Psicologia**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 2, p. 509-528, jul. 2015. Disponível em: [http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S1808-42812015000200005](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1808-42812015000200005). Acesso em 07 dez. 2017.

CUNILL-GRAU, N. (2005). La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10, Santiago, Chile, oct. 2005. **Anales** [...]. [S.l.: s.n.], 2005. Disponível em: <http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/1a%20intersectorialidad%20en%20el%20gobierno%20y%20gesti%C3%B3n%20de%20la%20pol%C3%ADtica%20social.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. (2014). La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: un acercamiento analítico- conceptual. **Gestión y Política Pública**, Distrito Federal, México, v. 23, n. 1, p. 5-46, enero/jun. 2014. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13331169001>. Acesso em: 11 mar. 2019.

DALLARI, D.; KORCZACK, J. **O direito da criança ao respeito**. São Paulo: Sammus Editorial. 3 ed., 1986.

DALLEY L. Policy implications relating to inmate mothers and their children: Will the past be prologue?. **The Prison Journal**, [s.l.], v.82, n. 2, p. 234-268, 2002. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/003288550208200205>. Acesso em: 11 mar. 2019.

DALMÁCIO, L. M.; DA CRUZ, E. J. S.; CAVALCANTE, L. I. C. Percepções de mães encarceradas sobre o direito à amamentação no sistema prisional. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, v. 6, n. 11, 2015. Disponível em: <https://www.rbhcs.com/rbhcs/article/view/202>. Acesso em: 11 mar. 2019.

DIDONET, V. **A intersectorialidade nas políticas públicas para a primeira infância**. Fortaleza: RNPI, 2015. Disponível em: <http://primeirainfancia.org.br/wp-content/uploads/2015/07/GUIA-INTERSETORIAL.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2019.

DOUGLAS, M. **Como as instituições pensam**. Tradução: Carlos Eugênio Marcondes de Moura. 1 ed.; 1 reimpr. São Paulo: EDUSP, 2007.

DUARTE, V. C.; LEITE, M. R. T. A Dificil Articulação entre Políticas Setoriais e Intersetoriais – o Componente Educação no Programa BH-Cidadania. *In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA*, São Paulo, nov. 2006. **Anais [...]**. [S.l.: s.n.], 2005 Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/ENAPG157.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2017.

FALCÃO, T. O desafio da intersectorialidade: contribuições a partir do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *In: BRASIL*. (2016a). Câmara dos Deputados. Centro de Estudos e Debates Estratégicos (Cedes). **Primeira Infância: Avanços do Marco Legal da Primeira Infância**. Brasília: Cedes, 2016, p. 238-243. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/altosestudios/pdf/obraavancos-do-marco-legal-da-primeira-infancia>. Acesso em: 16 fev. 2019.

FARAH, M.; JACOBI, P. Governos locais e cooperação inter e intragovernamental no Brasil. *In: FARAH, M.; BARBOSA, H. B. (org.)*. **Novas experiências de gestão pública e cidadania**. São Paulo: FGV, 2000.

FOUCAULT, M. **Vigiar e Punir: nascimento da prisão**. Tradução: Raquel Ramallete. 42 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

FRANCO, I. C. S.; CUNHA, L. G. O CNJ e os discursos do Direito e Desenvolvimento. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 9, n. 2, p. 515-534, dez. 2013. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1808-24322013000200006>. Acesso em: 16 jan. 2019.

FUZER, C.; BARROS, N. C. Processo penal como sistema de gêneros. **Linguagem em (Dis)curso**, [S.l.], v. 8, n. 1, p. 43-64, jan./abr. 2008. Disponível em:

[http://www.portaldeperiodicos.unisul.br/index.php/Linguagem\\_Discurso/article/view/379/399](http://www.portaldeperiodicos.unisul.br/index.php/Linguagem_Discurso/article/view/379/399). Acesso em: 22 fev. 2019.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas São Paulo**, v. 35, n. 3, p. 20-29, mai./jun. 1995. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-75901995000300004>. Acesso em: 11 mar. 2019.

GOFFMAN, E. **Estigma: Notas sobre a manipulação da identidade deteriorada**. Tradução: Mathias Lambert. 4 ed. Rio de Janeiro: LTC, 1988.

\_\_\_\_\_. **Manicômios, Prisões e Conventos**. São Paulo: Perspectiva, 2015.

GOLDBERG, J. It Takes A Village To Determine The Origins Of An African Proverb. **National Public Radio**, [s. l.: s. n.], 30 jul. 2016. Disponível em: <https://www.npr.org/sections/goatsandsoda/2016/07/30/487925796/it-takes-a-village-to-determine-the-origins-of-an-african-proverb>. Acesso em: 14 mar. 2019.

GUARÁ, I.M.F.R. (coord.). **Redes de proteção social**. São Paulo: Associação Fazendo História: NECA - Associação dos Pesquisadores de Núcleos de Estudos e Pesquisas sobre a Criança e o Adolescente, 2010. (Coleção Abrigos em Movimento, v. 4).

HECKMAN, J. **Investir no desenvolvimento na primeira infância: Reduzir déficits, fortalecer a economia**. [S. l.: s. n.], 2012, n.p. Disponível em: [https://heckmanequation.org/assets/2017/01/D\\_Heckman\\_FMCSV\\_ReduceDeficit\\_012215.pdf](https://heckmanequation.org/assets/2017/01/D_Heckman_FMCSV_ReduceDeficit_012215.pdf). Acesso em 22 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Schools, Skills, and Synapses. **Economic Inquiry**, [s.l.], v. 46, n. 3, p. 289-324, 2008. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1465-7295.2008.00163.x>. Acesso em: 11 mar. 2019.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: Aspectos dos cuidados das crianças de menos de 4 anos de idade - 2015**. Rio de Janeiro: IBGE, Coordenação de Trabalho e Rendimento, 2017. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv100137.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2019.

JACCOUD, L. Pobreza, direitos e intersetorialidade na evolução recente da proteção social brasileira. In: MACEDO, J. M.; XEREZ, F. H. S.; LOFRANO, R. (org.). **Intersetorialidade nas políticas sociais: perspectivas a partir do programa bolsa família**. Brasília, Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, n. 26, 2016, p. 15-34.

JUNQUEIRA, L. A. P. Apresentação. In: JUNQUEIRA, L. A. P.; CORÁ, M. A. J. (org.). **Redes sociais e intersetorialidade**. São Paulo: Tiki books, 1 ed., v.1, 2016, p. 7-12.

JUNQUEIRA, L. A. P. Descentralização e intersetorialidade: a construção de um modelo de gestão municipal. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 2, p. 11-22, 1998. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7696>. Acesso em: 11 mar. 2019.

LEAL, M. C. *et al.* Nascer na prisão: gestação e parto atrás das grades no Brasil. **Ciência & saúde coletiva** [online]. Rio de Janeiro, v. 21, n. 7, 2016. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/1413-81232015217.02592016>. Acesso em: 14 mar. 2019.

LEAL, M. C. *et al.* Saúde reprodutiva, materna, neonatal e infantil nos 30 anos do Sistema Único de Saúde (SUS). **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 6, p. 1915-1928, jun. 2018. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/1413-81232018236.03942018>. Acesso em: 11 mar. 2019.

LEMOS, F. O Estatuto da Criança e do Adolescente no Brasil atual. **Psicologia Política**, São Paulo, v. 8, n. 15, p. 93-106, jun. 2008. Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/pdf/rpp/v8n15/v8n15a07.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2018.

LOTTA, G. S.; FAVARETTO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 57, p. 49-65, mar. 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1678-987316245704>. Acesso em: 22 fev. 2019.

MARINO, E; HARASAWA, E.; PLUCIENNIK, G. A. (org.). **Dez passos para implementar um programa para a primeiríssima infância**. 1 ed. São Paulo: Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, 2014. (Coleção primeiríssima infância; v. 1).

MARQUES JR, G. A lei de execuções penais e os limites da interpretação jurídica. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 17, n. 33, p. 145-155, jun. 2009. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782009000200011>. Acesso em: 17 Dez. 2018.

MARTINS, M. A. *et al.* A situação da paternidade no Brasil: contexto, impactos e perspectivas. In: BRASIL. (2016a). Câmara dos Deputados. Centro de Estudos e Debates Estratégicos (Cedes). **Primeira Infância: Avanços do Marco Legal da Primeira Infância**. Brasília: Cedes, 2016, p. 125-132. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/altosestudios/pdf/obraavancos-do-marco-legal-da-primeira-infancia>. Acesso em: 16 fev. 2019.

MATTOS, R. M. (2015a). **Marco Legal da Primeira Infância: limite para retirada das assinaturas é sexta-feira**. [S.l.]: Rede Nacional Primeira Infância – RNPI, 27 jan. 2015. Disponível em: <http://primeirainfancia.org.br/marco-legal-da-primeira-infancia-limite-para-retirada-das-assinaturas-e-sexta-feira/>. Acesso em: 16 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. (2015b). **Marco Legal da Primeira Infância consegue assinaturas para ser enviado ao Senado**. [S.l.]: Rede Nacional Primeira Infância – RNPI, 30 jan. 2015. Disponível em: <http://primeirainfancia.org.br/marco-legal-da-primeira-infancia-consegue-assinaturas-para-ser-enviado-ao-senado/>. Acesso em 16 fev. 2019.

MIYAMOTO, Y.; KROHLING, A. Sistema prisional brasileiro sob a perspectiva de gênero: invisibilidade e desigualdade social da mulher encarcerada. **Direito, Estado e Sociedade**, n. 40, p. 223-241, 2012. Disponível em: <http://direitoestadosociedade.jur.puc-rio.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?inford=235&sid=22>. Acesso em: 11 mar. 2019.

MONNERAT, G. L.; SOUZA, R. G. Da seguridade social à intersetorialidade: reflexões sobre a integração das políticas sociais no Brasil. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 41-49, jan./jun. 2011. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1414-49802011000100005>. Acesso em: 11 mar. 2019.

NAÇÕES UNIDAS. **Regras Mínimas para o Tratamento de Reclusos. Resolução adotada a 31 de agosto de 1955 pelo Primeiro Congresso das Nações Unidas sobre a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes**. Genebra, 1955. Disponível em <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direitos-Humanos-na-Administra%C3%A7%C3%A3o-da-Justi%C3%A7a.-Prote%C3%A7%C3%A3o-dos-Prisioneiros-e-Detidos.-Prote%C3%A7%C3%A3o-contra-a-Tortura-Maus-tratos-e-Desaparecimento/regras-minimas-para-o-tratamento-dos-reclusos.html>. Acesso em: 22 fev. 2019.

NAUDEAU, S. *et al.* **Como investir na primeira infância: um guia para a discussão de políticas e a preparação de projetos de desenvolvimento da primeira infância**. Tradução: Paola Morsello. Washington, DC: The World Bank, 2010; São Paulo: Singular, 2011. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/crianca\\_feliz/Como\\_Investir\\_na\\_Primeira\\_Infancia.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/crianca_feliz/Como_Investir_na_Primeira_Infancia.pdf). Acesso em: 14 mar. 2019.

NUCCI, L. V. et al. A produção do conhecimento em terapia ocupacional na perspectiva da atenção integral à criança / The production of knowledge in occupational therapy in the perspective of comprehensive attention to the child. **Revista Interinstitucional Brasileira de Terapia Ocupacional - REVISBRATO**, Rio de Janeiro, Janeiro, v. 1, n. 5, p. 693-703, 2017. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/ribto/article/view/5383>. Acesso em: 11 mar. 2019.

ORMEÑO, G. I. R. **Histórico familiar de mulheres encarceradas: fatores de risco e proteção para os filhos**. Tese (Doutorado em Psicologia). Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2013. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/5982>. Acesso em: 11 mar. 2019.

ORMEÑO, G.; STELKO-PEREIRA, A. C. Filhos nascidos no cárcere e as dificuldades do exercício da maternidade em ambiente prisional. **Psicologia Argumento**, [S.l.], v. 33, n. 82, nov. 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.7213/psicol.argum.33.082.AO07>. Acesso em: 14 mar. 2019.

PENN, H. Primeira infância: a visão do Banco Mundial. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 115, p. 7-24, mar. 2002. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0100-15742002000100001>. Acesso em 14 ago. 2018.

PEREIRA, K. Y. L.; TEIXEIRA, S. M. Redes e intersetorialidade nas políticas sociais: reflexões sobre sua concepção na política de assistência social. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 12, n. 1, p. 114-127, jan./jun. 2013. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/fass/ojs/index.php/fass/article/view/12990>. Acesso em: 22 fev. 2019.

PIRES, R. R. C. Intersetorialidade, Arranjos Institucionais e Instrumentos da Ação Pública. *In*: MACEDO, J. M. XEREZ, F. H. S., LOFRANO, R. (org.). **Cadernos de Estudos: Desenvolvimento Social em Debate. Intersetorialidade nas Políticas Sociais: Perspectivas a partir do Programa Bolsa Família**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, n. 26, 2016, p. 67-80.

Disponível em:

<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Caderno%20de%20Estudos%2026.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2019.

QUEIROZ, E. C. Marco Legal pela Primeira Infância: uma grande oportunidade. *In*: BRASIL. (2016a). Câmara dos Deputados. Centro de Estudos e Debates Estratégicos (Cedes). **Primeira Infância: Avanços do Marco Legal da Primeira Infância**. Brasília: Cedes, 2016, p. 82-85. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/altosestudios/pdf/obraavancos-do-marco-legal-da-primeira-infancia>. Acesso em: 16 fev. 2019.

REPETTO, F. Coordinación y gestión pública integral en América Latina: notas conceptuales. *In*: **Reflexões para IberoAmérica: Planejamento Estratégico**. Brasília: ENAP, 2009, p. 11-20.

RNPI. (2010). **Plano Nacional pela Primeira Infância: versão resumida**. Brasília, 2010. Disponível em: <http://primeirainfancia.org.br/wp-content/uploads/2015/01/PNPI-Resumido.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2019.

SANMARTIM, C.; BITENCOURT, C. O Marco Legal da Primeira Infância no Brasil e a experiência pioneira do Programa Primeira Infância Melhor (Pim) do Estado do Rio Grande do Sul. *In*: SEMINÁRIO NACIONAL DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA, 12, 2016, Santa Cruz do Sul, RS. **Anais [...]** Mostra Nacional de Trabalhos Científicos, 2. Santa Cruz do Sul, RS, 2016. Disponível em: <http://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/snpp/article/view/14768>. Acesso em: 11 mar. 2019.

SANTA RITA, R. P. **Mães e crianças atrás das grades: em questão o princípio da dignidade da pessoa humana**. 2006. 162 f. Dissertação (Mestrado em Política Social) - Universidade de Brasília, Brasília, 2006. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/6377>. Acesso em: 11 mar. 2019.

SANTOS, N. N. **A intersectorialidade como modelo de gestão das políticas de combate à pobreza no Brasil: o caso do Programa Bolsa Família no município de Guarulhos**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/8225>. Acesso em: 22 fev. 2019.

SARAVIA, E. Introdução à Teoria da Política Pública. *In*: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (org.). **Políticas públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, v.1, 2006, p. 21-42. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1254>. Acesso em: 14 mar. 2019.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SERRA, A. La gestión transversal: expectativas y resultados. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, Caracas, n. 32, jun. 2005. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533664002>. Acesso em: 22 fev. 2019.

SHONKOFF, J. P. O investimento em desenvolvimento na primeira infância cria os alicerces de uma sociedade próspera e sustentável. In: **Enciclopédia sobre o desenvolvimento na Primeira Infância**. [S.l.]: CEDJE, 2009. Disponível em: <http://www.encyclopedia-crianca.com/importancia-do-desenvolvimento-infantil/segundo-especialistas/o-investimento-em-desenvolvimento-na>. Acesso em 14 fev. 2018.

SILVA, B. C. A prisão domiciliar como a melhor forma de garantir os direitos dos filhos de mães presas no período da primeira infância. In: BRASIL. (2016a). Câmara dos Deputados. Centro de Estudos e Debates Estratégicos (Cedes). **Primeira Infância: Avanços do Marco Legal da Primeira Infância**. Brasília: Cedes, 2016, p. 277-284. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/altosestudios/pdf/obraavancos-do-marco-legal-da-primeira-infancia>. Acesso em: 16 fev. 2019.

SILVA, L. A. Mecanismos da construção federal da intersetorialidade no Programa Bolsa Família: o papel das burocracias. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 64, n. 3, p. 309-326, jul./set. 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v64i3.127>. Acesso em: 11 mar. 2019.

SILVESTRIN, S. H. P. **As violações aos direitos das mulheres mães e gestantes nas penitenciárias femininas brasileiras**. Monografia (Graduação em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/177317>. Acesso em: 11 mar. 2019.

SIMAS, L. *et al.* A jurisprudência brasileira acerca da maternidade na prisão. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 547-572, dez. 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1808-2432201524>. Acesso em: 09 dez. 2017.

SIMMONS, C. W. Children of Incarcerated Parents. **CRB note**, Sacramento, CA, v. 7, n. 2, p. 2-13, mar. 2000. Disponível em: <https://eric.ed.gov/?id=ED444750>. Acesso em: 11 mar. 2019.

SOUSA, S. Z. Avaliação da Educação Infantil: questões controversas e suas implicações educacionais e sociais / Evaluation of early childhood education: Controversial issues and their educational and social implications. **Revista de Educação PUC-Campinas**, Campinas, v. 23, n. 1, p. 65-78, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.24220/2318-0870v23n1a3958>. Acesso em: 15 mar. 2019.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, dez. 2006. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>. Acesso em 15 ago. 2018.

STAKE, R. E. Qualitative case studies. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (ed.) **Handbook of Qualitative Research**. 2 ed. London: Sage Publications, 2000. cap. 17, p. 443-454.

STELLA, C. Filhos de mulheres presas: o papel materno na socialização dos indivíduos. **Estudos e Pesquisas em Psicologia**, Rio de Janeiro, ano 9, n. 2, p. 292-306, 2009. Disponível em: <http://www.revipsi.uerj.br/v9n2/artigos/pdf/v9n2a03.pdf>. Acesso em 07 dez. 2017.

SUBIRATS, J. *et al.* **Análisis y gestión de políticas públicas**. 1 ed. Barcelona: Editorial Ariel, 2008.

TEODÓSIO, A. S. S. **Parcerias tri-setoriais na esfera pública: perspectivas, impasses e armadilhas para a modernização da gestão social no Brasil**. 2008. 266 f. Tese (Doutorado em Administração de Empresas). FGV EAESP, São Paulo, 2008. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/2537>. Acesso em: 11 mar. 2019.

VALENTE, R. A.; CERNEKA, H. A.; BALERA, F. P. Mães encarceradas: a delicada relação entre os direitos da criança e a lei. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 11 set. 2011. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2011-set-18/maternidade-prisao-delicada-relacao-entre-direitos-crianca-lei>. Acesso em: 08 dez. 2017.

WEBSTER, J; WATSON, R. T. Analyzing the past to prepare for the future: writing a literature review. **MIS Quarterly**, v. 26, n. 2, p. 13-23, June 2002.

YANOW, D. Interpretation in policy analysis: On methods and practice. **Critical Policy Studies**, [s.l.], v.1, n. 1, p. 110-122, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/19460171.2007.9518511>. Acesso em: 11 mar. 2019.

YOUNG, M. E. (org.). **Do desenvolvimento da primeira infância ao desenvolvimento humano: investindo no futuro de nossas crianças**. Tradução: Magda Lopes. São Paulo: Fundação Maria Cecília Souto Vidigal – FMCSV, 2010.



REDE NACIONAL  
PRIMEIRA  
INFÂNCIA

Rio de Janeiro, 24 de fevereiro de 2016

Excelentíssima Presidenta da República  
Senhora Dilma Rousseff,



Como pode ver, esta não é uma carta formal. A imagem que a acompanha traduz a confiança de que a Senhora sancionará integralmente o Marco Legal da Primeira Infância, uma das mais avançadas leis do mundo sobre políticas públicas para as crianças até os seis anos de vida, período crucial de sua formação. Os princípios e diretrizes que a lei estabelece determinam um conjunto coerente e apropriado de ações que asseguram completo atendimento dos direitos da criança.

O **Marco Legal da Primeira Infância** é resultado de um processo participativo que promoveu amplo debate em toda a sociedade. Para seu aperfeiçoamento contribuíram o Poder Legislativo, sobretudo na Comissão Especial da Câmara dos Deputados e no Plenário do Senado Federal, assim como membros de Assembleias Legislativas em Seminários Regionais. Não menos importante, houve o efetivo comprometimento do Poder Executivo, através do Grupo de Trabalho do Governo de Vossa Excelência, que envolveu cinco Ministérios e duas Secretarias Especiais.

A Sociedade Civil organizada participou ativamente desse debate, com as Redes Nacional e Estaduais da Primeira Infância, que subscrevem esta carta. Houve também consistentes contribuições de Organizações Sociais, de Especialistas, de Grupos de Pesquisa e da Academia.

Como era de se esperar, sua aprovação por unanimidade na Câmara dos Deputados e no Senado Federal vem tendo grande repercussão na imprensa e nas mídias sociais.

SECRETARIA  
EXECUTIVA

(2015/2017)



CECIP Centro de Criação de Imagem Popular

secretariaexecutivarnpi@primeirainfancia.org.br  
Rua da Glória, 190/202 • Rio de Janeiro, RJ • 20241-180  
(21) 2509 3812 • www.primeirainfancia.org.br



REDE NACIONAL  
**PRIMEIRA  
INFÂNCIA**

Seu resultado mais profundo, duradouro e transformador é a promoção da *Cultura do Cuidado Integral da Criança*, da concepção aos seis anos de idade. Todos os seus dispositivos partem desse olhar de *cuidado*, no sentido mais abrangente do termo, dirigido às crianças. Elas são consideradas sujeitos singulares e diversos, pessoas e cidadãs, capazes e participantes daquilo que lhes diz respeito. Ao mesmo tempo, por serem as mais vulneráveis - as que mais sofrem com as crises e os cortes que afetam o social - necessitam, como direito prioritário e constitucional, da atenção mais terna, mais competente, mais responsável.

O Brasil está manifestando que deseja esta lei. As crianças precisam dela. Nós, da Rede Nacional Primeira Infância, que nos engajamos intensamente na tramitação e no aperfeiçoamento do Projeto de Lei, agora nos dispomos a cooperar, em tudo o que estiver ao nosso alcance, para a implementação do Marco Legal da Primeira Infância.

Atendendo à expectativa da Sociedade Brasileira, confiamos que Vossa Excelência, como Presidenta, mãe e avó, sancionará integralmente este Projeto de Lei.

Receba nosso fraternal abraço,

Claudius Ceccon  
Coordenador da Secretaria Executiva da Rede Nacional Primeira Infância

**SECRETARIA  
EXECUTIVA**  
**(2015/2017)**



**CECIP Centro de Criação de Imagem Popular**

# Quadro comparativo do Projeto de Lei da Câmara nº 14, de 2015 (nº 6.998, de 2013, na Casa de origem)

1

Legislação	Projeto de Lei da Câmara nº 14, de 2015 (nº 6.998, de 2013, na Casa de origem)
	Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância, altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal, a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei nº 12.662, de 5 de junho de 2012.
	O CONGRESSO NACIONAL decreta:
	<b>Art. 1º</b> Esta Lei estabelece princípios e diretrizes para a formulação e implementação de políticas públicas para a primeira infância em atenção à especificidade e à relevância dos primeiros anos de vida no desenvolvimento infantil e na formação humana, em consonância com os princípios e diretrizes da <a href="#">Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990</a> , alterando e acrescentando dispositivos nesta Lei; altera os arts. 6º, 185, 304 e 318 do <a href="#">Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal</a> ; acrescenta incisos ao art. 473 da <a href="#">Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943</a> ; altera os arts. 1º, 3º, 4º e 5º da <a href="#">Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008</a> ; e acrescenta parágrafos ao <a href="#">art. 5º da Lei nº 12.662, de 5 de junho de 2012</a> .
	<b>Art. 2º</b> Para os efeitos desta Lei, considera-se primeira infância o período que abrange os primeiros 6 (seis) anos completos ou setenta e dois (72) meses de vida da criança.
	<b>Art. 3º</b> A prioridade absoluta em assegurar os direitos da criança, do adolescente e do jovem, nos termos do <a href="#">art. 227 da Constituição Federal</a> e do <a href="#">art. 4º da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990</a> , implica o dever do Estado em estabelecer políticas, planos e programas e serviços para a primeira infância que atendam às especificidades desta faixa etária, visando a garantir seu desenvolvimento integral.
	<b>Art. 4º</b> 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 dizem respeito, em conformidade com suas características etárias e de desenvolvimento;
	III – respeitar a individualidade e ritmos de desenvolvimento das crianças e valorizar a diversidade da infância brasileira, assim como as

Elaborado pela Coordenação de Redação Legislativa da Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal.  
(Elaboração: 10.06.2015 – 10:49) • (Última atualização: 08.02.2017 – 00:49)



# Quadro comparativo do Projeto de Lei da Câmara nº 14, de 2015 (nº 6.998, de 2013, na Casa de origem)

2

Legislação	Projeto de Lei da Câmara nº 14, de 2015 (nº 6.998, de 2013, na Casa de origem)
	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 das crianças;
	V – articular as dimensões ética, humanista e política da criança cidadã com as evidências científicas e a prática profissional no atendimento da primeira infância;
	VI – adotar uma 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 de uma cultura de proteção e promoção da criança, com o apoio dos meios de comunicação social.
	Parágrafo único. A participação da criança na formulação de políticas e das ações que lhe dizem respeito terá 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.
	<b>Art. 5º</b> Constituem áreas prioritárias para as políticas públicas para a primeira infância a saúde, a alimentação e 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 frente a toda forma de violência e à pressão consumista, a prevenção de acidentes e a adoção de medidas que evitem a exposição precoce aos meios de comunicação.
	<b>Art. 6º</b> A Política Nacional Integrada para a primeira infância será formulada e implementada pela abordagem e coordenação intersetorial, que articula as diversas políticas setoriais numa visão abrangente de todos os direitos da criança na primeira infância.
	<b>Art. 7º</b> A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir, nos respectivos âmbitos, comitê intersetorial de políticas públicas

# Quadro comparativo do Projeto de Lei da Câmara nº 14, de 2015 (nº 6.998, de 2013, na Casa de origem)

Legislação	Projeto de Lei da Câmara nº 14, de 2015 (nº 6.998, de 2013, na Casa de origem)
	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.
	§ 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 <i>caput</i> 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.
	<b>Art. 8º</b> O pleno atendimento dos direitos da criança na primeira infância constitui objetivo comum de todos os entes da Federação, segundo as respectivas competências constitucionais e legais, a ser alcançado em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.
	Parágrafo único. A União buscará a adesão dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios à abordagem multi e intersetorial no atendimento dos direitos da criança na primeira infância e oferecerá assistência técnica na elaboração de planos estaduais, distrital e municipal para a primeira infância que articulem os diferentes setores.
	<b>Art. 9º</b> As políticas para a primeira infância articular-se-ão com as instituições de formação profissional, visando à adequação dos cursos às características e necessidades das crianças e à existência de profissionais qualificados que possibilitem a expansão com qualidade dos diversos serviços.
	<b>Art. 10.</b> 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 intersectorialidade na promoção do desenvolvimento integral, a prevenção e a proteção contra toda forma de violência contra a criança.
	<b>Art. 11.</b> As políticas públicas terão, necessariamente, componentes de monitoramento e coleta sistemática de dados, avaliação periódica dos

# Quadro comparativo do Projeto de Lei da Câmara nº 14, de 2015 (nº 6.998, de 2013, na Casa de origem)

Legislação	Projeto de Lei da Câmara nº 14, de 2015 (nº 6.998, de 2013, na Casa de origem)
	elementos que constituem a oferta dos serviços às crianças e divulgação dos seus resultados.
	§ 1º A União manterá instrumento individual de registro unificado de dados do crescimento e desenvolvimento da criança, assim como sistema informatizado, que inclua as redes pública e privada de saúde, para atendimento ao disposto neste artigo.
	§ 2º A União informará à sociedade a soma dos recursos aplicados anualmente no conjunto dos programas e serviços para a primeira infância e o percentual que os valores representam em relação ao respectivo orçamento realizado, bem como colherá informações sobre os valores aplicados pelos demais entes da Federação.
	<b>Art. 12.</b> A sociedade participa solidariamente com a família e o Estado da proteção e da promoção da criança na primeira infância, nos termos do <i>caput</i> e do § 7º do art. 227, combinado com o inciso II do art. 204 da Constituição Federal, entre outras formas:
	I - por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações;
	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 compreendidas 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 na formação humana.
	<b>Art. 13.</b> A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios apoiarão a participação das famílias em redes de proteção e cuidado das crianças nos seus contextos sociofamiliar e comunitário visando, entre outros objetivos, à formação e ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, com prioridade aos contextos que apresentam riscos ao desenvolvimento das crianças.
	<b>Art. 14.</b> As políticas e programas governamentais de apoio às famílias, incluindo as visitas domiciliares e programas de promoção da

# Quadro comparativo do Projeto de Lei da Câmara nº 14, de 2015 (nº 6.998, de 2013, na Casa de origem)

5

Legislação	Projeto de Lei da Câmara nº 14, de 2015 (nº 6.998, de 2013, na Casa de origem)
	paternidade e maternidade responsáveis, buscarão a articulação das áreas de saúde, nutrição, educação, assistência social, cultura, trabalho, habitação, meio ambiente, direitos humanos, entre outras, com vistas ao desenvolvimento integral das crianças.
	§ 1º Os programas que se destinam ao fortalecimento das famílias no exercício de sua função de cuidado e educação de seus filhos na primeira infância promoverão atividades centradas nas crianças, focadas nas famílias e baseadas na comunidade.
	§ 2º As famílias identificadas nas redes de saúde, educação, assistência social e demais órgãos do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança que se encontram em situação de vulnerabilidade e de risco ou com direitos violados para exercer seu papel protetivo de cuidado e educação à 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 <a href="#">Lei nº 13.010, de 26 de junho de 2014</a> , 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 como estratégia de atuação sempre que respaldada pelas políticas públicas sociais e avaliada pela equipe profissional responsável.
	§ 5º Os programas de visitas domiciliares voltados ao cuidado e educação na primeira infância deverão contar com profissionais qualificados, apoiados por medidas que assegurem sua permanência e formação continuada.
	<b>Art. 15.</b> As políticas públicas criarão condições e meios para que, desde a primeira infância, as crianças tenham acesso à produção cultural e sejam reconhecidas como produtoras de cultura.
	<b>Art. 16.</b> A expansão da educação infantil deverá ser feita de maneira a assegurar a qualidade da oferta, com instalações e equipamentos que obedeçam a padrões de infraestrutura estabelecidos

# Quadro comparativo do Projeto de Lei da Câmara nº 14, de 2015 (nº 6.998, de 2013, na Casa de origem)

6

Legislação	Projeto de Lei da Câmara nº 14, de 2015 (nº 6.998, de 2013, na Casa de origem)
	pelo Ministério da Educação, com profissionais qualificados conforme dispõe a <a href="#">Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 – Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional</a> , e com currículo e materiais pedagógicos adequados à proposta pedagógica.
	Parágrafo único. 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, atenderá os critérios definidos no território nacional pelo competente sistema de ensino, em articulação com as demais políticas sociais.
	<b>Art. 17.</b> 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.
<b>Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990</b>	<b>Art. 18.</b> A <a href="#">Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990</a> , passa a vigorar acrescida do seguinte art. 3º-A:
<b>Art. 3º</b> 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.	
	“ <b>Art. 3º-A</b> 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 e crença, existência de 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.”
<b>Art. 4º</b> É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária. .....	
	<b>Art. 19.</b> O <a href="#">art. 8º da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990</a> , passa a vigorar com as seguintes alterações:
<b>Art. 8º</b> É assegurado à gestante, através do Sistema Único de Saúde, o atendimento pré e perinatal.	“ <b>Art. 8º</b> É assegurado a todas as mulheres o acesso aos programas e às políticas de saúde da mulher e

Elaborado pela Coordenação de Redação Legislativa da Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal.  
(Elaboração: 10.06.2015 – 10:49) • (Última atualização: 08.02.2017 – 00:49)



# Quadro comparativo do Projeto de Lei da Câmara nº 14, de 2015 (nº 6.998, de 2013, na Casa de origem)

7

Legislação	Projeto de Lei da Câmara nº 14, de 2015 (nº 6.998, de 2013, na Casa de origem)
	de planejamento reprodutivo e às gestantes nutrição adequada e atenção humanizada à gravidez, ao parto, ao puerpério e ao atendimento pré-natal, perinatal e pós-natal integral no âmbito do Sistema Único de Saúde.
§ 1º A gestante será encaminhada aos diferentes níveis de atendimento, segundo critérios médicos específicos, obedecendo-se aos princípios de regionalização e hierarquização do Sistema.	§ 1º O pré-natal será realizado por profissionais da Atenção Básica.
§ 2º A parturiente será atendida preferencialmente pelo mesmo médico que a acompanhou na fase pré-natal.	§ 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 Incumbe ao poder público propiciar apoio alimentar à gestante e à nutriz que dele necessitem.	§ 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 Básica, bem como o acesso a outros serviços e grupos de apoio à amamentação.
§ 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	.....
§ 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.	§ 5º A assistência referida no § 4º deste artigo deverá ser também prestada a gestantes e mães que manifestam o interesse em entregar seus filhos para a adoção, bem como às gestantes e mães que se encontram em situação de privação de liberdade.
	§ 6º A gestante e a parturiente tem direito a 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, crescimento e desenvolvimento infantil, bem como formas de favorecer a criação de vínculos afetivos e estimular o desenvolvimento integral da criança.
	§ 8º A gestante tem direito a acompanhamento saudável durante toda a gestação e ao 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 der início ou 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

# Quadro comparativo do Projeto de Lei da Câmara nº 14, de 2015 (nº 6.998, de 2013, na Casa de origem)

8

Legislação	Projeto de Lei da Câmara nº 14, de 2015 (nº 6.998, de 2013, na Casa de origem)
	e às mulheres com filhos na primeira infância que se encontrem sob custódia em unidades de privação de liberdade, a 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.”(NR)
	<b>Art. 20.</b> O <a href="#">art. 9º da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990</a> , passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 1º e 2º:
<b>Art. 9º</b> 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.	“ <b>Art. 9º</b> .....
	§ 1º Os profissionais das Unidades Básicas de Saúde desenvolverão ações sistemáticas, individuais ou coletivas, visando ao planejamento, implementação e avaliação de ações de promoção, proteção e apoio ao aleitamento materno e alimentação complementar saudável, de forma contínua.
	§ 2º Os serviços de Unidades de Terapia Neonatal deverão contar com bancos de leite humano ou unidade de coleta de leite humano.”(NR)
	<b>Art. 21.</b> O <a href="#">art. 11 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990</a> , passa a vigorar com as seguinte alterações:
<b>Art. 11.</b> É assegurado <b>atendimento integral</b> à saúde da criança e do adolescente, por intermédio do Sistema Único de Saúde, <b>garantido o acesso universal e igualitário</b> às ações e serviços para promoção, proteção e recuperação da saúde.	“ <b>Art. 11.</b> É assegurado <b>acesso integral às linhas de cuidado voltadas</b> à saúde da criança e do adolescente, por intermédio do Sistema Único de Saúde, <b>observado o princípio da equidade no acesso às ações e serviços para promoção, proteção e recuperação da saúde.</b> ”
§ 1º A criança e o adolescente <b>portadores de deficiência receberão atendimento especializado.</b>	§ 1º A criança e o adolescente <b>com deficiência serão atendidos, sem discriminação ou segregação, em suas necessidades gerais de saúde e específicas de habilitação e reabilitação.</b>
§ 2º Incumbe ao poder público fornecer gratuitamente àqueles que necessitarem <b>os</b> medicamentos, próteses e outros recursos relativos ao tratamento, habilitação ou reabilitação.	§ 2º Incumbe ao poder público fornecer gratuitamente àqueles que necessitarem medicamentos, <b>órteses</b> , próteses e outros recursos <b>tecnológicos</b> relativos ao tratamento, habilitação ou reabilitação <b>para crianças e adolescentes de acordo com as linhas de cuidado voltadas às suas necessidades específicas.</b>
	§ 3º Os profissionais que atuam no cuidado diário ou frequente de crianças na primeira infância receberão formação específica e permanente para detecção de sinais de risco para o desenvolvimento psíquico, bem como para o acompanhamento que se fizer necessário.”(NR)
	<b>Art. 22.</b> O <a href="#">art. 12 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de</a>

# Quadro comparativo do Projeto de Lei da Câmara nº 14, de 2015 (nº 6.998, de 2013, na Casa de origem)

9

Legislação	Projeto de Lei da Câmara nº 14, de 2015 (nº 6.998, de 2013, na Casa de origem)
	<a href="#">1990</a> , passa a vigorar com a seguinte redação:
<b>Art. 12.</b> Os estabelecimentos de atendimento à saúde deverão proporcionar condições para a permanência em tempo integral de um dos pais ou responsável, nos casos de internação de criança ou adolescente.	“ <b>Art. 12.</b> 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.”(NR)
	<b>Art. 23.</b> O <a href="#">art. 13 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990</a> , passa a vigorar acrescido do seguinte § 2º, renumerando-se o atual parágrafo único para § 1º:
<b>Art. 13.</b> 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.	“ <b>Art. 13.</b> .....
<b>Parágrafo único.</b> As gestantes ou mães que manifestem interesse em entregar seus filhos para adoção serão obrigatoriamente encaminhadas à Justiça da Infância e da Juventude.	§ 1º As gestantes ou mães que manifestem interesse em entregar seus filhos para adoção serão obrigatoriamente encaminhadas, sem valoração moral, à Justiça da Infância e da Juventude.
	§ 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 das crianças na faixa etária da primeira infância com suspeitas ou confirmação de violência de qualquer natureza, formulando um projeto terapêutico singular que inclua intervenção em rede e, se necessário, acompanhamento domiciliar.”(NR)
	<b>Art. 24.</b> O <a href="#">art. 14 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990</a> , passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 2º, 3º e 4º, renumerando-se o atual parágrafo único para § 1º:
<b>Art. 14.</b> 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.	“ <b>Art. 14.</b> .....
<b>Parágrafo único.</b> É obrigatória a vacinação das crianças nos casos recomendados pelas autoridades sanitárias.	§ 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.

**Elaborado pela Coordenação de Redação Legislativa da Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal.**  
(Elaboração: 10.06.2015 – 10:49) • (Última atualização: 08.02.2017 – 00:49)



# Quadro comparativo do Projeto de Lei da Câmara nº 14, de 2015 (nº 6.998, de 2013, na Casa de origem)

10

Legislação	Projeto de Lei da Câmara nº 14, de 2015 (nº 6.998, de 2013, na Casa de origem)
	§ 3º A atenção odontológica à criança terá função educativa protetiva, iniciada antes de o bebê nascer, por meio de aconselhamento pré-natal e, posteriormente, no 6º (sexto) e no 12º (décimo segundo) ano de vida, com orientações sobre saúde bucal.
	§ 4º As crianças com necessidades de cuidados odontológicos especiais serão atendidas pelo Sistema Único de Saúde.”(NR)
	<b>Art. 25.</b> O <a href="#">art. 19 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990</a> , passa a vigorar com as seguintes alterações:
<b>Art. 19.</b> Toda criança ou adolescente tem direito a ser criado e educado no seio <b>da</b> sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente <b>livre da presença de pessoas dependentes de substâncias entorpecentes</b> .	“ <b>Art. 19.</b> Toda criança ou adolescente tem direito a ser criado e educado no seio <b>de</b> sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente <b>que garanta seu desenvolvimento integral</b> .”
..... § 2º A permanência da criança e do adolescente em programa de acolhimento institucional não se prolongará por mais de 2 (dois) anos, salvo comprovada necessidade que atenda ao seu superior interesse, devidamente fundamentada pela autoridade judiciária.	.....
§ 3º A manutenção ou reintegração de criança ou adolescente à sua família terá preferência em relação a qualquer outra providência, caso em que será esta incluída em programas de <b>orientação e auxílio</b> , nos termos do <b>parágrafo único</b> 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.	§ 3º A manutenção ou reintegração de criança ou adolescente à sua família terá preferência em relação a qualquer outra providência, caso em que será esta incluída em <b>serviços e programas de proteção, apoio e promoção</b> , nos termos do <b>§ 1º</b> do art. 23, dos incisos I e IV do <i>caput</i> do art. 101 e dos incisos I a IV do <i>caput</i> do art. 129 desta Lei.
§ 4º Será garantida a convivência da criança e do adolescente com a mãe ou o pai privado de liberdade, por meio de visitas periódicas promovidas pelo responsável ou, nas hipóteses de acolhimento institucional, pela entidade responsável, independentemente de autorização judicial.	.....”(NR)
	<b>Art. 26.</b> O <a href="#">art. 22 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990</a> , passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo único:
<b>Art. 22.</b> 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.	“ <b>Art. 22.</b> .....
	Parágrafo único. A mãe e o pai, ou os responsáveis pela criança, têm direitos iguais e deveres e responsabilidades compartilhados no seu cuidado e educação, devendo ser resguardado o direito de transmissão familiar de suas crenças e culturas, assegurados os direitos da criança estabelecidos

# Quadro comparativo do Projeto de Lei da Câmara nº 14, de 2015 (nº 6.998, de 2013, na Casa de origem)

Legislação	Projeto de Lei da Câmara nº 14, de 2015 (nº 6.998, de 2013, na Casa de origem)
	nesta Lei.”(NR)
	<b>Art. 27.</b> <a href="#">O § 1º do art. 23 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990</a> , passa a vigorar com a seguinte redação:
<b>Art. 23.</b> A falta ou a carência de recursos materiais não constitui motivo suficiente para a perda ou a suspensão do poder familiar.	“ <b>Art. 23.</b> .....
§ 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 programas oficiais de auxílio.	§ 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 <b>serviços e</b> programas oficiais de <b>proteção, apoio e promoção.</b>
§ 2º A condenação criminal do pai ou da mãe não implicará a destituição do poder familiar, exceto na hipótese de condenação por crime doloso, sujeito à pena de reclusão, contra o próprio filho ou filha.	.....”(NR)
	<b>Art. 28.</b> O <a href="#">art. 34 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990</a> , passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 3º e 4º:
<b>Art. 34.</b> O poder público estimulará, por meio de assistência jurídica, incentivos fiscais e subsídios, o acolhimento, sob a forma de guarda, de criança ou adolescente afastado do convívio familiar.	“ <b>Art. 34.</b> .....
..... § 2º Na hipótese do § 1º deste artigo a pessoa ou casal cadastrado no programa de acolhimento familiar poderá receber a criança ou adolescente mediante guarda, observado o disposto nos arts. 28 a 33 desta Lei.	.....
	§ 3º A União apoiará a implementação de serviços de acolhimento em família acolhedora como política pública, que 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.”(NR)
	<b>Art. 29.</b> O inciso II do <a href="#">art. 87 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990</a> , passa a vigorar com a seguinte redação:
<b>Art. 87.</b> São linhas de ação da política de atendimento:	“ <b>Art. 87.</b> .....
I - políticas sociais básicas;	.....
II - <b>políticas e</b> programas de assistência social, em	II – <b>serviços, programas, projetos e benefícios</b> de



# Quadro comparativo do Projeto de Lei da Câmara nº 14, de 2015 (nº 6.998, de 2013, na Casa de origem)

Legislação	Projeto de Lei da Câmara nº 14, de 2015 (nº 6.998, de 2013, na Casa de origem)
caráter supletivo, para aqueles que deles necessitem;	assistência social de garantia de proteção social, prevenção e redução de violações de direitos, seus agravamentos ou reincidências;
III - serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão; .....	.....”(NR)
	<b>Art. 30.</b> O <a href="#">art. 88 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990</a> , passa a vigorar acrescido dos seguintes incisos VIII, IX e X:
<b>Art. 88.</b> São diretrizes da política de atendimento: .....	“ <b>Art. 88.</b> .....
VII - mobilização da opinião pública para a indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade.	.....
	VIII – especialização e formação continuada dos profissionais que trabalham nas diferentes áreas da Atenção à Primeira Infância, incluindo o conhecimento sobre os direitos da criança e sobre desenvolvimento infantil;
	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;
	X – realização e divulgação de pesquisas sobre desenvolvimento infantil e sobre prevenção da violência.”(NR)
	<b>Art. 31.</b> O <a href="#">art. 92 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990</a> , passa a vigorar acrescido do seguinte § 7º:
<b>Art. 92.</b> As entidades que desenvolvam programas de acolhimento familiar ou institucional deverão adotar os seguintes princípios: .....	“ <b>Art. 92.</b> .....
§ 6º O descumprimento das disposições desta Lei pelo dirigente de entidade que desenvolva programas de acolhimento familiar ou institucional é causa de sua destituição, sem prejuízo da apuração de sua responsabilidade administrativa, civil e criminal.	.....
	§ 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.”(NR)
	<b>Art. 32.</b> O inciso IV do <a href="#">caput art. 101 da Lei nº</a>



# Quadro comparativo do Projeto de Lei da Câmara nº 14, de 2015 (nº 6.998, de 2013, na Casa de origem)

13

Legislação	Projeto de Lei da Câmara nº 14, de 2015 (nº 6.998, de 2013, na Casa de origem)
	<a href="#">8.069, de 13 de julho de 1990</a> , passa a vigorar com a seguinte redação:
<b>Art. 101.</b> Verificada qualquer das hipóteses previstas no art. 98, a autoridade competente poderá determinar, dentre outras, as seguintes medidas:	“ <b>Art. 101.</b> .....
.....	.....
IV - inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente;	IV - inclusão em serviços e programas oficiais ou comunitários de proteção, apoio e promoção da família, da criança e do adolescente;
.....	.....”(NR)
	<b>Art. 33.</b> O <a href="#">art. 102 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990</a> , passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 5º e 6º:
<b>Art. 102.</b> As medidas de proteção de que trata este Capítulo serão acompanhadas da regularização do registro civil.	“ <b>Art. 102.</b> .....
.....	.....
§ 4º Nas hipóteses previstas no § 3º deste artigo, é dispensável o ajuizamento de ação de investigação de paternidade pelo Ministério Público se, após o não comparecimento ou a recusa do suposto pai em assumir a paternidade a ele atribuída, a criança for encaminhada para adoção.	
	§ 5º Os registros e certidões necessários à inclusão do nome do pai a qualquer tempo são isentos de multas, custas e emolumentos, gozando de absoluta prioridade.
	§ 6º É gratuita, a qualquer tempo, a averbação requerida do reconhecimento de paternidade no assento de nascimento e a certidão correspondente.”(NR)
	<b>Art. 34.</b> O inciso I do <a href="#">art. 129 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990</a> , passa a vigorar com a seguinte redação:
<b>Art. 129.</b> São medidas aplicáveis aos pais ou responsável:	“ <b>Art. 129.</b> .....
I - encaminhamento a programa oficial ou comunitário de proteção à família;	I - encaminhamento a serviços e programas oficiais ou comunitários de proteção, apoio e promoção da família;
.....	.....”(NR)
	<b>Art. 35.</b> Os §§ 1º-A e 2º do <a href="#">art. 260 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990</a> , passam a vigorar com a seguinte redação:
<b>Art. 260.</b> Os contribuintes poderão efetuar doações aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente nacional, distrital, estaduais ou municipais, devidamente comprovadas, sendo essas	“ <b>Art. 260.</b> .....

**Elaborado pela Coordenação de Redação Legislativa da Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal.**  
(Elaboração: 10.06.2015 – 10:49) • (Última atualização: 08.02.2017 – 00:49)



# Quadro comparativo do Projeto de Lei da Câmara nº 14, de 2015 (nº 6.998, de 2013, na Casa de origem)

14

Legislação	Projeto de Lei da Câmara nº 14, de 2015 (nº 6.998, de 2013, na Casa de origem)
integralmente deduzidas do imposto de renda, obedecidos os seguintes limites:	
.....	.....
§ 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 dos Direitos de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar, bem como as regras e princípios relativos à garantia do direito à convivência familiar previstos nesta Lei.	§ 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 dos Direitos de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e as do Plano Nacional pela Primeira Infância.
§ 2º Os Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente fixarão critérios de utilização, através de planos de aplicação das doações subsidiadas e demais receitas, aplicando necessariamente percentual para incentivo ao acolhimento, sob a forma de guarda, de criança ou adolescente, órfãos ou abandonado, na forma do disposto no art. 227, § 3º, VI, da Constituição Federal.	§ 2º Os conselhos municipais, estaduais e nacional 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.
.....	.....”(NR)
	<b>Art. 36.</b> A <a href="#">Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990</a> , passa a vigorar acrescida do seguinte art. 265-A:
<b>Art. 265.</b> A Imprensa Nacional e demais gráficas da União, da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público federal promoverão edição popular do texto integral deste Estatuto, que será posto à disposição das escolas e das entidades de atendimento e de defesa dos direitos da criança e do adolescente.	
	“ <b>Art. 265-A.</b> 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 <i>caput</i> será veiculada em linguagem clara, compreensível e adequada a crianças e adolescentes, e especialmente às crianças com idade inferior a 6 (seis) anos.”
<b>Art. 266.</b> Esta Lei entra em vigor noventa dias após sua publicação.	
.....	
<b>Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943</b>	<b>Art. 37.</b> O <a href="#">art. 473 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943</a> , passa a vigorar acrescido dos seguintes incisos X e XI:
<b>Art. 473 -</b> O empregado poderá deixar de comparecer ao serviço sem prejuízo do salário:	“ <b>Art. 473.</b> .....

Elaborado pela Coordenação de Redação Legislativa da Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal.  
(Elaboração: 10.06.2015 – 10:49) • (Última atualização: 08.02.2017 – 00:49)



# Quadro comparativo do Projeto de Lei da Câmara nº 14, de 2015 (nº 6.998, de 2013, na Casa de origem)

15

Legislação	Projeto de Lei da Câmara nº 14, de 2015 (nº 6.998, de 2013, na Casa de origem)
..... IX - pelo tempo que se fizer necessário, quando, na qualidade de representante de entidade sindical, estiver participando de reunião oficial de organismo internacional do qual o Brasil seja membro.	.....
	X – até 2 (dois) dias para acompanhar consultas médicas e demais exames complementares durante o período de gravidez de sua esposa ou companheira;
	XI – 1 (um) dia por ano para acompanhar filho de até 6 (seis) anos em consulta médica.”(NR)
<b>Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008</b>	<b>Art. 38.</b> A <u>Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008</u> , passa a vigorar com as seguintes alterações:
<b>Art. 1º</b> É instituído o Programa Empresa Cidadã, destinado a prorrogar por 60 (sessenta) dias a duração da licença-maternidade prevista no <u>inciso XVIII do caput do art. 7º da Constituição Federal</u> .	“ <b>Art. 1º</b> É instituído o Programa Empresa Cidadã, destinado a prorrogar: <b>I</b> – por 60 (sessenta) dias a duração da licença-maternidade prevista no inciso XVIII do <i>caput</i> do art. 7º da Constituição Federal; <b>II</b> - 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 será garantida: <b>I</b> – 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 <b>será</b> concedida imediatamente após a fruição da licença-maternidade de que trata o inciso XVIII do <i>caput</i> do art. 7º da Constituição Federal; <b>II</b> - ao empregado da pessoa jurídica que aderir ao Programa, desde que requerida até 2 (dois) dias úteis após o parto e comprovada participação em programa ou atividade de orientação sobre paternidade responsável.
	§ 2º A prorrogação será garantida, na mesma proporção, <b>também</b> à empregada que adotar ou obtiver guarda judicial para fins de adoção de criança.”(NR)
<b>Art. 3º</b> Durante o período de prorrogação da licença-maternidade, a empregada terá direito à sua remuneração integral, nos mesmos moldes devidos no período de percepção do salário-maternidade pago pelo <b>regime geral de previdência social</b> .	“ <b>Art. 3º</b> Durante o período de prorrogação da licença-maternidade <b>e da licença-paternidade</b> : <b>I</b> – a empregada terá direito à sua remuneração integral, nos mesmos moldes devidos no período de percepção do salário-maternidade pago pelo <b>Regime Geral de Previdência Social</b> ; <b>II</b> - o empregado terá direito à sua remuneração integral.”(NR)
<b>Art. 4º</b> No período de prorrogação da licença-maternidade de que trata esta Lei, a empregada não	“ <b>Art. 4º</b> No período de prorrogação da licença-maternidade <b>e da licença-paternidade</b> de que trata

Elaborado pela Coordenação de Redação Legislativa da Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal.  
(Elaboração: 10.06.2015 – 10:49) • (Última atualização: 08.02.2017 – 00:49)



# Quadro comparativo do Projeto de Lei da Câmara nº 14, de 2015 (nº 6.998, de 2013, na Casa de origem)

Legislação	Projeto de Lei da Câmara nº 14, de 2015 (nº 6.998, de 2013, na Casa de origem)
poderá exercer qualquer atividade remunerada e a criança não poderá ser mantida em creche ou organização similar.	esta Lei, a empregada ou o empregado não poderão exercer qualquer 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 perderá o direito à prorrogação.	Parágrafo único. Em caso de descumprimento do disposto no caput deste artigo, a empregada ou o empregado perderão o direito à prorrogação.”(NR)
<b>Art. 5º</b> 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 pago nos 60 (sessenta) dias de prorrogação de sua licença-maternidade, vedada a dedução como despesa operacional.	“ <b>Art. 5º</b> 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. <u>(VETADO)</u>	.....”(NR)
	<b>Art. 39.</b> O Poder Executivo, com vistas ao cumprimento do disposto no inciso II do caput do art. 5º e nos arts. 12 e 14 da <a href="#">Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000</a> , 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 <a href="#">Constituição Federal</a> , que acompanhará o projeto de lei orçamentária cuja apresentação se der após decorridos 60 (sessenta) dias da publicação desta Lei.
	<b>Art. 40.</b> 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 seu art. 39.
<b>Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal)</b>	<b>Art. 41.</b> Os arts. 6º, 185, 304 e 318 do <a href="#">Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal</a> , passam a vigorar com as seguintes alterações:
<b>Art. 6º</b> Logo que tiver conhecimento da prática da infração penal, a autoridade policial deverá:	“ <b>Art. 6º</b> .....
..... IX - averiguar a vida pregressa do indiciado, sob o ponto de vista individual, familiar e social, sua condição econômica, sua atitude e estado de ânimo antes e depois do crime e durante ele, e quaisquer outros elementos que contribuírem para a apreciação do seu temperamento e caráter.	.....
	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.”(NR)
<b>Art. 185.</b> 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.	“ <b>Art. 185.</b> .....

# Quadro comparativo do Projeto de Lei da Câmara nº 14, de 2015 (nº 6.998, de 2013, na Casa de origem)

17

Legislação	Projeto de Lei da Câmara nº 14, de 2015 (nº 6.998, de 2013, na Casa de origem)
..... § 9º Na hipótese do § 8º deste artigo, fica garantido o acompanhamento do ato processual pelo acusado e seu defensor.	.....
	§ 10. 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.”(NR)
<b>Art. 304.</b> 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.	" <b>Art. 304.</b> .....
..... § 3º Quando o acusado se recusar a assinar, não souber ou não puder fazê-lo, o auto de prisão em flagrante será assinado por duas testemunhas, que tenham ouvido sua leitura na presença deste.	.....
	§ 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.”(NR)
<b>Art. 318.</b> Poderá o juiz substituir a prisão preventiva pela domiciliar quando o agente for:	" <b>Art. 318.</b> .....
..... III - imprescindível aos cuidados especiais de pessoa menor de 6 (seis) anos de idade ou com deficiência;	.....
IV - gestante a partir do 7º (sétimo) mês de gravidez ou sendo esta de alto risco.	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.
Parágrafo único. Para a substituição, o juiz exigirá prova idônea dos requisitos estabelecidos neste artigo.	..... ”(NR)
<b>Lei nº 12.662, de 5 de junho de 2012</b>	<b>Art. 42.</b> O art. 5º da Lei nº 12.662, de 5 de junho de 2012, passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 3º e 4º:
<b>Art. 5º</b> Os dados colhidos nas Declarações de Nascido Vivo serão consolidados em sistema de	“ <b>Art. 5º</b> .....

**Elaborado pela Coordenação de Redação Legislativa da Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal.  
(Elaboração: 10.06.2015 – 10:49) • (Última atualização: 08.02.2017 – 00:49)**



# Quadro comparativo do Projeto de Lei da Câmara nº 14, de 2015 (nº 6.998, de 2013, na Casa de origem)

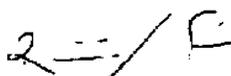
Legislação	Projeto de Lei da Câmara nº 14, de 2015 (nº 6.998, de 2013, na Casa de origem)
informação do Ministério da Saúde.	
<p>.....</p> <p>§ 2º O sistema previsto no caput deverá assegurar a interoperabilidade com o sistema de registro eletrônico determinado pela <a href="#">Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009</a>, de modo a permitir a troca de dados com os serviços de registro civil de pessoas naturais.</p>	<p>.....</p>
	<p>§ 3º O sistema previsto no <i>caput</i> deverá assegurar a interoperabilidade com o Sistema Nacional de Informações de Registro Civil.</p>
	<p>§ 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.”(NR)</p>
	<p><b>Art. 43.</b> Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.</p>

## **REQUERIMENTO Nº 279, DE 2015**

(Da Comissão de Educação, Cultura e Esporte)

**Requeiro, nos termos regimentais, que o Projeto de Lei da Câmara n.º 14, de 2015, de autoria do Deputado Osmar Terra, que “Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância, altera a lei n.º 8.069, de 13 de Julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, o Decreto-Lei n.º 3.689, de 3 de Outubro de 1941 - Código de Processo Penal, a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 5.452, de 1º de Maio de 1943, a Lei n.º 11.770, de 9 de Setembro de 2008, e a Lei n.º 12.662, de 5 de Junho de 2012.”, seja encaminhado à Comissão de Educação, Cultura e Esporte para que esta se pronuncie sobre o mesmo.**

**Em        de março de 2015.**



**SENADOR ROMÁRIO**

**Presidente da Comissão de Educação, Cultura e Esporte**

Parágrafo Único. Ficam sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que possa, resultar em revisão do referido Acordo, bem como quaisquer ajustes complementares que, nos termos do inciso I do art. 49 da Constituição Federal, acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

Art. 2º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

(\*)A íntegra do texto do Acordo encontra-se publicado no **DSF** de 11-2-2015.

**O SR. PRESIDENTE** (Jorge Viana. Bloco Apoio Governo/PT – AC) – Último item da pauta.

**Item 14:**

#### **REQUERIMENTO Nº 231, DE 2015**

Votação, em turno único, do Requerimento nº 231, de 2015, do Senador Garibaldi Alves Filho, *solicitando a criação de Comissão Temporária Externa composta por três membros, com o objetivo de visitar a Casa Civil e tratar sobre a situação atual das Agências Reguladoras pertinentes à Comissão de Serviços de Infraestrutura.*

Ele, como Presidente da comissão, faz essa proposição.

Votação do requerimento.

As Sr<sup>as</sup> e os Srs. Senadores que o aprovam permaneçam como se encontram. *(Pausa).*

Aprovado.

Será cumprida a deliberação do Plenário.

**O SR. PRESIDENTE** (Jorge Viana. Bloco Apoio Governo/PT – AC) – A Presidência consulta o Plenário em relação a sete requerimentos que propõem a oitiva de comissões para algumas matérias. Eu consulto se a Presidência pode propor a apreciação em globo desses sete requerimentos, que têm o mesmo propósito.

**O SR. ROMERO JUCÁ** (Bloco Maioria/PMDB – RR) – O PMDB concorda com V. Ex<sup>a</sup>, Sr. Presidente.

**O SR. PRESIDENTE** (Jorge Viana. Bloco Apoio Governo/PT – AC) – O PT e o PSDB também foram consultados e concordam.

O que estamos apreciando é fruto de entendimento com as Lideranças da Casa. Então, faz-se a apreciação em globo dos sete requerimentos.

Votação em globo dos **Requerimentos nºs 279, 308, 343, 344, 347, 377 e 384, de 2015**, que solicitam audiência de outras comissões de matérias que relacionam.

São os seguintes os itens na íntegra:

**Item extrapauta:**

#### **REQUERIMENTO Nº 279, DE 2015**

Votação, em turno único, do Requerimento nº 279, de 2015, de iniciativa da CE, solicitando que, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 14, de 2015, além das Comissões constantes do despacho, seja ouvida, também, a CE (políticas públicas para a primeira infância).

**Item extrapauta:**

#### **REQUERIMENTO Nº 308, DE 2015**

Votação, em turno único, do Requerimento nº 308, de 2015, de iniciativa da CE, solicitando que, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 104, de 2015, além das Comissões constantes do despacho, seja ouvida, também, a CE (empreendedorismo do jovem do campo).

**Item extrapauta:**

#### **REQUERIMENTO Nº 343, DE 2015**

Votação, em turno único, do Requerimento nº 343, de 2015, do Senador Acir Gurgacz, solicitando que, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 149, de 2014, além da Comissão constante do despacho inicial, seja ouvida, também, a CMA (dupla visita para a fiscalização do trabalho).



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador José Medeiros

*Aprovado em 9/12/15*

**REQUERIMENTO Nº 1420, DE 2015 – PLEN.**

Requeiro, com amparo no artigo 336, II, e no artigo 338, ambos do regimento Interno do Senado Federal, a inclusão na Ordem do Dia do PLC 14, de 2015, que dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância, altera a Lei nº 8.069, de 13 de Julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de Outubro de 1941 - Código de Processo Penal, a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de Maio de 1943, a Lei nº 11.770, de 9 de Setembro de 2008, e a Lei nº 12.662, de 5 de Junho de 2012.

Sala das Sessões,

Senador José Medeiros

*[Handwritten signatures and initials]*



SF/15736.16043-51

Página: 1/5 01/12/2015 18:14:35

eb8bdcfc91f406bad76833472dda9dc81bee251a3



**Mensagens da Presidente da República**

Junte-se ao processado do  
Projeto de Lei da Câmara  
nº 14, de 2015

Encaminhe-se um autógrafo à

Câmara dos Deputados.

Em \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

Mensagem nº 71

Senhores Membros do Congresso Nacional,

Nos termos do art. 66 da Constituição, comunico a Vossas Excelências que acabo de sancionar o projeto de lei que “Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei nº 12.662, de 5 de junho de 2012”. Para o arquivo do Congresso Nacional, restituo, nesta oportunidade, dois autógrafos do texto ora convertido na Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016.

Brasília, 8 de março de 2016.

