

Relato de experiência

Avaliação de implementação: O caso do Marco Legal da Primeira Infância

Implementation evaluation: The case of Marco Legal da Primeira Infância

Mariana Scaff Haddad Bartos^{1*} ¹Universidade de São Paulo (USP), Faculdade de Saúde Pública, São Paulo, SP, Brasil

COMO CITAR: Bartos, Mariana Scaff Haddad. (2022). Avaliação de implementação: O caso do marco legal da primeira infância. *Revista Brasileira de Avaliação*, 11(3 spe), e113422. <https://doi.org/10.4322/rbaval202211034>

Mariana Scaff Haddad Bartos, branca, doutoranda, Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo (FSP/USP).

Resumo

Este relato de experiência tem como objetivo compartilhar uma avaliação de implementação do Marco Legal da Primeira Infância. O estudo faz parte de uma pesquisa de mestrado já concluída, que teve como foco a análise da lei em relação às crianças que têm seus pais e/ou mães em privação de liberdade. Deste modo, é um relato que mostra como o Marco Legal da Primeira Infância e a intersectorialidade que ele propõe têm sido considerados por atores que trabalham com a temática. Os atores considerados são quatro conselhos: Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCC) e Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda). Compreende-se que ainda existem muitos desafios para que o Marco Legal da Primeira Infância e a intersectorialidade sejam de fato levados em consideração nesses espaços - os conselhos - e em suas respectivas deliberações.

Palavras-chave: Marco Legal da Primeira Infância. Intersectorialidade. Avaliação de implementação.

Abstract

This experience report aims to share an evaluation of the implementation of the Marco Legal da Primeira Infância. The study is part of a master's research already completed, focused on the advances that the law places in relation to children who have their fathers and/or mothers in deprivation of liberty. Thus, it is an experience report that shows how the Legal Framework for Early Childhood and the intersectoriality that it proposes have been considered by actors who work with the theme. The actors considered are four councils: National Council for Social Assistance (CNAS), National Council for Justice (CNJ), National Council for Criminal and Penitentiary Policy (CNPCC) and National Council for the Rights of Children and Adolescents (Conanda). It is understood that there are still several challenges so that the Legal Framework for Early Childhood and intersectoriality are actually taken into account in these spaces - the councils - and in their respective deliberations.

Keywords: Early Childhood Legal Framework. Intersectoriality. Implementation assessment.

A RBAVAL apoia os esforços relativos à visibilidade dos autores negros na produção científica. Assim, nossas publicações solicitam a autodeclaração de cor/etnia dos autores dos textos para tornar visível tal informação nos artigos.

Recebido: Abril 25, 2022

Aceito: Julho 13, 2022

***Autor correspondente:**

Mariana Scaff Haddad Bartos

E-mail: marishb@hotmail.com

Instituição Parceira: Fundação Maria Cecília Souto Vidigal



Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.



Introdução

O Marco Legal da Primeira Infância é uma lei sancionada em março de 2018 - Lei n. 13.257 (Brasil, 2016). Seu objetivo principal é orientar a formulação e a implementação de políticas públicas que sejam direcionadas a crianças de até seis anos. A intersetorialidade, conceito muito frequente quando se trabalha com primeira infância, é um dos principais pilares do Marco Legal. A ideia é que as ações para a primeira infância sejam tratadas de maneira intersetorial, e não fragmentada em setores ou saberes.

Dentre diversas temáticas que a lei trata – incluindo a participação das crianças e a questão das licenças maternidade e paternidade –, está a questão dos filhos e das filhas de pessoas privadas de liberdade. O Marco Legal da Primeira Infância altera o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e o Código de Processo Penal (CPP), visando, por exemplo, garantir assistência psicológica às gestantes e mães que se encontrem em situação de privação de liberdade e assegurando que os filhos destas mulheres sejam acolhidos em ambiente que atenda às normas sanitárias e assistenciais do Sistema Único de Saúde. Ainda, a lei coloca a importância de se obter informações sobre a existência de filhos de pessoas privadas de liberdade e possibilita substituição da prisão preventiva pela domiciliar no caso de mulher com filho de até doze anos de idade incompletos e do homem preso caso seja o único responsável pelos cuidados do filho de até doze anos de idade incompletos.

Este relato de experiência visa compartilhar uma avaliação da implementação do Marco Legal no que tange às alterações em relação às crianças que são filhas de pessoas privadas de liberdade. O incômodo avaliativo, deste modo, está relacionado ao quanto a lei é conhecida por atores que trabalham com a temática, como por exemplo, 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). Tais Conselhos são espaços heterogêneos e intersetoriais compostos por representantes de diversos poderes e da sociedade civil. Conforme será detalhado adiante, os conselhos têm algum tipo de interface com as temáticas da primeira infância e da privação de liberdade.

Com a análise de todas as resoluções publicadas depois da sanção do Marco Legal da Primeira Infância, ou seja, após março de 2016, este relato de experiência pretende apresentar e discutir aquelas que têm relação com o tema aqui proposto, abordando temas relacionados à primeira infância, à questão de crianças com genitores privados de liberdade e ao trabalho intersetorial. As resoluções são aqui um objeto de análise porque é por meio delas que os conselhos se posicionam, conforme será visto na seção seguinte. 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.

Percurso metodológico

Mesmo se tratando de um relato de pesquisa, o objetivo desta seção é comentar brevemente o percurso metodológico da pesquisa em si. A pergunta que norteou todo o percurso 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?”. Como fundamento para as escolhas dos conselhos - os atores -, utiliza-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 CNPCC, 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, foram 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 implementação do Marco Legal da Primeira Infância.

Entende-se que a pesquisa e a análise documental são fundamentais neste trabalho. 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”. 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?]).

As resoluções analisadas, além de publicadas em Diário Oficial, estão disponibilizadas, na íntegra, no site dos respectivos conselhos. A busca se deu justamente nestes sites oficiais, 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. 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”. Ao final, foram analisadas e utilizadas na pesquisa um total de 15 resoluções. Na próxima seção, serão apresentados inicialmente os conselhos selecionados para este estudo, seu ano de criação, a lei que o instituiu, composição, interface das resoluções com a temática, entre outras informações.

Os Conselhos

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, com temáticas mais delimitadas pelo escopo do Ministério. A questão da primeira infância aparece com frequência em suas resoluções, predominantemente relacionada à inserção do Programa Primeira Infância no Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Por sua vez, o tema da privação de liberdade é mais incomum nas resoluções do CNAS, sendo mais abordado por outras áreas ou outros ministérios do Executivo Federal.

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, [2019a?]).

Conforme mostram Franco & 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 & Cunha, 2013, p. 516).

As resoluções do CNJ são publicadas em seu site oficial (CNJ, [2019b?]), 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. De todo modo, é este conselho que instituiu, por exemplo, o Fórum Nacional da Infância e da Juventude (FONINJ) e que trabalha com os cadastros e com os bancos de dados que mapeiam, ou deveriam mapear, conforme será visto mais adiante, a questão da maternidade ou paternidade no cárcere.

Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP)

O Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP) foi criado em 1980 e está subordinado ao Ministério da Justiça, sendo responsável pelas diretrizes e pela 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” (CNPCP, [2019?], não paginado).

As resoluções do CNPCP são publicadas no Diário Oficial da União e estão disponíveis em seu site oficial (Brasil, 2022). De todos os conselhos analisados neste trabalho, o CNPCP é aquele que mais se aproxima da pauta de privação de liberdade, tendo as suas resoluções focadas nessa temática. Suas resoluções têm interface com a primeira infância ao instituir a uniformização de um cadastro único das pessoas privadas de liberdade com perguntas sobre a existência de filhos e ao tratar sobre aleitamento materno e alimentação adequada e saudável às crianças que estão em companhia de suas mães. Além disso, nas possíveis abordagens de seus documentos, sempre no escopo de política criminal e penitenciária, aparecem referências às crianças, como as questões da arquitetura das prisões, da saúde e da educação no sistema prisional e dos direitos dos ingressos.

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. 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 da Casa Civil da Presidência da República, de dez ministérios e de três secretarias, todos listados no Decreto, além de 14 (quatorze) representantes de organizações da sociedade civil e respectivos suplentes.

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 teve um papel essencial na construção do Marco Legal da Primeira Infância.

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, pretendeu-se compreender o quanto esses documentos estão alinhados com o Marco Legal da Primeira Infância e o quanto estão alinhados entre si, de modo a também trazer a intersectorialidade que está colocada. Ao fim, um quadro síntese apresentará os principais pontos analisados.

A maioria das resoluções consideradas 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 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., isto é, são resoluções que tratam de temas ligados direta ou indiretamente à primeira infância mas não citam ou consideram o Marco Legal. Em relação à intersectorialidade, mesmo o conceito



aparecendo explicitamente em apenas 5 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 da implementação, a intersectorialidade é permeada por diversos desafios, como a necessidade de estruturas e práticas institucionais adequadas, mudanças na cultura organizacional, nos processos estabelecidos e na interação entre os atores envolvidos (Bronzo, 2007; Cruz & Farah, 2016).

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 como prevista pelo Marco Legal da Primeira Infância. Certamente, ainda há muitas crianças vivendo no sistema carcerário. Elas não estão em casa com seus pais muito provavelmente porque o Marco Legal não está sendo respeitado, ou porque seus pais são condenados e 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 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 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, como acontecem nos cadastros e bancos de dados comentados anteriormente.



Por fim, apenas duas resoluções conjuntas trabalharam o tema nos últimos anos e foram 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.

O Quadro 1, abaixo, sintetiza as resoluções analisadas.

Quadro 1. Síntese das resoluções analisadas.

Identificação da Resolução	Conselho	Considera o Marco Legal da Primeira Infância?	Intersetorialidade
Resolução n. 7, de 18 de maio de 2016 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.	➤ O termo aparece explicitamente no documento.
			➤ O conceito de intersetorialidade é apresentado na resolução de maneira coerente com a literatura.
			➤ 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.
Resolução n. 19, de 24 de novembro de 2016 Institui o Programa Primeira Infância no Sistema Único de Assistência Social (SUAS).	CNAS	SIM.	➤ O termo aparece explicitamente no documento.
			➤ O fortalecimento da intersetorialidade nos territórios está entre as principais ações propostas pela resolução.
			➤ 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.
Resolução n. 231, de 28 de junho de 2016 Institui o Fórum Nacional da Infância e da Juventude (FONINJ).	CNJ	NÃO. Poderia incluir, pois trata do tema da infância.	➤ O termo não aparece explicitamente no documento.
			➤ A única possível alusão à intersetorialidade é ao considerar necessária a articulação dos órgãos responsáveis.
Resolução n. 251, de 04 de setembro de 2018 Institui e regulamenta o Banco Nacional de Monitoramento de Prisões (BNMP 2.0).	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.	➤ O conceito não aparece no documento.
Resolução n. 252, de 04 de setembro de 2018 Estabelece princípios e diretrizes para o acompanhamento das mulheres mães e gestantes privadas de liberdade.	CNJ	SIM.	➤ O termo aparece explicitamente no documento, que lista ações mínimas a serem implementadas de forma intersetorial.
			➤ Alguns artigos colocam a necessidade de promover articulação entre os setores.
Resolução n. 254, de 04 de setembro de 2018. Institui a Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres pelo Poder Judiciário.	CNJ	NÃO.	➤ O termo não aparece explicitamente no documento.
			➤ Um dos objetivos apresentados é a promoção de parcerias para viabilizar o atendimento integral e multidisciplinar às mulheres.

Fonte: Elaboração própria da autora.

Quadro 1. Continuação...

Identificação da Resolução	Conselho	Considera o Marco Legal da Primeira Infância?	Intersetorialidade
Resolução n. 256, de 11 de setembro de 2018 Dispõe sobre a prorrogação da licença-paternidade no Poder Judiciário.	CNJ	SIM.	➤ O conceito não aparece no documento.
Resolução n. 2, de 24 de junho de 2016 Dispõe sobre o Cadastro Único de Pessoas Privadas de Liberdade da Unidade Penal (CadUPL).	CNPCP	NÃO. O documento mostra intenção em identificar mulheres que podem ter sua prisão preventiva substituída pela domiciliar, o que é uma conquista do Marco Legal.	➤ O conceito não aparece no documento.
Resolução n. 2, de agosto de 2017 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.	➤ O termo não aparece explicitamente no documento.
			➤ Sugere um trabalho conjunto entre a autoridade policial e o CRAS.
Resolução n. 3, de 05 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.	CNPCP	NÃO.	➤ O termo aparece explicitamente no documento.
			➤ Pontua a importância da intersectorialidade por meio de ações articuladas.
			➤ A intersectorialidade 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.
Resolução n. 4, de 05 de outubro de 2017 Dispõe sobre padrões mínimos para a assistência material do Estado à pessoa privada de liberdade.	CNPCP	NÃO.	➤ O termo não aparece explicitamente no documento.
			➤ Considera a promoção da integralidade do atendimento.
Resolução n. 03, 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.	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.	➤ O termo não aparece explicitamente no documento.
			➤ Considera imprescindível a atuação do Poder Executivo e do Poder Judiciário, com o apoio do Ministério Público, da Defensoria Pública e do Controle Social.
			➤ Pontua que os programas de controle dos agravos nas unidades prisionais devem ser articulados entre as esferas da saúde, justiça e sociedade civil.
			➤ Intersetorialidade em seu sentido ampliado, já que considera a sociedade civil no processo.

Fonte: Elaboração própria da autora.

Quadro 1. Continuação...

Identificação da Resolução	Conselho	Considera o Marco Legal da Primeira Infância?	Intersectorialidade
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.	Conanda	SIM. Considera, inclusive, o HC coletivo n. 143.641.	➤ O termo não aparece explicitamente no documento.
			➤ 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.
			➤ Pontua a necessidade de atenção integral às mulheres em sua diversidade.
			➤ Enfatiza os princípios da proteção integral da criança, de modo a promover seu pleno desenvolvimento.
Resolução Conjunta n. 1, de 15 de dezembro de 2016 Dispõe sobre o conceito e o atendimento de criança e adolescente em situação de rua.	CNAS/ Conanda	NÃO.	➤ O termo aparece explicitamente no documento.
			➤ Coloca a importância da rede intersectorial de modo que, para além de um simples encaminhamento dessas crianças, sejam articuladas diversas políticas públicas.
			➤ Deixa clara a importância do trabalho efetivamente intersectorial para lidar com crianças marcadas por vulnerabilidades.
Resolução Conjunta n. 1, de 07 de novembro de 2018 Dispõe sobre a qualificação do atendimento socioassistencial às famílias de pessoas encarceradas e egressas do Sistema Penitenciário no Sistema Único de Assistência Social.	CNP/CP/ CNAS	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.	➤ O termo não aparece explicitamente no documento.
			➤ Orienta a atuação de forma articulada da rede socioassistencial do SUAS com o Sistema Penitenciário.

Fonte: Elaboração própria da autora.

Considerações finais

Pretendeu-se aqui relatar uma experiência de pesquisa em avaliação. Avaliou-se a implementação de uma lei, com um recorte específico. No caso, a implementação do Marco Legal da Primeira Infância, com foco nas crianças que têm pais e/ou mães em privação de liberdade.

O incômodo avaliativo, ou seja, o incômodo que levou a esta avaliação estava relacionado ao quanto a lei é conhecida por atores que trabalham com a temática. Os conselhos foram compreendidos como atores por estarem representados em espaços que emanam decisões sem fragmentar a sua própria condição, ou seja, assumem um caráter de agente coletivo.

Ainda existe um longo caminho para que estes atores estejam alinhados com o Marco Legal da Primeira Infância e alinhados entre si. No que diz respeito à intersectorialidade, tem-se um desafio para incluí-la no dia a dia e, conseqüentemente, nas resoluções e decisões de cada conselho. Encerra-se esta reflexão e relato de experiência com as palavras de Walter Benjamin (1994, p. 63):

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.

Fonte de financiamento

Não há.

Conflito de interesse

Não há.

Agradecimentos

Não há.

Referências

- Benjamin, Walter. (1994). *Magia e técnica, arte e política: Ensaio sobre literatura história da cultura* (Sérgio Paulo Rouanet, Trad., 7ª ed., Obras Escolhidas, Vol. 1). São Paulo: Brasiliense.
- Brasil. (2016, março 9). 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 (Lei n.º 13.257, de 8 de março de 2016). *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília. Recuperado em 16 de março de 2021, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13257.htm
- Brasil. Departamento Penitenciário Nacional. (2022). Recuperado em 2 de julho de 2022, de <http://depen.gov.br/DEPEN/depen/cnpcp/resolucoes/resolucoes>
- Bronzo, Carla. (2007). Intersetorialidade como princípio e prática nas políticas públicas: reflexões a partir do tema do enfrentamento da pobreza. In *Anales del 10º Concurso del Clad sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública*, Caracas (Documentos de Debate. Serie No. 12). Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Recuperado em 11 de setembro de 2020, de <https://cladista.clad.org/handle/123456789/4504>
- Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. *Quem somos e como funcionamos*. [2019?]. Recuperado em 11 de março de 2021, de <http://www.mds.gov.br/cnas/sobre-o-cnas/quem-somos-e-como-funcionamos>
- Conselho Nacional de Justiça – CNJ. Presidência. [2019a?]. Recuperado em 10 de março de 2021, de <http://www.cnj.jus.br/sobre-o-cnj/presidencia>
- Conselho Nacional de Justiça – CNJ. [2019b?]. Recuperado em 2 de julho de 2022, de <http://www.cnj.jus.br/>
- Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária – CNPCP. Composição. [2019?]. Recuperado em 10 de março de 2021, de <http://depen.gov.br/DEPEN/depen/cnpcp/composicao-1/capa-composicao>
- Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA. *Resoluções do CONANDA*. [2019?]. Recuperado em 10 de março de 2021, de <https://www.direitosdacrianca.gov.br/resolucoes>
- Cruz, Maria do Carmo & Farah, Marta. (2016). Intersetorialidade na atenção à primeira infância em políticas de enfrentamento da pobreza: Do Comunidade Solidária ao Brasil Carinhoso. In Luciano Prates Junqueira & Maria Amélia Corá (Eds.), *Redes sociais e intersetorialidade* (1ª ed., Vol. 1, pp. 235-263). São Paulo: Tiki Books.
- Franco, Ivan Candido da Silva de, & Cunha, Luciana Gross. (2013). O CNJ e os discursos do Direito e Desenvolvimento. *Revista Direito GV*, 9(2), 515-534. <http://dx.doi.org/10.1590/S1808-24322013000200006>
- Godoy, Arlinda Schmidt. (1995). Pesquisa qualitativa: Tipos fundamentais. *Revista de Administração de Empresas São Paulo*, 35(3), 20-29. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-75901995000300004>
- Stake, Robert. (2000). Qualitative case studies. In Norman Denzin & Yvonna Lincoln (Eds.), *Handbook of qualitative research* (2nd ed., Chap. 17, pp. 443-454). London: Sage Publications.