



MARCO JURÍDICO DE LA PRIMERA INFANCIA: UN ESTUDIO BASADO EN EL CONCEPTO DE INTERSECTORIALIDAD

Mariana Scaff Haddad Bartos¹

Resumen: Este artículo tiene como referencia legislativa el Marco Jurídico de la Primera Infancia. La ley establece los principios y lineamientos para las políticas públicas para niños de hasta seis años. Busca analizar la intersectorialidad propuesta por el Marco Jurídico de la Primera Infancia, además de presentar el proceso de desarrollo de la ley, hasta su sanción, un camino que aún no se ha explorado académicamente. Utilizando metodología cualitativa y estudio de caso como método de investigación, se espera tener una comprensión más amplia del uso de la intersectorialidad como concepto y el Marco Jurídico como el principal marco legislativo para el tema de la primera infancia. Después de revisar la literatura especializada y analizar la ley, es posible considerar que la intersectorialidad propuesta por el Marco Jurídico es consistente con la literatura, además de ser un concepto que tiene una gran importancia dentro de la ley.

Palabras clave: Intersectorialidad; Primera infancia; Marco Jurídico de la Primera Infancia.

1 Introducción

Tratar de primera infancia es algo bastante gratificante. Es un período que remite a la esperanza, a la inocencia y al aprendizaje. Los niños no son ciudadanos del futuro, como frecuentemente son tratados: son ciudadanos del presente y sujetos de derechos. Así, la primera infancia es una etapa de la vida que tiene su propia esencia y plenitud.

El Marco Legal de la Primera Infancia, ley sancionada en 2016, es señalado como un gran avance en el campo de la primera infancia y en el cuadro de la legislación sobre el tema en Brasil. Aunque aborde diversos temas, es aún poco analizado desde el punto de vista académico. El tema de la primera infancia trae consigo la importancia de una mirada integral y la intersectorialidad como un presupuesto para que los niños no sean tratados como una fracción de persona y sí como un todo.

Los estudios que trabajan el concepto de intersectorialidad vienen conquistando cada vez más espacio, siendo una discusión desafiadora (BRONZO, 2007). Aunque el Marco Legal de la Primera Infancia traiga el concepto como uno de sus principales pilares, es poco común que sea analizado desde una óptica intersectorial. Se pretende aquí que la intersectorialidad sea trabajada como principal concepto teórico, a fin de servir de base a las discusiones que se relacionan con el Marco Legal de la Primera Infancia.

De este modo, además de establecer un diálogo con la literatura ya existente, existe una

¹ Profesor del curso de medicina de la Universidade Nove de Julho. Máster en Administración Pública y Gobierno por la Fundação Getulio Vargas (FGV). Licenciada en Gestión de Políticas Públicas por la Universidade de São Paulo (USP). Correo electrónico: marishb@hotmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5478-3480>.

expectativa de que este estudio pueda completar algunas lagunas. Más allá de la relación de la intersectorialidad con Marco Legal de la Primera Infancia, es identificada también la necesidad de estudios que ahonden en el Marco Legal.

Este artículo está organizado en siete secciones, incluyendo esta introducción. La segunda sección trabaja el concepto de la intersectorialidad y la tercera sección presenta la metodología utilizada. La cuarta, explica lo que es la primera infancia y la importancia de políticas públicas para este grupo etario. La quinta sección es destinada al Marco Legal de la Primera Infancia, en el cual es detallado el proceso de construcción de la ley. Por tratarse de un contenido que aún es poco presente en trabajos académicos, la sección pretende contribuir con la discusión al plantear cómo la ley fue siendo estructurada a lo largo del tiempo, además de los actores que estaban presentes y los desafíos enfrentados. La sexta sección analiza la intersectorialidad que es propuesta por el Marco Legal de la Primera Infancia, de modo que comprenda cuánto está dialogando con la literatura y, al final del artículo, en la séptima sección, son presentadas las consideraciones finales.

2. Intersectorialidad

Los estudios más recientes que abordan la cuestión de la intersectorialidad y analizan las políticas intersectoriales del país han demostrado la importancia de tratar los problemas y las soluciones en una perspectiva integrada. En la mayor parte de la literatura revisada, se encuentran críticas a la dinámica más sectorial de las políticas públicas.

La realidad presenta sus problemas complejos y mal estructurados y, simultáneamente, las instituciones continúan organizándose en sectores y las universidades continúan fragmentando el saber en departamentos (MONNERAT y SOUZA, 2011). Se observa que tanto las políticas económicas como las políticas sociales constituyeron relaciones y organizaciones de trabajo con una estructura organizacional verticalizada y sectorizada, segmentando las áreas de intervención de modo independiente (DUARTE y LEITE, 2006). Sin embargo, ello no significa que exista un consenso o una única orientación dentro de un sector. Por el contrario, el día a día es marcado por conflictos y discusiones en torno de las ideas y estrategias que integran esa lógica sectorial (SANTOS, 2011).

Enfocando en las políticas sociales, buena parte de ellas no actúa en conjunto ni dialoga entre sí, de modo que no se propone desarrollar un esfuerzo institucionalizado y sistemático para que las acciones sean compatibilizadas y para que sean creadas sinergias y complementariedades, lo que resulta en una tónica de verticalización (DUARTE; LEITE, 2006). Políticas que son basadas en temas como combate de la pobreza o diversidad étnica, por ejemplo, no consiguen quedar limitadas a las fronteras de cada sector, incluso porque se tratan de fronteras tenues y que se sobreponen (SANTOS, 2011). Resulta, de este modo, una preocupación por integrar problemas y soluciones, de forma que la intervención no ocurra de manera aislada, principalmente en el caso

de políticas sociales, con problemas multidimensionales demandando respuestas articuladas.

2.1 Contextualizando el concepto

El tema de la intersectorialidad se fortalece como concepto ya en la década de 1980, con foco, en la época, en el sector de la salud (CUNILL-GRADO, 2014). Sin embargo, Repetto (2009) señala que es solamente a mediados de la década de 1990 que emerge de hecho una preocupación por la intersectorialidad, cuando se detecta como un problema la ausencia de sinergia y complementariedad entre los diversos sectores responsables por políticas públicas.

Para Cunill-Grado (2014), en lo que se refiere a las políticas de carácter nacional, es evidente la emergencia, principalmente a partir de los años 2000, de una tendencia en América Latina de las nuevas políticas sociales enfocadas en derechos, y que adoptan la intersectorialidad como uno de sus ejes principales. En Brasil, conforme muestran Cruz y Farah (2016), el movimiento sanitarista de la década de 1970 ya incorpora la intersectorialidad en su discurso, principalmente en lo que atañe al tema de la integralidad en la atención. De todas formas, es durante el período de redemocratización, descentralización de las políticas y fortalecimiento de los gobiernos locales que el tema de la intersectorialidad se destaca en el país. Este contexto de expansión de la agenda de los gobiernos locales y emergencia de las redes multiniveles aproxima al debate la cuestión de la intersectorialidad. La gobernanza que emerge indica otro paradigma de gestión, el cual se contrapone a las bases de sustentación del gobierno tradicional, fragilizando las características que sustentaban los modelos tradicionales de gobierno (BRONZO, 2007). La relación entre el tema de la intersectorialidad y el contexto de descentralización post redemocratización es relevante al reforzar el carácter horizontal del concepto, de manera que va en el sentido opuesto de las relaciones rígidas y jerárquicas que predominaban hasta entonces.

2.2 Debate en la literatura

En gran parte de la literatura, la complejidad de los problemas y sus diversas dimensiones y multicausalidades están directamente relacionadas con el tema de la intersectorialidad, el cual acaba teniendo como perspectiva básica la necesidad de una mirada integral, o sea, la integralidad (BRONZO, 2007). Duarte y Leite (2006) atribuyen el surgimiento de la intersectorialidad a partir de insatisfacciones relacionadas a la capacidad de las organizaciones sociales de dar respuestas a los problemas complejos que se presentan con el nuevo orden mundial. Según Jaccoud (2016, p. 15) es un tema que “viene ganando destaque como estrategia relevante para gestión pública, en especial delante de problemas caracterizados como complejos y de públicos marcados por vulnerabilidades”.

Es un concepto, sin embargo, aún utilizado sin mucha claridad tanto por gerentes, como por académicos (BRONZO, 2007), siendo común tratarlo de manera ambigua y genérica. En buena parte de la literatura, inclusive aquellas que se tornaron referencias en el tema, no existe

consenso en lo que se refiere a la definición y alcance del concepto. Cruz y Farah (2016) muestran que es posible identificar en la literatura un sentido restringido y un sentido ampliado del concepto de intersectorialidad. El sentido restringido define la intersectorialidad como “división de acciones y la suma de esfuerzos entre diferentes sectores y agencias de una misma esfera de gobierno” (CRUZ; FARAH, 2016, p. 6), teniendo en cuenta solo las relaciones internas del sector público. Ya el sentido ampliado abarca a otros actores más allá del Estado, como el sector privado y la sociedad civil.

En ese sentido ampliado del término, Teodósio (2008) utiliza la terminología “Convenios Tri-Sectoriales” para tratar justamente de las interacciones entre actores del Estado, organizaciones de la sociedad civil y empresas, incluyendo la cuestión de la inversión social privada en la dimensión de la intersectorialidad. En el mismo contexto, Bronzo (2007, p. 01) analiza la perspectiva de la intersectorialidad bajo la óptica de la gobernanza, mostrando que el término intersectorialidad también puede ser utilizado “para referirse a la interacción entre los diversos sectores – Estado, mercado y sociedad – en una visión de gobierno relacional y multinivel”.

Aparece también cierta controversia en lo que se refiere al carácter de coordinación que la intersectorialidad puede traer consigo. Algunos autores relacionan directa o indirectamente articulación intersectorial con coordinación de acciones. Repetto (2009) utiliza el término “*coordinación pro-integralidad*”, reforzando el carácter complejo de una coordinación que promueve la integralidad y entendiendo esta coordinación como una función estatal, la cual puede ser traducida en una articulación intersectorial. A su vez, Serra (2005), al tratar la cuestión de la transversalidad, relaciona coordinación horizontal, proyecto intersectorial y gestión compartida, resaltando, sin embargo, que la intersectorialidad posee algunas particularidades en relación a la coordinación. En la misma línea de este último, Cunill-Grado (2014) reconoce que la coordinación es siempre necesaria para asegurar que diversos sectores responsables por implementar una política no presenten inconsistencias, aunque refuerza que por sí sola la coordinación no se traduce en integración y no puede ser tratada exclusivamente como sinónimo de intersectorialidad. Por su parte, Bronzo es más enfática al particularizar y diferenciar los conceptos:

(...) la intersectorialidad se diferencia, aunque de manera sutil, de la articulación o coordinación de las acciones, ya vez que en una versión “fuerte”, envolvería alteraciones en las dinámicas y en los procesos institucionales y en el diseño y contenidos de las políticas sectoriales. Coordinación es un término que señala un proceso de articulación institucional que no presupone, necesariamente, alteraciones en las estructuras o dinámicas existentes en los diversos sectores. (2007, p. 15).

Un punto común en la literatura es la idea de que la realidad tiene múltiples facetas, con problemas de diversas dimensiones, los cuales interactúan entre sí y se refuerzan mutuamente.

Siendo así, tales problemas demandan soluciones que comprendan no solo un sector, sino sí una estrategia colectiva comprendiendo a diversos sectores, áreas y actores. Segundo Pires (2016), la intersectorialidad surge en los debates de forma hasta intuitiva cuando se constata que los problemas sociales reales, a los cuales las políticas públicas son destinadas, son necesariamente multifacéticos y no obedecen a las divisiones sectoriales de las burocracias públicas.

2.3 Tipos e intensidades de integración

Cunill-Grado (2014) se dedica a explorar la cuestión de la integración como resultado y expresión del trabajo intersectorial. Según la autora, la relación entre sectores puede darse de diferentes maneras y la integración resulta en su forma más intensa y compleja, como si fuese una variable de la integralidad. Las propias definiciones de intersectorialidad, de acuerdo con Cunill-Grado (2014), expresan diferentes facetas de integración – colaboración, convergencia, consolidación e integración – y algunas cuestiones pueden ayudar a guiar este entendimiento: qué se integra; quién interviene en la integración; dónde se da la integración; cómo se realiza la integración.

En ese sentido, Lotta y Favareto (2016) muestran que cuando programas o temas de políticas públicas son organizados horizontalmente, con integración entre ellos, la intersectorialidad se concreta. Los autores señalan que el grado en que se da esa intersectorialidad varía de acuerdo con los temas que están articulados y cómo se concretan, o sea, depende de si existe una efectiva integración o solo una yuxtaposición de políticas. Bronzo (2016) también afirma que la integración entre los sectores es, en sí, la intersectorialidad y que esa integración es necesaria cuando se pretende ir más allá de una provisión de bienes y servicios, como, por ejemplo, cuando se desea desarrollar capacidades o alterar comportamientos.

2.4 Intersectorialidad y la idea de red

El concepto de red también es muy utilizado en este tipo de literatura. Además de conciliar diversos conocimientos de manera integrada, una política intersectorial debe contar con la relación de diferentes profesionales además de los burócratas, de los políticos y de los propios ciudadanos. El sistema de red presenta la idea de vínculo, de conexión, y, principalmente, de relaciones horizontales (CKAGNAZAROFF; MOTA, 2003). La idea es que sean establecidas relaciones entre sectores, instituciones gubernamentales y no gubernamentales con el objetivo de enfrentar problemas sociales complejos que superen la alzada de un solo sector de gobierno o área de política pública (MONNERAT; SOUZA, 2011).

Ambrócio (2013) trabaja con la idea de redes de relación, las cuales son informales en la circulación y en la articulación y muchas veces influenciadas por temas de interés y por la actuación anterior de los burócratas. Estas redes, según el autor, son posibles potenciadoras de intersectorialidad. En ese mismo sentido, Junqueira muestra que:

Las redes sociales – como un conjunto de personas y organizaciones que se relacionan para responder demandas y necesidades de la población de manera integrada, al mismo tiempo respetando el saber y la autonomía de cada miembro –, constituyen un medio de tornar más eficaz la gestión de las políticas sociales, optimizando la utilización de los recursos disponibles. En la medida en que preservan la identidad de cada miembro y su competencia, con actores públicos, estatales y privados, posibilitan la articulación y la acción intersectorial y la superación de la incapacidad de la gestión de los microprocesos aislados de las políticas sociales (2016, p. 10).

Pereira y Teixeira (2013) afirman que intersectorialidad y red son conceptos ligados uno al otro, de modo que proponen integración y articulación de saberes y servicios en oposición a la sectorización y a la especialización. En una lógica de actuación de las redes como un soporte, Bronzo (2010, p. 132) muestra que la idea de red “presupone una retaguarda de servicios y apoyo, capaz de ser movilizadora por los agentes públicos y combinados delante de cada situación específica”. Responder a estas situaciones o demandas de manera adecuada y eficaz significa estar sujeto a la disponibilidad de servicios, programas y acciones gubernamentales y no gubernamentales.

Tratando también de redes de gobernanza, Bichir, Oliveira y Canato (2016) muestran que la comprensión de cómo los núcleos intersectoriales se hacen efectivos está también ligada al entendimiento de las diversas redes y patrones de vinculación entre organizaciones y actores involucrados en los procesos de decisión y de implementación. Así, el entendimiento común es que no existe jerarquía o poder centralizado en la red, dado que son exactamente las relaciones las que importan. El objetivo es generar sinergia, integrando y articulando instituciones, personas, saberes y experiencias (JUNQUEIRA, 2016).

2.5 Desafíos

Bronzo (2007) cita inúmeros desafíos relacionados al trabajo intersectorial, pero deja clara la dificultad de presentar soluciones para enfrentarlos. Como un desafío más concreto, la autora cita la articulación del punto de vista financiero, la cual demanda fuerte adhesión política y estructuras y prácticas institucionales adecuadas, considerando el presupuesto por rubros un punto central para el desarrollo de la intersectorialidad. Así, tal como muestran Cruz y Farah (2016), la implementación de la intersectorialidad exige cambio de la cultura organizacional, de los procesos establecidos y de la interacción entre los diversos actores involucrados. Además de esto, la demanda por acciones integradas entre diferentes áreas rompe con la visión fragmentada y requiere que los objetivos, metas y procedimientos de diversos órganos gubernamentales sean integrados, lo que implica reformular sus estrategias de acción, formas de destinar recursos públicos, su estructura organizacional y burocrática. Tales cambios resultan aún más complejos para los órganos más estructurados y consolidados en términos de financiamiento y reglamentación (DUARTE; LEITE, 2006).

Problematizar la intersectorialidad impone desarrollar modelos integrativos de gestión

gubernamental. Los sectores involucrados interactúan poco, el eslabón entre ellos aún es débil, con bajo intercambio de informaciones, experiencias y trabajo en equipo (SANTOS, 2011). Teodósio (2008, p. 8) muestra la complejidad en torno de las relaciones intersectoriales en las interacciones entre actores de la sociedad civil, del Estado y del mercado, trayendo las disputas hegemónicas que las luchas en la sociedad civil permiten y las relaciones impregnadas por prácticas no lineales y por la ocurrencia de procesos simultáneos “de conflicto y cooperación, participación y distanciamiento, y resistencia y adhesión”. Son diversos los motivos de resistencia, asociada muchas veces al desplazamiento de poder, de decisiones y/o del conocimiento; o hasta incluso a cambios en los procesos de trabajo (DUARTE; LEITE, 2006). Aun cuando la intersectorialidad es consenso y directriz, contando con la adhesión de un conjunto expresivo de actores, es grande la posibilidad de que aparezcan problemas en su implementación:

El desafío de la intersectorialidad consiste, por lo tanto, en cómo unir, en una acción conjunta, instituciones con objetivos, dinámicas y culturas organizacionales distintas. La respuesta, más o menos obvia, yace en los objetivos comunes que puedan ser identificados, o en los resultados que se desee producir conjuntamente. La elaboración de diagnósticos comunes o pactados de los problemas puede ser un medio que posibilite la intersectorialidad. La perspectiva de la corresponsabilización gana relevancia, puesto que las diversas instituciones pasan a ser responsables por el alcance de los resultados u objetivos comunes acordados (BRONZO, 2007, p. 17)

Al analizar la implementación de programas de transferencia de ingreso, Bichir (2015) analiza justamente los desafíos de la coordinación intersectorial. Según la autora, la articulación intersectorial de programas y políticas comprende la concepción de capacidades para hacer efectiva la intersectorialidad, las cuales dependen fuertemente de mecanismos e institucionalidades construidos, o no, a lo largo del tiempo. También sobre la coordinación intersectorial, Falcão (2016), al estudiar algunos programas del entonces MDS, justifica la dificultad de superar el modelo de coordinación y llegar a otro nivel de intersectorialidad. El autor señala que existe una complejidad en el modelo vigente: para llegar a un formato que él considera ideal, es necesario rever la división de responsabilidades y competencias y readecuar los equipos de las políticas públicas, la legislación y el financiamiento. También en esta lógica de análisis de políticas y programas, Bichir et al. (2018, p. 1) discuten los desafíos de la implementación de São Paulo Carinhosa, política municipal para el desarrollo integral de la primera infancia en la ciudad de São Paulo, problematizando “dimensiones de la implementación que deben ser consideradas en el perfeccionamiento de agendas intersectoriales”. Así, es posible observar que los análisis y los estudios de políticas públicas acaban presentando los desafíos encontrados. Por medio de la literatura especializada queda claro que diferentes áreas y actores involucrados en el proceso poseen altos niveles de conflicto, disputa política y competición en torno de las estructuras de poder (MONNERAT; SOUZA, 2011).

3. Opciones Metodológicas

Según Webster y Watson (2002), la revisión de literatura auxilia en el diseño de la encuesta y en la verificación de posibles lagunas sobre la temática seleccionada. De ese modo, se entiende que, principalmente en el área de la administración pública, existe una laguna en la literatura tanto en relación a trabajos que ahonden en el Marco Legal de la Primera Infancia. Aún menos comunes son aquellos trabajos que relacionan el Marco Legal con la intersectorialidad. Así, se pretende en este artículo, además de establecer un diálogo con la literatura ya existente, llenar esa laguna.

Utilizando metodología cualitativa y teniendo estudio de caso (STAKE, 2000) como método de encuesta, se espera tener una comprensión más amplia de la utilización de la intersectorialidad como concepto y del Marco Legal como principal referencial legislativo del tema de la primera infancia. La encuesta cualitativa, según Godoy (1995, p. 58), “parte de cuestiones o focos de intereses amplios, que van definiéndose a medida que el estudio se desarrolla”. Por medio de la lectura de Godoy (1995), se puede afirmar que esta encuesta posee abordaje cualitativo, de manera que se concentra en la amplia comprensión de lo que se pretende estudiar y en la preocupación por todo el proceso y no simplemente por los resultados.

Así, se entiende que la encuesta y el análisis documental son fundamentales en este estudio. Godoy (1995, p. 21) plantea que la encuesta documental importa justamente el “examen de materiales de naturaleza diversa, que aún no recibieron un tratamiento analítico, o que pueden ser reexaminados, buscándose interpretaciones complementarias”. Además de ello, la intersectorialidad es el principal referencial teórico y principal concepto de este trabajo. De este modo, se optó por realizar una revisión de literatura que pretende contribuir para la discusión del concepto de intersectorialidad sin, no obstante, tener la pretensión de presentar una definición acabada o única del concepto. Además de eso, el artículo busca contextualizar y presentar el debate que existe en la literatura acerca de la cuestión intersectorial, a fin de proporcionar bases para el análisis del Marco Legal de la Primera Infancia.

El Marco Legal de la Primera Infancia, además de analizado integralmente para que las principales características y avances de la ley sean destacados, tuvo también un detalle de su proceso de construcción. Para esto, fueron revisados documentos, pareceres, requerimientos y noticias, además del proyecto original y de los documentos que reflejan la discusión de la propuesta en el Congreso, comparándolos con el texto que fue sancionado. Las encuestas se dieron, en un primer momento, en la página de la Cámara de Diputados, que es por donde llegó el entonces Proyecto de Ley de la Primera Infancia. En el campo de búsqueda de la página, fue ingresado el número del PL – 6.998/2013. Con los resultados, los cuales pudieron ser mejorados con las opciones de filtros, fue posible tener acceso a las propuestas que el proyecto fue recibiendo, a los discursos y pronunciamientos y a las noticias relacionadas al tema. Entonces, las encuestas se concentraron en la página del Senado Federal, que fue hacia donde el PL fue

encaminado a principios de 2015. En la página del Senado, al ingresar la nueva denominación del proyecto – PLC 014/2015 – es posible tener acceso a toda la ficha de tramitación, con los despachos, acciones legislativas, pareceres, reportes y documentos relacionados.

4. Primera Infancia

4.1 La construcción social del concepto de infancia

Las Ciencias Sociales y Humanas tardaron para incluir a la infancia como objeto de encuesta, para comprender al niño como sujeto histórico y de derechos (Nascimento, Brancher y Oliveira, 2008). El concepto de infancia como una construcción social refuerza la idea de que pertenecer a un determinado grupo etario significa seguir las normas de estos grupos y está ligado con un proceso de diferenciación entre el mundo de los niños y el mundo de los adultos, dos categorías distintas no solamente por la edad biológica, sino también por inversiones culturales que se materializan en la vestimenta, en las costumbres y en las actividades cotidianas (Ramos, 2013). En la edad Media, la primera infancia correspondía a la primera edad, que así como la segunda edad y la tercera edad – etapas que iban hasta los 21 años-, no era valorizada por la sociedad. Fue solo en los siglos XIX y XX que se produjo el entendimiento real de infancia, de modo que en la contemporaneidad esta construcción social es concretada a partir del momento en que se establecen valores morales y expectativas de conductas para los niños (NASCIMENTO; BRANCHER; OLIVEIRA, 2008).

La primera infancia es un período de la infancia, la primera etapa: es la fase que comprende del cero a los seis años de edad. Es en este período que el cerebro pasa por una intensa maduración y que ocurre el desarrollo motor, cognitivo y lingüístico, además del aprendizaje social y afectivo del niño (BARAN; SAUMA; SIQUEIRA, 2014). Así, la idea de un desarrollo saludable en la primera infancia está ligada a la estructura de una sociedad próspera y sustentable. Es un período que trae consigo la ambivalencia “presente y futuro” (RNPI, 2010), haciendo que el cuidado en la infancia de un individuo sea determinante para el resto de su vida. La primera infancia se torna una etapa crucial en el desarrollo del ser humano, momento en que se consolidan los pilares para los aprendizajes posteriores y, consecuentemente, la base de toda una vida (CAMPOS, 2010).

4.2 Políticas Públicas para la primera infancia

A partir de las evidencias científicas, queda clara la importancia de inversiones en políticas públicas que promuevan el cuidado integral del niño en los primeros seis años de vida. El Estado debe establecer las directrices y los criterios a fin de orientar a todos aquellos que trabajan por la primera infancia, con la ciencia de que las carencias de la infancia pueden resultar en marcar para toda la vida y que intentar corregirlas más tarde, durante la madurez, es un proceso no siempre exitoso (QUEIROZ, 2016). Reconocer a los niños como ciudadanos es indispensable

para que las políticas para la primera infancia, además de realizadas, sean permanentes y se mantengan independientes de cualquier gobierno o partido político (ALMEIDA, 2016).

Al plantear el debate en las políticas públicas para la primera infancia, se desprende que el tema de la intersectorialidad debe ser uno de los principales pilares si el foco es el desarrollo integral del niño, de modo que éste sea respetado y atendido integralmente. Resulta así la importancia de la intersectorialidad en las políticas públicas volcadas al desarrollo integral de la primera infancia, abordando los problemas a partir de un entendimiento del niño como persona, ciudadana y sujeto de derechos.

5. Marco Legal de la Primera Infancia

5.1 Historia y proceso de construcción de la ley

La ley n. 13.257, más conocida como Marco Legal de la Primera Infancia o Estatuto de la Primera infancia, fue sancionada el 8 de marzo de 2016 y es considerada una innovación y un gran avance en el campo de la primera infancia. Antes de pasar por el Ejecutivo, el entonces Proyecto de Ley tuvo una trayectoria que comenzó cinco años antes, en 2011, con el lanzamiento del Frente Parlamentario de la Primera Infancia, conformado por más de 200 parlamentarios. Este Frente llegó a organizar, en abril de 2013, un seminario internacional con el tema del Marco Legal de la Primera Infancia y en diciembre del mismo año presentó el Proyecto de Ley de la Primera Infancia – el PL 6.998/2013.

El texto del PL contenía alteraciones e inclusiones en el Estatuto del Niño y del Adolescente (ECA), reforzando la necesidad de una atención específica en los niños de hasta seis años de edad, y los principios para la elaboración de políticas públicas para la primera infancia. La relevancia del proyecto es justificada por medio de temas argumentativos, como los derechos de los niños, la cuestión pedagógica, el retorno en términos económicos, el trabajo extradomiciliario de la mujer, la justicia social y las contribuciones de la neurociencia. Además de ello, el nombre ‘Marco Legal de la Primera Infancia’ ya aparece en el PL, enfatizando el papel del Poder Legislativo en este proceso.

En enero de 2014, el PL fue asignado, inicialmente, a las siguientes Comisiones: Ciencia y Tecnología, Comunicación e Informática; Seguridad Social y Familia; Finanzas y Tributación y Constitución y Justicia y de Ciudadanía. Algunos días después, fue incluida también la Comisión de Derechos Humanos y Minorías. De este modo, debido a la distribución entre más de tres comisiones, la presidencia de la Cámara de Diputados decide crear una Comisión Especial, de forma que esta pueda apreciar la materia y emitir un parecer en relación al PL 6.998/2013. Así, compuesta por 23 miembros titulares e igual número de suplentes, se crea, por acto de la Presidencia, la Comisión Especial de la Primera Infancia. Para la presidencia de la Comisión fue electa la Diputada Cida Borghetti (PROS/PR) e indicado como redactor el Diputado João Ananias (PCdoB/CE). Sobre la Comisión, es importante frisar el corto espacio de tiempo en que se dio su

creación, su composición y su constitución, de manera que todo este proceso se dio en los meses de febrero y marzo de 2014.

Se observa que dentro del plazo establecido después de la creación de la comisión - dos semanas - fueron presentadas diez enmiendas al proyecto, siendo una enmienda de la Diputada Jandira Feghalli (PCdoB/RJ), cuatro enmiendas del Diputado Eduardo Barbosa (PSDB/MG) y cinco enmiendas del Diputado Marcos Rogerio (PDT/RO). La primera enmienda proponía alterar la definición de infancia y primera infancia, siendo acatada solo en relación a la primera infancia, visto que la definición de infancia fue retirada posteriormente. La segunda enmienda, que trataba de la reducción del plazo para elaboración de los planes estatales y municipales por la Primera Infancia, no fue aprobada. Las enmiendas tercera y cuarta, a su vez, fueron contempladas al proponer la inclusión de las expresiones “niños con deficiencia” y “existencia de deficiencia”. Las enmiendas quinta y sexta disponían la sustitución de la expresión “niño pequeño” por “niño de cero a seis años” y la supresión de los términos “promoción y participación”, respectivamente. Es posible considerarlas aprobadas visto que, en el Substitutivo, al tomar otras formas, las expresiones no constaban más. Ya la séptima enmienda, trajo, aunque de manera indirecta, la discusión sobre sexo y género. Fue propuesto que la palabra “género” fuese excluida del documento, propuesta esta aceptada y aprobada con el argumento de que no es función del presente PL tratar sobre esta polémica. La octava, así como la décima enmienda, se vieron perjudicadas dado que ambas proponían modificar o retirar expresiones que no fueron más contempladas en el fundamento. Finalmente, la novena enmienda, aprobada en los términos del fundamento, tenía como objetivo agregar la expresión “con apelo comercial” en relación a la temática de la publicidad infantil.

A lo largo de 2014, la Comisión organizó otro seminario internacional sobre el tema, además de seminarios regionales en cuatro capitales del país - Porto Alegre, Curitiba, São Paulo y Fortaleza -, y dos audiencias públicas. Al analizar la tramitación del proyecto, se nota que los seminarios regionales fueron resultados de requerimientos de diputados de la Comisión, de modo a llevar la discusión y discutir el proyecto en su respectivo estado. Las audiencias públicas, a su vez, ocurrieron ambas en mayo de 2014 y contaron con representantes y participantes en debates del Poder Ejecutivo – en especial en la 1ª Audiencia Pública – y de organizaciones de la sociedad civil con actuación en el tema de la primera infancia – en especial en la 2ª Audiencia Pública.

Es importante reforzar esta representación externa al Poder Legislativo en la construcción del Marco Legal. Además de la presencia en las Audiencias Públicas, el Poder Ejecutivo también contribuyó por medio de diversas áreas:

Fueron realizadas sucesivas reuniones y contactos con dirigentes y técnicos de sectores de los Ministerios de Educación, de Salud, de Desarrollo Social y Combate al Hambre, de la Secretaría de Derechos Humanos y de la Secretaría de Asuntos Estratégicos. De ellos provinieron valiosas contribuciones, sea en forma de reflexiones que llevaron a ajustes a veces de forma, a veces de

contenido, sea como sugerencias puntuales de puntos que fueron modificados o agregados. (BRASIL, 2016a, p. 16).

Además del Legislativo y del Ejecutivo, otros actores estaban igualmente activos en ese proceso. La sociedad civil, principalmente representada por la red Nacional Primera Infancia (RNPI), formada por más de 200 organizaciones que actúan directa o indirectamente en el tema de la primera infancia, y consejos como el Consejo Nacional de los Derechos del Niño y del Adolescente (CONANDA) tuvieron fuerte influencia en las discusiones y en el contenido que fue producido, además del Ministerio Público y de encuestadores de diversas áreas relacionadas a la primera infancia.

En noviembre de 2014, fueron abiertas cinco sesiones para presentación de enmiendas al Fundamento, habiendo sido presentadas 25 nuevas enmiendas dentro del plazo establecido, de las cuales 20 fueron aprobadas. De las enmiendas aprobadas, las cuales presentaban, en su mayoría, sugerencias de nuevas redacciones, y de las alteraciones hechas por el redactor, ya con las sugerencias encaminadas por el Poder Ejecutivo, se destaca el tema de la licencia por paternidad. El Fundamento establecía la licencia en treinta días, la cual es alterada para un período de quince días, además de los cinco días ya concedidos.

Al final de 2014, el PL fue aprobado por la Comisión Especial de la Primera Infancia. El parecer del redactor reconoce la iniciativa legislativa de ubicar a la primera infancia en el debate y en el foco de la atención pública, con mérito innegable e indiscutible, sustentado por los argumentos de la justicia social, de la reducción de las desigualdades a partir de la primera infancia, de la construcción de la equidad y de los derechos de los niños. El análisis del parecer muestra que fueron rechazados algunos puntos que significarían aún más avances en esta temática. Sobre la publicidad infantil, al analizar el proyecto de ley original, su Art. 2º agregaba al ECA un trecho que fue objeto de debate durante todo el proceso de análisis del PL y que desaparece posteriormente: “Queda terminantemente prohibida la publicidad volcada al público infantil en los medios de comunicación, en especial televisión y radiodifusión, en los horarios comprendidos entre 8 horas y 18 horas.” (BRASIL, 2013, p. 2). El tema de la publicidad se mantiene, aunque es situado de manera más amplia, sin especificar horarios o medios de comunicación. Además, la cuestión de las licencias por maternidad y paternidad no constaban en el proyecto original – fueron incluidas a lo largo de las discusiones en la Cámara -, pero tampoco se sustentaron integralmente. Para la licencia por maternidad había sido solicitada y argumentada una ampliación a doce meses, punto que se mantuvo como prorrogación por sesenta días. Por su parte, la licencia por paternidad, conforme señalado anteriormente, es prorrogada por quince días en vez de treinta.

Además de ello, comparando el texto original con la versión enviada al Senado y hasta incluso con la versión final de la ley, la alteración de una importante definición es percibida: el texto original define primera infancia como “período de la vida que importa la fase gestacional,

el nacimiento y los primeros seis años completos, siendo clave en la formación de la persona, en la construcción de la subjetividad y de las interacciones sociales” (BRASIL, 2013, p. 3), mientras el texto final queda con la siguiente redacción: “A los efectos de esta Ley, se considera primera infancia el período que comprende los primeros 6 (seis) años completos o 72 (setenta y dos) meses de vida del niño” (BRASIL, 2016b, no paginado). El período de la gestación es suprimido en la redacción final, contrariando a buena parte de la literatura que lo incluye dentro de las etapas de la primera infancia. Esta decisión fue abordada en el parecer de la Senadora Fátima Bezerra, redactora del PLC en el Senado: “A pesar de no haber consenso científico sobre la delimitación de este período de la vida del niño, el proyecto adoptó ese entendimiento corroborado por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y por la red Nacional Primera Infancia.” (BRASIL, 2016d, p. 3).

A algunos retrocesos en el texto del proyecto, se suma el recurso n. 335/2014, de autoría del diputado Guilherme Campos (PSD/SP), que contestaba el carácter conclusivo de la Comisión Especial de la Primera Infancia y solicitaba que el PL fuese sometido al Plenario (BRASIL, 2014). El argumento es que la demanda provino de un importante sector económico, muy probablemente molesto con la ampliación de la licencia por paternidad propuesta por el PL (BARROS, 2015), la cual, según señalado anteriormente, ya había sufrido alteraciones en relación al texto original. El recurso fue presentado el día 22 de diciembre de 2014, cuando la Cámara ya entraba en receso y días antes que varios de los diputados que firmaron el recurso, incluyendo su autor, perdieran el mandato por no haber sido reelectos. En total, 66 diputados firmaron el documento, lo que haría que el Proyecto de ley no pasase al Senado y sí retornara al plenario de la Cámara de Diputados. Para que la maniobra no tuviese éxito, por lo menos el 50% de los diputados que firmaron el recurso, o sea, 34 de ellos, deberían retirar sus firmas hasta el 30 de enero de 2015. Un esfuerzo colectivo de la sociedad civil y de los parlamentarios involucrados en el PL consiguió que 39 parlamentarios firmaran un requerimiento de retirada de la firma, lo que hizo que el PL siguiese la tramitación prevista y fuese enviado al Senado en febrero de 2015 (MATTOS, 2015a; 2015b).

En el Senado, el proyecto continuó con la denominación PLC 014/2015 y fue entregado, en un primer momento, a la Comisión de Asuntos Sociales (CAS), a la Comisión de Derechos Humanos y Legislación Participativa (CDH) y a la Comisión de Constitución, Justicia y Ciudadanía (CCJ), conforme muestra publicación oficial en el Diario del Senado Federal – DSF (BRASIL, 2015). En abril de 2015, el Requerimiento n. 279 de 2015, firmado por el entonces presidente de la Comisión de Educación, Cultura y Deporte, solicitó, con éxito, que el PLC 014/2015 fuese encaminado también a esta comisión. Al final del mismo año, otro requerimiento, n. 1.420 de 2015, también aprobado por votación, consiguió que el proyecto tramitara en régimen de urgencia.

En febrero de 2016, el parecer de la Redactora (BRASIL, 2016d) aprueba el proyecto, reforzando su mérito y su adecuación jurídica. Tanto el texto del parecer, como las palabras de la

Redactora en la sesión de aprobación del proyecto refuerzan el cuidado y la preocupación de que las enmiendas tengan solo el carácter de redacción. Así, las enmiendas incluidas, todas de redacción, tuvieron el objetivo de substituir a las siguientes expresiones: "a los medios de comunicación" por "a la comunicación mercadológica" (Art. 5º del proyecto), "en la formación humana" por "en el desarrollo del ser humano" (Art. 12 del proyecto), "Atención Básica" y "Atención Primaria" por "atención primaria" (Art. 19 del proyecto), "Unidades Básicas de Salud" por "unidades primarias de salud" (Art. 20 del proyecto), "otros recursos tecnológicos relativos" por "otras tecnologías de asistencia relativas" y "valoración moral" por "incomodidad" (Art. 21 del proyecto). El proyecto, entonces, es aprobado por unanimidad en el Senado Federal, siendo encaminado para su sanción – sin vetos – por la presidenta de la República (BRASIL, 2016c).

5.2 Características y avances

El Marco Legal de la Primera Infancia está compuesto por 43 artículos y tiene como base y concordancia la Constitución Federal y el ECA. Cinco leyes sufren alteraciones a lo largo del texto: el propio ECA, del Artículo 18 al Artículo 36; la Consolidación de las Leyes del Trabajo (CLT), en el Artículo 37; la Ley n. 11.770, de 2008, en el Artículo 38; el Código Procesal Penal (CCP), en el Artículo 41; y la Ley n. 12.662, de 2012, en el Artículo 43. Ya en su primero artículo queda claro el principal objetivo del Marco Legal: “Esta ley establece principios y directrices para la formulación y la implementación de políticas públicas para la primera infancia en atención a la especificidad y a la relevancia de los primeros años de vida en el desarrollo infantil y en el desarrollo del ser humano” (BRASIL, 2016b, no paginado). Con vistas, entonces, a orientar las políticas públicas para la primera infancia, la ley suple algunas lagunas del Estatuto del Niño y del Adolescente en relación a las particularidades de los primeros seis años de vida. Algunos temas como el amamantamiento, la licencia por paternidad e, inclusive, los niños cuyos genitores se encuentran privados de libertad no fueron tratados en el texto del ECA y aparecen de forma concreta en el Marco Legal.

Los puntos que tratan de los derechos laborales de los padres están entre los que más visibilidad y repercusión tuvieron. La inclusión de nuevos incisos en la CLT garantiza al empleador de la CLT (Consolidación de las Leyes del Trabajo) dos tipos de licencia: una de hasta dos días, para acompañar consultas médicas y demás exámenes complementarios durante el período de embarazo de su esposa o compañera; y la otra de un día por año para acompañar al hijo de hasta seis años en consulta médica. Además de eso, las alteraciones en la Ley n. 11.770, de 2008, prorrogan la licencia por paternidad, tema que, además de ser uno de los más sensibles entre los parlamentarios, fue uno de los más divulgados por la prensa al tratar el Marco Legal de la Primera Infancia.

Otro tema tratado por el Marco Legal, en su artículo 4º, es la cuestión de la participación: por medio de un enfoque participativo, el niño es incluido en la definición de las acciones que se

refieren a él, en conformidad con sus características etarias y de desarrollo (BRASIL, 2016b). En el mismo sentido, el Marco Legal trata al niño como ciudadano de hoy, del presente, y no como ciudadana del futuro como frecuentemente es llamado. Mientras el ECA habla de “preparación para el ejercicio de la ciudadanía” (BRASIL, 1990), el Marco Legal ya ubica al niño en la condición de ciudadana (BRASIL, 2016b). Todo niño es ciudadano y es sujeto de derechos.

6. La Intersectorialidad propuesta por el Marco Legal de la Primera Infancia

En este tema, se pretende analizar la intersectorialidad propuesta por el Marco Legal de la Primera Infancia a la luz de la literatura. Uno de los puntos más presentes en el texto del Marco Legal es, de hecho, la cuestión de la intersectorialidad. El concepto aparece de diversas maneras, precedido por sustantivos como ‘estrategia’, ‘comité’, ‘coordinación’ y ‘abordaje’ (BRASIL, 2016b). La ley deja claro que la intersectorialidad debe ser uno de los temas centrales en el trabajo con la primera infancia y en toda acción gubernamental en este campo, siendo esencial e indispensable para que el Marco Legal se sustente.

El Artículo 6° del Marco Legal habla de una Política Nacional Integrada, la cual debe tener abordaje y coordinación intersectorial. La cuestión de la integración aparece diversas veces a lo largo del texto, en el mismo sentido que la literatura utiliza al tratar la intersectorialidad: relacionado a una atención integrada (BRASIL, 2016b). Conforme visto, Cunill-Grado (2014) analiza la cuestión de la integración como resultado y expresión del trabajo intersectorial, pero Santos (2011) muestra que integrar la lógica sectorial es una estrategia impregnada por conflictos. Aun con todas las dificultades relacionadas a la integración, el análisis del texto del Marco Legal deja claro que el entendimiento, coherente con la literatura, es que existe una relación directa entre integración e intersectorialidad.

Otro punto que aparece con frecuencia en el texto del Marco Legal y que tiene mucha conexión con el asunto de la integración, tratado antes, es la cuestión de la integralidad. El término ‘integral’ aparece 19 veces en el texto del Marco Legal, muchas veces en referencia al desarrollo del niño (BRASIL, 2016b). Conforme fue observado en la literatura sobre primera infancia y sobre puntos inherentes para políticas públicas destinadas a ese grupo etario, el propio desarrollo de los niños de entre cero y seis años es un proceso integral, de interacción entre aspectos físicos, neurológicos, biológicos, cognitivos y socioemocionales, además de las influencias ambientales (BARAN; SAUMA; SIQUEIRA, 2014). Así, para que el niño sea visto en su totalidad, respetado y atendido integralmente, es necesario que los sectores dialoguen para trabajar en conjunto, de modo que alcancen el desarrollo integral de la primera infancia (CUNILL-GRADO, 2014). Con esta claridad, el Marco Legal tiene el cuidado de tratar siempre de desarrollo y de atención **integral** de los niños en la primera infancia. Además de eso, es importante diferenciar los términos, ya que aparecen, muchas veces, en el mismo contexto: integración remite a la idea de integrar, de agrupar o compartir (CUNILL-GRADO, 2014), mientras integralidad está ligada a

una perspectiva multidimensional, siendo necesaria para posibilitar una visión global (BRONZO, 2007). La literatura muestra que el tema de la intersectorialidad tiene como perspectiva básica la necesidad de una mirada integral (BRONZO, 2007), siendo la integración entre diversos sectores una posible estrategia para que esa integralidad sea alcanzada. Cunill-Grado (2014) refuerza que la relación entre sectores puede darse de diferentes maneras y la integración resulta en su forma más intensa y compleja, como si fuese una variable de la integralidad.

El Artículo 7° del Marco Legal trata de la creación de un comité intersectorial de políticas públicas para la primera infancia en los diferentes entes federativos. La idea de comités intersectoriales es planteada por la literatura como una posible estructura para garantizar la integralidad en el diseño y en la ejecución de una política, y, en ese sentido, Cunill-Grado (2014) señala que ese tipo de colaboración muestra que existe una necesidad de establecer núcleos comunes de gobernanza, lo que significa espacios o instancias donde los sectores involucrados en una acción intersectorial puedan, al menos, expresar sus intereses y resolver sus diferencias o conflictos. A su vez, Bichir, Oliveira y Canato (2016), al analizar instrumentos y relaciones que permiten que la intersectorialidad sea, de hecho, hecha efectiva, muestran la importancia de estructuras institucionales, como es el caso de los comités, pero también refuerzan que relaciones informales en el día a día son también esenciales para la construcción de agendas conjuntas. Así, la iniciativa de comités intersectoriales, conforme consta en el Artículo 7° (BRASIL, 2016b), refleja la preocupación en establecer núcleos entre los sectores, aunque, según también presentan Bichir, Oliveira y Canato (2016, p. 96): “es importante analizar lo que está siendo efectivamente compartido entre los varios sectores, y si objetivos comunes de actuación están, de hecho, siendo construidos, más allá de relaciones de protocolo”.

Inmediatamente después, el párrafo único del Artículo 8° enfoca en un abordaje multi e intersectorial en la atención de los derechos del niño en la primera infancia. Sobre la multisectorialidad, no fue un término que apareció con frecuencia en la literatura, salvo Cunill-Grado (2014), que plantea que, en acción de baja integración no existen núcleos para la acción intersectorial, salvo algún tipo de instancia técnica multisectorial. Cunill-Grado (2005), al analizar estrategias de promoción de la salud en Argentina, trata la multisectorialidad como la integración de diferentes sectores y actores en el proceso de diagnóstico, planeamiento, ejecución y toma de decisiones. Además de eso, aun reconociendo que algunos autores diferencian acción intersectorial de acción multisectorial, Cunill-Grado (2005) utiliza ambos conceptos indistintamente.

Más adelante, el Artículo 10 plantea la estrategia de la intersectorialidad como uno de los temas a ser contemplados en la cualificación de los profesionales que actúan en los diferentes ambientes de ejecución de las políticas y programas destinados al niño en la primera infancia (BRASIL, 2016b). En ese contexto, al tratar la construcción federal de intersectorialidad en el Programa Bolsa Familia, Ambrócio afirma:

(...) la capacidad de liderazgo del cuerpo político es decisiva para la entrada de la temática de la intersectorialidad en la agenda y la priorización por parte de los ministros también es esencial. Sin embargo, tan o hasta más importante que la participación del cuerpo político será la participación de las burocracias y la formación de cohesión entre ellas (2013, p. 344).

Las modificaciones en el ECA traídas por el Artículo 30 del Marco Legal, van en la misma línea al agregar la cuestión de la formación profesional de modo que favorezca la intersectorialidad. Es importante retomar que entre las diferentes facetas de integración que la intersectorialidad puede expresar – colaboración, convergencia, consolidación e integración –, ‘patrones de cualificación del personal’ se incluye en el nivel de colaboración (CUNILL-GRADO, 2014).

También en relación a las alteraciones en el ECA, la intersectorialidad aparece en el Artículo 24 al tratar la manera como el Sistema Único de Salud debe promover la atención a la salud bucal. Bönecker et al. (2016, p. 281) refuerzan ese punto al traer la promoción de la salud bucal como parte importante de la integralidad del cuidado en la primera infancia y al resaltar que “a diferencia de otros sistemas de salud públicos de cobertura universal, en Brasil se optó por la inserción de la salud bucal en el Sistema Único de Salud”. Según los autores, la salud bucal es parte de la salud integral y sus problemas no deben ser vistos como algo fragmentado, ya que pueden, por ejemplo, alterar el desarrollo de las relaciones interpersonales y la autoestima del niño.

La cuestión de la intersectorialidad también aparece en otros trechos de la ley, aunque no de manera literal, pero con posibles interpretaciones, como es el caso del “régimen de colaboración entre la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios” en el Artículo 8º (BRASIL, 2016b, no paginado). Según Cunill-Grado (2014), la colaboración es una de las posibles integraciones que la intersectorialidad puede expresar. La autora advierte, sin embargo, que las estrategias de colaboración deben estar alineadas con los propósitos específicos que se pretende alcanzar.

También en el sentido de traer referencias a la intersectorialidad, el Artículo 9º y el Artículo 14 ponen énfasis en el tema de la articulación, planteando, respectivamente, que las políticas para la primera infancia serán articuladas con las instituciones de formación profesional, y que las políticas y programas gubernamentales de apoyo a las familias buscarán la articulación de diversas áreas con el objetivo del desarrollo integral del niño (BRASIL, 2016b). La cuestión de la articulación aparece con mucha frecuencia en la literatura, muy relacionada al grado de la intersectorialidad. Conforme presentado anteriormente, Lotta y Favareto (2016) señalan que el grado en que la intersectorialidad se da varía de acuerdo con cómo los temas están articulados y cómo se concretan. Además de esto, Pires (2016, p. 67) indica que es común que la literatura especializada “comprende la intersectorialidad como la articulación de conocimientos y experiencias de los diversos actores gubernamentales en el planeamiento, ejecución y evaluación

de acciones”. Por otro lado, es importante retomar a Bronzo (2007), que se distancia levemente de esa relación, considerando que una versión más fuerte de intersectorialidad presupone alteraciones en las estructuras o dinámicas de los sectores, lo que no necesariamente es encontrado con la articulación institucional.

El Artículo 23 del Marco Legal incluyó un párrafo más, el párrafo 2º, al Artículo 13 del ECA. Ese nuevo párrafo presenta la intervención en red en la atención de los niños en la primera infancia con sospecha o confirmación de violencia, sea esta de cualquier naturaleza. Como observado en la literatura, intersectorialidad y red son conceptos ligados uno al otro, y que proponen la integración y la articulación de saberes y servicios (PEREIRA y TEIXEIRA, 2013), que es exactamente lo que sugiere este párrafo de la ley al citar los diferentes servicios que pueden dar prioridad a la atención de los niños. Tales relaciones deben ser aún más fortalecidas al lidiar con problemas complejos que vayan más allá de la alzada de un solo sector (MONNERAT; SOUZA, 2011), como es el caso de la violencia contra el niño.

Importante es resaltar que la intersectorialidad que está presente en el Marco Legal de la Primera Infancia se presenta en el sentido más restricto del concepto. Conforme observado, la intersectorialidad en una perspectiva restricta no contempla actores del sector privado y de la sociedad civil. Esa visión coincide con la intersectorialidad presentada en el Marco Legal, en la cual predominan las relaciones internas del sector público. Aunque la ley incluya al sector privado en algunos trechos, como al tratar del Programa Empresa Ciudadana – Artículo 38 –, por ejemplo, y aunque también señale la importancia de participación de la sociedad – Artículo 4º, inciso VI; Artículo 11, párrafo 2º; Artículo 12 –, el texto no presenta otros actores además del Estado al tratar de las relaciones intersectoriales (BRASIL, 2016b). Además de eso, tales relaciones se concentran en la misma esfera de gobierno, concordando con lo que presentan Cruz y Farah (2016) al mostrar que el sentido restricto del concepto de intersectorialidad está relacionado con una cooperación horizontal intragubernamental y no intergubernamental, lo que sería, de acuerdo con las autoras, relaciones entre niveles de gobierno distintos. Incluso el texto de la ley planteando la cuestión de la colaboración entre la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, el énfasis que la intersectorialidad tiene a lo largo del Marco Legal se da en los respectivos ámbitos gubernamentales.

Al analizar el protagonismo que la temática de la intersectorialidad tiene en el Marco Legal de la Primera Infancia, es fundamental que el concepto sea, de hecho, tenido en cuenta, aún con todos los desafíos que ello implica. Como señala Falcão (2016), el Marco Legal de la Primera Infancia presenta la necesidad de comprender los desafíos de la intersectorialidad, recordando que es en la implementación que surgen las mayores barreras al éxito. También de acuerdo con el autor, las responsabilidades de ejecución recaen fuertemente en los municipios, considerando la estructura federal del país, y, de esa manera, los conceptos previstos en el Marco Legal precisan llegar a la punta, respetando las especificidades de cada lugar, las lógicas de actuación y las reales

posibilidades.

Con el conocimiento de que existen y existirán muchos desafíos, se torna significativo discutir la intersectorialidad presente en el Marco Legal de la Primera Infancia, sea como concepto – literalmente –, sea indirectamente, como la cuestión del trabajo en red y de la articulación. Finalmente, se concluye que la intersectorialidad que está presente en el Marco Legal de la Primera Infancia trae consigo la cuestión de la integración y de la integralidad, trabajando correctamente con ambos conceptos y manteniendo coherencia con la literatura, así como ocurre al tratar de articulación, de colaboración y de intervención en red. Aun no siendo simple y obvio encajar esa intersectorialidad que está en la ley dentro de una definición, es posible afirmar que el sentido restricto del término predomina a lo largo del Marco Legal.

7. Conclusión

Este artículo destacó el Marco Legal de la Primera Infancia, una gran conquista en términos legislativos en lo que se refiere al tema y a los cuidados de los niños de hasta seis años. Probablemente por ser todavía una ley muy reciente, no ha sido posible encontrar todo el proceso de construcción del Marco legal en documentos oficiales y trabajos académicos. Así, este trabajo pretendió contribuir para cubrir esa laguna: por medio de la revisión documental, se buscó presentar cómo se dio la construcción de la ley, cuáles fueron los actores involucrados en ese recorrido, el protagonismo de cada uno y los desafíos y problemas que estaban planteados. Al comparar el proyecto original con el texto que fue sancionado, y analizando los documentos que reflejan la discusión de la propuesta en el Congreso, resulta evidente la influencia de diferentes grupos e intereses, inclusive al tratar de primera infancia que, en un primer momento, no parece ser un tema que cause cualquier tipo de polémica. Algunos puntos que podrían significar aún más avances en la temática de la primera infancia no se sustentaron integralmente a lo largo de las discusiones. Es el caso de la licencia por maternidad y de la prohibición de la publicidad infantil. La licencia por paternidad puede ser considerada, por medio del análisis de los documentos, uno de los temas más sensibles del Marco Legal a lo largo de su tramitación, habiendo sido la propuesta de treinta días más, y aprobada por quince días.

Por lo demás, el estudio de los documentos que implicaron la sanción del Marco Legal muestra también maniobras que podrían haber atrasado la aprobación interna del entonces proyecto, basadas en el interés de sectores económicos. El esfuerzo colectivo para derribar esas maniobras, incluyendo actores diversos, como grupos de la sociedad civil. También pudo ser observado por medio de los requerimientos y de las noticias vinculadas por el tercer sector. Los análisis de los documentos también posibilitaron tener conocimiento de las comisiones por las cuales el proyecto pasó y de las enmiendas que en él fueron incluidas. De ese modo, aunque el Marco Legal represente un gran avance en la temática de la primera infancia, los bastidores de su tramitación muestran que existieron barreras a lo largo de todo el proceso de construcción de la

ley, además de algunos retrocesos, los cuales hicieron que algunos puntos no se sustentasen hasta el final.

Importante es ponderar que este análisis podría ser complementado por medio de entrevistas con diversos actores que estaban presentes desde la elaboración del proyecto hasta la tramitación de la ley y su sanción. Con este tipo de abordaje, cuestiones como la supresión del embarazo del concepto de primera infancia, por ejemplo, podrían ser esclarecidas. Son cuestiones que pueden constituir una agenda de encuesta futura.

Asimismo, la ley presenta la intersectorialidad como un tema fundamental en el trabajo con la primera infancia y en toda acción gubernamental en ese campo, justificando la necesidad de analizar el concepto. La intersectorialidad es planteada casi como una necesidad, esencial e indispensable para que el Marco Legal se sustente. La conclusión del análisis es que la ley trabaja correctamente el concepto y mantiene coherencia con la literatura. Notable, no obstante, es recordar el estudio de los documentos de la Cámara y del Senado y la comparación del proyecto de ley original al texto final de la ley, los cuales muestran cómo el concepto, que ni siquiera era citado inicialmente, se tornó uno de los principales pilares del Marco Legal, adquiriendo protagonismo a lo largo del proceso de construcción de la ley.

Referencias

- ALMEIDA, O. A. O Marco Legal da Primeira Infância: quais infâncias, quais crianças. *In: BRASIL. (2016). 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/acamara/estruturaadm/altosestudios/pdf/obraavancos-do-marco-legal-da-primeira-infancia>. Acesso em: 16 fev. 2020.*
- AMBRÓZIO, L. A. Mecanismos da construção federal da intersectorialidade no Programa Bolsa Família: o papel das burocracias. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 64, n. 3, p. 327-350, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v64i3.127>. Acesso em: 11 mar. 2020.
- 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. 2020.
- 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 jul. 2020.
- 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: 22 fev. 2020.
- BICHIR, R.; OLIVEIRA, M. R.; CANATO, P. Para além da transferência de renda? Limites e possibilidades na articulação intersectorial de políticas sociais. *In: MACEDO, J. M.; XEREZ, F. H. S.; LOFRANO, R. (org.). Intersectorialidade nas políticas sociais: perspectivas a partir do*

programa bolsa família. Brasília: Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, n. 26, 2016, p. 81-102.

BRASIL. **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. Acesso em: 22 jul. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 6998/2013**. 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. Acesso em: 16 jul. 2020.

BRASIL. 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. Acesso em: 16 jul. 2020.

BRASIL. 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&paginaDireta=00064>. Acesso em: 16 jul. 2020.

BRASIL. (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 jul. 2020.

BRASIL. (2016b). **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. Acesso em: 16 fev. 2020.

BRASIL. (2016c). 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&paginaDireta=00096>. Acesso em: 16 jul. 2020.

BRASIL. (2016d). 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 jul. 2020.

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. 2020.

BRONZO, C. (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: 09 abr. 2020.

CAMPOS, A. L. **Primeira Infância: Um olhar desde a Neuroeducação**. Tradução: Eleonor Campos Beuttemüller. Washington, D.C.: Organização dos Estados Americanos – OEA, 2010. Disponível em: <http://iin.oea.org/pdf-iin/RH/primeira-infancia-por.pdf>. Acesso em 09 set. 2020.

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. Acesso em 09 abr. 2020.

CKAGNAZAROFF, I. B.; MOTA, N. R. Considerações sobre a relação entre descentralização e intersectorialidade 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/economiae gestao/article/view/94>. Acesso em: 11 mar. 2020.

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 intersectorialidade**. São Paulo: Tiki books, 1 ed., v.1, 2016, p. 235-263.

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/la%20intersectorialidad%20en%20el%20gobierno%20y%20gesti%C3%B3n%20de%20la%20pol%C3%ADtica%20social.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2020.

CUNILL-GRAU, N. (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. 2020.

DUARTE, V. C.; LEITE, M. R. T. A Difícil 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: 09 abr. 2020.

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/altosestudos/pdf/obraavancos-do-marco-legal-da-primeira-infancia>. Acesso em: 16 fev. 2020.

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: 09 abr. 2020.

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).

JACCOUD, L. Pobreza, direitos e intersectorialidade na evolução recente da proteção social brasileira. *In*: MACEDO, J. M.; XEREZ, F. H. S.; LOFRANO, R. (org.). **Intersectorialidade 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 intersectorialidade**. São Paulo: Tiki books, 1 ed., v.1, 2016, p. 7-12.

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. 2020.

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 jul. 2020.

MATTOS, R. M. (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 jul. 2020.

MONNERAT, G. L.; SOUZA, R. G. Da seguridade social à intersectorialidade: reflexões sobre a integração das políticas sociais no Brasil. **Revista Katálisis**, 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. 2020.

NASCIMENTO, C.; BRANCHER, V.; OLIVEIRA, V. **A Construção Social do Conceito de Infância: algumas interlocuções históricas e sociológicas**. *Revista Contexto & Educação*, v. 23, n. 79, p. 47-63, 2008. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/contextoeducacao/article/view/1051>. Acesso em: 09 set. 2020.

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. Acesso em: 14 mar. 2020.

PEREIRA, K. Y. L.; TEIXEIRA, S. M. Redes e intersectorialidade 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. 2020.

PIRES, R. R. C. Intersectorialidade, 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. Intersectorialidade 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. 2020.

QUEIROZ, E. C. Marco Legal pela Primeira Infância: uma grande oportunidade. *In*: BRASIL. (2016). 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 jul. 2020.

RAMOS, A. C. **A construção social da infância:** idade, gênero e identidade infantis. *Revista Feminismos*, v. 1, n. 3, 2013. Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/feminismos/article/view/29993/17735>. Acesso em: 09 set. 2020.

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: 09 set. 2020.

SANTOS, N. N. **A intersetorialidade 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. 2020.

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. 2020.

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.

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. 2020.

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.