

**“NÃO TEM  
ALTURA  
O SILÊNCIO  
DAS PEDRAS”:**

**A PRIMEIRA INFÂNCIA  
NO DISCURSO DO UNICEF**

**ALINE ELISA MARETTO LANG**

“NÃO TEM ALTURA O SILÊNCIO DAS PEDRAS”:  
A PRIMEIRA INFÂNCIA NO DISCURSO DO  
UNICEF

Aline Elisa Maretto Lang

“NÃO TEM ALTURA O SILÊNCIO DAS PEDRAS”:  
A PRIMEIRA INFÂNCIA NO DISCURSO DO  
UNICEF  
1ª Edição



NAVEGANDO

Navegando Publicações  
Uberlândia – Brasil  
2025



www.editoranavegando.com  
editoranavegando@gmail.com  
Uberlândia – MG  
Brasil

Direção Editorial: Navegando Publicações  
Projeto gráfico e diagramação: Lurdes Lucena  
Imagem Capa: Fotógrafo LuCa Ayres

Copyright © by autor, 2025.

AI45 – LANG, Aline Elisa Maretto. “Não tem altura o silêncio das pedras”:  
A primeira infância no discurso do Unicef. Uberlândia: Navegando  
Publicações, 2025.

ISBN: 978-65-6070-144-1

DOI: 10.29388/978-65-6070-144-1

1. Unicef. 2. Ciência Política. 3. Infância. I. Aline Elisa Maretto Lang. II.  
Navegando Publicações. Título.

CDD – 320

## Conselho Editorial Multidisciplinar

### Pesquisadores Nacionais

Afrânio Mendes Catani – USP – Brasil  
Anderson Bretas – IFTM – Brasil  
Anselmo Alencar Colares – UFOPA – Brasil  
Carlos Lucena – UFU – Brasil  
Carlos Henrique de Carvalho – UFU, Brasil  
Cilson César Fagiani – Uniube – Brasil  
Derneval Saviani – Unicamp – Brasil  
Elmiro Santos Resende – UFU – Brasil  
Fabiane Santana Previtali – UFU, Brasil  
Gilberto Luiz Alves – UFMS – Brasil  
Inez Stampa – PUCRJ – Brasil  
João dos Reis Silva Júnior – UFSCar – Brasil  
José Carlos de Souza Araújo – Uniube/UFU – Brasil  
José Claudinei Lombardi – Unicamp – Brasil  
Larissa Dahmer Pereira – UFF – Brasil  
Livia Diana Rocha Magalhães – UESB – Brasil  
Marcelo Caetano o Paereira da Silva – UFU – Brasil  
Mara Regina Martins Jacomeli – Unicamp, Brasil  
Maria J. A. Rosário – UFPA – Brasil  
Newton Antonio Paciulli Bryan – Unicamp, Brasil  
Paulino José Orso – Unioeste – Brasil  
Ricardo Antunes – Unicamp, Brasil  
Robson Luiz de França – UFU, Brasil  
Tatiana Dahmer Pereira – UFF – Brasil  
Valdemar Sguissardi – UFSCar – (Apos.) – Brasil  
Valéria Lucília Forti – UERJ – Brasil  
Yolanda Guerra – UFRJ – Brasil

### Pesquisadores Internacionais

Alberto L. Bialakowsky – Universidad de Buenos Aires – Argentina.  
Alcina Maria de Castro Martins – (I.S.M.T.), Coimbra – Portugal  
Alexander Steffanell – Lee University – EUA  
Ángela A. Fernández – Univ. Aut. de St. Domingo – Rep. Dominicana  
Antonino Vidal Ortega – Pont. Un. Cat. M. y Me – Rep. Dominicana  
Aramando Martínez Rosales – Universidad Popular de Cesar – Colombia  
Artemis Torres Valenzuela – Universidad San Carlos de Guatemala – Guatemala  
Carolina Crisorio – Universidad de Buenos Aires – Argentina  
Christian Cwik – Universitat Graz – Austria  
Christian Hausser – Universidad de Talca – Chile  
Daniel Schugurensky – Arizona State University – EUA  
Elizet Payne Iglesias – Universidad de Costa Rica – Costa Rica  
Elsa Capron – Université de Nimès / Univ. de la Réunion – France  
Elvira Aballi Morell – Vanderbilt University – EUA.  
Fernando Camacho Padilla – Univ. Autónoma de Madrid – Espanha  
Francisco Javier Maza Avila – Universidad de Cartagena – Colômbia  
Hernán Venegas Delgado – Univ. Autónoma de Coahuila – México  
Iside Gjergji – Universidade de Coimbra – Portugal  
Iván Sánchez – Universidad del Magdalena – Colômbia  
Johanna von Graffenstein, Instituto Mora – México  
Lionel Muñoz Paz – Universidad Central de Venezuela – Venezuela  
Jorge Enrique Elias-Caro – Universidad del Magdalena – Colômbia  
José Jesus Borjón Nieto – El Colegio de Vera Cruz – México  
José Luis de los Reyes – Universidad Autónoma de Madrid – Espanha  
Juan Marchena Fernandez – Universidad Pablo de Olavide – Espanha  
Juan Paz y Miño Cepeda, Pont. Univ. Católica del Ecuador – Equador  
Lerber Dimas Vasquez – Universidad de La Guajira – Colômbia  
Marvin Barahona – Universidad Nacional Autónoma de Honduras – Honduras  
Michael Zeuske – Universität Zu Köln – Alemanha  
Miguel Perez – Universidade Nova Lisboa – Portugal  
Pilar Cagiao Vila – Universidad de Santiago de Compostela – Espanha  
Raul Roman Romero – Univ. Nacional de Colombia – Colômbia  
Roberto González Aranas – Universidad del Norte – Colômbia  
Ronny Viales Hurtado – Universidad de Costa Rica – Costa Rica  
Rosana de Matos Silveira Santos – Universidad de Granada – Espanha  
Rosario Marquez Macias, Universidad de Huelva – Espanha  
Sérgio Guerra Vilaboy – Universidad de la Habana – Cuba  
Silvia Mancini – Université de Lausanne – Suíça  
Teresa Medina – Universidade do Minho – Portugal  
Tristan MacCoaw – University of London – Inglaterra  
Victor-Jacinto Flecha – Univ. Cat. N. Señora de la Asunción – Paraguai  
Yoel Cordoví Núñez – Instituto de Historia de Cuba y Cuba

# SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO .....	8
I - INTRODUÇÃO .....	12
II - OS CAMINHOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA .....	43
2.1 A etapa exploratória da pesquisa: do grupo de estudos ao recorte do objeto .....	47
2.1.1 Revisão da produção acadêmica sobre primeira infância e Unicef .....	49
2.2 O banco de dados do Unicef e a saga do <i>corpus</i> documental .....	52
2.2.1. O processo de seleção do <i>corpus</i> - rechecendo os documentos à luz dos objetivos .....	57
2.2.2. Organização do <i>corpus</i> documental.....	66
2.3 Caminhando pelos caminhos escolhidos .....	68
2.4 A escolha das técnicas de análise dos dados .....	72
2.5 A ética na pesquisa e a pesquisa ética .....	76
III - A AGENDA DA PRIMEIRA INFÂNCIA EM TEMPOS DE AGUDIZAÇÃO DAS EXPRESSÕES DA QUESTÃO SOCIAL NO SÉCULO XX.....	78
3.1 “Pensem nas crianças mudas telepáticas”: a Segunda Guerra Mundial e os impactos sobre a infância.....	80
3.1.1 “Pensem nas feridas, como rosas cálidas” - das cinzas da Segunda Guerra Mundial nasce o Unicef.....	85
3.2 “Da rosa de Hiroshima, a rosa hereditária” – a Era do Ouro .....	91
3.2.1 “Sob a rosa hereditária”: o consenso pós-guerra e a reprodução social .....	96
3.2.2 “Pensem nas meninas cegas, inexatas”: Políticas sociais para a Primeira Infância na Era do Ouro .....	101
3.3 “Mas oh, não se esqueçam da rosa, da rosa”: o colapso da Era do Ouro e a virada neoliberal.....	111
3.3.1 “ <i>A rosa que não floresce</i> ” – investimento social focalizado e ações do Unicef .....	119
3.3.1.1 “A rosa radioativa, estúpida, inválida”: a focalização na pobreza e a cegueira às desigualdades de raça e classe .....	125

3.3.2 “A engrenagem invisível da rosa” – financiamento e processo decisório do Unicef.....	129
--------------------------------------------------------------------------------------------	-----

IV - AS POLÍTICAS SOCIAIS PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA E ESTRATÉGIA DISCURSIVA E POLÍTICA DO UNICEF ANTE OS INDICADORES DE POBREZA E DESIGUALDADES SOCIAIS.....	139
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

4.1 Sobrevivência e Desenvolvimento Mínimo: Serviços Básicos e Ajuste com Rosto Humano no Discurso do Unicef (1970-1989).....	141
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

4.1.1 Primeira infância e a proteção dos mínimos sociais sob a crise do capital: o discurso do Unicef nos anos 1970.....	142
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

4.1.1.1. Pobreza, medições e indicadores: a primeira infância e a pobreza.....	157
--------------------------------------------------------------------------------	-----

4.1.1.2. Primeira infância e a questão feminina.....	160
------------------------------------------------------	-----

4.1.2 A década de 1980: atenção primária a saúde seletiva, programa GOBI e o ajuste com rosto humano.....	162
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

4.1.2.1 Desenvolvimento na Primeira Infância e a questão feminina: agentes de mudança para quem e para que?.....	178
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

4.2 Dos Direitos da Criança ao Investimento em Capital Humano: Reconfiguração da Primeira Infância dos anos 1990 à Virada do Milênio .....	180
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

4.2.1 Do marco jurídico dos direitos da criança à “educação para todos” (1990-1995) .....	181
-------------------------------------------------------------------------------------------	-----

4.2.2 A intervenção do Unicef para a diminuição da pobreza .....	197
------------------------------------------------------------------	-----

4.2.2.1 Sen e Midgley: da privação de capacidades ao “desenvolvimento social”.....	203
------------------------------------------------------------------------------------	-----

4.2.3 Capital humano como Investimento Social: Quebrar o Ciclo da Pobreza na Primeira Infância (1995-2000).....	208
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

4.2.3.1 Primeira infância e economia do futuro: do DPI ao capital humano (1990-2005) .....	224
--------------------------------------------------------------------------------------------	-----

4.2.3.2. Uma janela de oportunidade? A lógica do investimento social na Primeira Infância.....	232
------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

4.3 Uma agenda do milênio: primeira infância na agenda global do século XXI.....	237
----------------------------------------------------------------------------------	-----

4.3.1 De Dakar (2000) ao Comentário Geral n.º 7 (2005): a ascensão da primeira infância na Agenda do Milênio.....	237
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

V - CONCLUSÃO – OU SOBRE O QUE AS PEDRAS NOS DISSERAM.....	303
REFERÊNCIAS .....	311
SOBRE A AUTORA .....	356

## APRESENTAÇÃO

A obra que ora se apresenta ao público constitui uma contribuição intelectual de densidade crítica, rigor teórico e relevância política para o campo dos estudos sobre infância, políticas sociais e organismos internacionais. Ao tomar como objeto de pesquisa os discursos do Unicef acerca da primeira infância, Aline Lang enfrenta um tema atual, urgente e ainda pouco explorado na academia a partir de uma perspectiva crítica fundamentada na teoria e no método marxistas. O resultado é um trabalho de qualidade indiscutível, que alia sofisticação analítica, originalidade e compromisso com a compreensão das determinações estruturais que atravessam a práxis contemporânea das políticas para a infância.

Um dos pontos fortes da obra reside na forma como a autora problematiza o aparente universalismo dos direitos da criança. Este estudo comprova, de forma rigorosa e consistente, que a defesa discursiva da igualdade de direitos ocorre simultaneamente à prática sistemática de tratamentos desiguais entre crianças de distintas nacionalidades, variando conforme seus padrões de desenvolvimento econômico, político, social e cultural. Ao examinar mais de cinco décadas de documentos institucionais do Unicef, a autora revela como a primeira infância é incorporada às agendas internacionais não somente como objeto de proteção, mas também como mercadoria estratégica, considerada um investimento imediato com retorno financeiro posterior. Essa abordagem é adaptada seletivamente conforme o contexto das nações centrais e periféricas; para as primeiras, destacam-se princípios de universalismo e equidade, enquanto para as segundas prevalecem estratégias de focalização, situações de precariedade e estigmatização. Trata-se de uma análise que desnaturaliza consensos e expõe os silêncios, as hierarquias e as escolhas ideológicas que estruturam o discurso institucional.

Esta é a originalidade expressa na obra, de modo particularmente instigante: o debate sobre a infância como mercadoria. Ao longo da investigação, a autora evidencia como o cuidado, o desenvolvimento infantil e mesmo a chamada “proteção social” são recodificados em linguagem economicamente mensurável, convertendo-se em ativos, investimentos e promessas de retorno futuro. Essa chave interpretativa torna inteligível o caráter

frequentemente parcial e econômica e demograficamente orientado das políticas voltadas à primeira infância, mesmo quando publicamente enunciadas como instrumentos de enfrentamento das desigualdades sociais e da pobreza. Nesse movimento, a criança deixa de ser concebida prioritariamente como sujeito de direitos e é tratada como objeto de investimento, reafirmando lógicas de seletividade e dependência.

O trabalho se sustenta em uma abordagem teórica crítica sólida, com cuidadosa seleção de categorias analíticas e coerência interna. O método materialista histórico-dialético atravessa toda a obra, não como enunciação abstrata, mas como visão de mundo e conjunto de procedimentos investigativos efetivamente incorporados ao percurso da pesquisa. A autora parte do concreto da realidade social e institucional, realiza o movimento de abstração necessário à identificação do essencial e retorna ao concreto, agora pensado, oferecendo uma análise que apreende a totalidade, as contradições e os movimentos históricos que conformam o objeto estudado. A história, longe de ocupar um lugar secundário, constitui um eixo estruturante do trabalho, presente do início ao fim como dimensão indispensável à compreensão das políticas e discursos analisados.

Esse rigor metodológico se expressa também na construção do *corpus* e na forma de exame. A seleção e análise de conteúdo de 104 documentos produzidos pelo Unicef entre 1972 e 2023, revela um trabalho de fôlego, marcado por extensa leitura, investigação cuidadosa e sucessivas aproximações dialéticas. A trajetória histórica reconstruída pela autora — da centralidade inicial da nutrição, da água potável e da educação básica, passando pela inserção da infância a uma agenda global, pelo “ajuste com rosto humano”, pela gramática dos direitos, pelo paradigma do capital humano, até a consolidação recente do Nurturing Care Framework — evidencia um léxico institucional capaz de se ajustar às conjunturas, conservar seus núcleos fundamentais e operar, de modo contínuo, uma seletividade estratégica. Dessa forma, ainda que os termos sofram alterações ao longo do tempo, a função ideológica do discurso se mantém: legitimar a ordem social e econômica do capital, ao mesmo tempo em que admite conquistas pontuais no campo dos direitos.

Outro aspecto digno de destaque é o posicionamento crítico da autora, sempre bem fundamentado e sustentado por um uso qualificado da bibliografia. Os autores mobilizados, oriundos de

diferentes campos do conhecimento e de distintas tradições teóricas, não aparecem como um conjunto fragmentado de referências, mas como interlocutores de um diálogo consistente, que fortalece a argumentação de fundo e evidencia a maturidade intelectual do trabalho. A bibliografia cumpre, assim, sua função substantiva: subsidiar a construção de uma análise própria, e não substituir a voz autoral, que se mantém clara, firme e presente ao longo de toda a obra.

A estrutura do texto contribui decisivamente para a clareza e a força analítica da obra. A organização dos capítulos é coesa e permite que o leitor avance gradualmente na compreensão do objeto, acompanhando o desenvolvimento do argumento progressivamente. Imagens, quadros e gráficos são utilizados com precisão e aparecem no momento adequado, auxiliando a compreensão da temática sem fragmentar a exposição. A organização dos objetivos, cada um articulado a perguntas-guia e debatido ao longo dos capítulos, reforça a unidade do trabalho e evidencia que todos foram efetivamente alcançados.

A forma de exposição merece menção especial. A escrita articula rigor acadêmico e sensibilidade, incorporando títulos criativos e poéticos que atravessam o livro e conferem densidade simbólica a uma temática marcada por desigualdades profundas e violência estrutural. Essa escolha não enfraquece o caráter científico da obra; ao contrário, amplia sua força comunicativa e revela uma autora capaz de transitar entre análise crítica e elaboração estética sem perder precisão conceitual.

Por tudo isso, este livro se afirma como uma contribuição relevante, inovadora e necessária para o debate crítico sobre infância, pobreza, desigualdade social e direitos da criança no contexto do capitalismo contemporâneo. Ao analisar a inserção da primeira infância nas agendas internacionais como estratégia discursiva e política, evidenciando suas diferenças conforme o padrão de desenvolvimento dos países, Aline Lang ajuda a preencher uma lacuna acadêmica importante, estimulando novos debates, pesquisas e posicionamentos críticos diante das formas contemporâneas de mercantilização da vida e da infância no capitalismo. Ademais, oferece elementos valiosos para a formulação de políticas públicas comprometidas com o atendimento das necessidades da classe trabalhadora. Trata-se, assim, de uma obra que reposiciona a infância no coração das estratégias de desenvolvimento, não como promessa de retorno econômico, mas

como questão política fundamental, inscrita nas contradições e disputas inerentes à sociedade capitalista.

Camila Potyara Pereira  
Brasília, Cerrado brasileiro.

# I

## INTRODUÇÃO

***“Tudo o que nós, crianças, queremos é paz. Sério, só queremos ir à escola sem sentir medo o tempo todo.”***

(Samarre, 15 anos, carta aberta no Dia Mundial da Criança, Haiti, Unicef, 2023)<sup>1</sup>.

*“Estou enviando esta mensagem para o mundo inteiro. É nosso direito viver em segurança e em liberdade”. (Bara’a, 12 anos, da Palestina, enviada ao Unicef em 2024, que diz no Dia Mundial da Criança, 2024)*

As vozes de Samarre e Bara’a ecoam a contradição central que atravessa esse livro: enquanto o Unicef proclama a igualdade de direitos para toda criança, meninas e meninos vivem em contextos de violência – como no Haiti e Palestina – privados de condições mínimas de segurança, saúde e educação. Assim, direitos como ir à escola e viver em segurança aparecem como sonhos irrealizáveis.

Ao abrir a introdução com essas frases, enfatizo os temores, as ausências e as desigualdades que marcam a vida real das crianças nos países periféricos. As falas aqui apontam a distância entre o discurso universalista e a experiência concreta daqueles a quem esse discurso diz defender desde sua criação. Nesse sentido, examino como a retórica do Unicef sobre equidade convive com o tratamento desigual imposto pela ordem global.

Neste livro, analiso os discursos do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) sobre programas voltados à primeira infância. À primeira vista, esses discursos se apresentam como estratégias para assegurar a igualdade de direitos das crianças, mas, em sua essência, legitimam tratamentos desiguais entre infâncias situadas em diferentes nações ao redor do globo. Recorri a Manoel de Barros<sup>2</sup> para a metáfora do título do livro. Com Manoel de Barros aprendi que “desaprender 8 horas por dia ensina os princípios”, “Repetir, repetir – até ficar diferente” e que “Não tem altura o silêncio das pedras”. Portanto, a metáfora o

---

<sup>1</sup> *All us kids want is peace*. Haiti: Unicef Haiti, 20 nov. 2023. Disponível em: <https://www.unicef.org/haiti/en/stories/all-us-kids-want-peace>. Acesso em: 22 maio 2025.

<sup>2</sup> Poema “Uma didática da invenção”, de Manoel de Barros.

silêncio das pedras é o que aqui proponho defender - a contradição presente no discurso da Unicef entre igualdade de direitos à infância e tratamento desigual aos países pobres periféricos.

Mas, afinal, o que é a primeira infância? Na aparência, uma resposta simples. Entretanto, definições de primeira infância variam conforme países e regiões, dependendo das tradições locais e da forma como os sistemas de educação primária são organizados (UN, 2005). Isso ocorre, pois em alguns países, como Reino Unido e Austrália, a transição da educação infantil para a educação básica (geralmente entre os 4 e 5 anos), enquanto outros, como Finlândia, Suécia e Estônia, essa transição ocorre por volta dos 7 anos de idade, sendo comum que as crianças permaneçam mais tempo em programas voltados ao desenvolvimento integral. Essas diferenças de corte etário e de desenho institucional da educação infantil não se restringem ao plano normativo: elas se projetam diretamente nos resultados de escolarização. Por exemplo, dados da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) em 2023, a taxa de conclusão do ensino primário<sup>3</sup> variou de somente 28% na Somália a 100% em países como Austrália, Canadá e Dinamarca; tendência semelhante aparece no nível secundário inferior (Tabela 1). Se no Chade ou na Somália os percentuais em 2023 foram de 34 e 28%, respectivamente - ou seja, a maioria das crianças ficou de fora do direito à educação primária, todas as crianças na Dinamarca, Reino Unido, entre outros, fruíram desse direito. Esses contrastes reiteram que a garantia (ou não) do direito à educação na primeira infância é condicionada pelo modo como cada país estrutura suas transições escolares e financia políticas de cuidado e aprendizagem nos primeiros anos de vida.

---

<sup>3</sup> Denominação utilizada pela Unesco

**Tabela 1 - Conclusão do Ensino Primário e Secundário Inferior (%)**  
 – 2023<sup>4</sup>

País	Educação Primária (%)	Educação Secundária inferior (%)
Angola	68	32
Chade	34	18
Somália	28	22
Nepal	88	79
Afganistão	71	54
China	99	94
Timor Leste	80	65
Austrália	100	99
Brasil	92	88
Cuba	99	96
Haiti	49	39
Colômbia	95	81
Canadá	100	99
EUA	100	99
Croácia	100	99
Reino Unido	100	100
Dinamarca	100	100

Fonte: UNESCO (2024). Sistematizado pela autora, 2025.

Neste livro, adoto a definição de primeira infância como a etapa do ciclo vital que se estende do nascimento aos 8 anos de idade, tal como estabelecido na Observação Geral nº 7, de 2005 (UN, 2005). O Comitê dos Direitos da Criança entendeu esse recorte etário como o mais adequado para agrupar crianças desse grupo mundialmente (UN, 2005). A referida observação tem por objetivos:

- (a) Fortalecer a **compreensão dos direitos humanos de todas** as crianças pequenas e **chamar a atenção dos Estados Partes para suas obrigações em relação às crianças pequenas;** (b) Comentar as especificidades da primeira infância que impactam a realização de **direitos**; (c) Incentivar o reconhecimento das crianças pequenas como agentes sociais, desde o início da vida,

---

<sup>4</sup> Conforme a Classificação Internacional Padrão da Educação (ISCED) da UNESCO, a **educação primária** (nível 1) corresponde, em geral, ao ensino iniciado entre os 5 e 7 anos de idade, com duração média de 4 a 6 anos, abrangendo o grupo etário aproximado de **6 a 11 anos**. Já a **educação secundária inferior** (nível 2), que sucede a primária, tem duração média de 3 anos, é mais disciplinarmente estruturada e geralmente abrange adolescentes de **12 a 15 anos**. Essas definições visam à padronização estatística e à comparabilidade internacional, embora possam variar conforme o sistema educacional de cada país (UNESCO, 2024).

com interesses, capacidades e vulnerabilidades particulares, e de requisitos de proteção, orientação e apoio no exercício de seus **direitos**; (d) Chamar a atenção para as diversidades na primeira infância que precisam ser consideradas ao implementar a Convenção, incluindo diversidades nas circunstâncias das crianças pequenas, na qualidade de suas experiências e nas influências que moldam seu desenvolvimento; (e) Apontar variações nas expectativas culturais e no tratamento das crianças, incluindo costumes e práticas locais que devem ser respeitados, **exceto quando violam os direitos da criança**; (f) **Enfatizar a vulnerabilidade das crianças pequenas à pobreza, à discriminação, à desagregação familiar e a múltiplas outras adversidades que violam seus direitos e prejudicam seu bem-estar**; (g) **Contribuir para a realização dos direitos de todas as crianças** pequenas por meio de formulação e promoção de políticas, leis, programas, práticas, treinamento profissional e pesquisa abrangentes especificamente voltados para os **direitos** na primeira infância (UN, 2005, p. 122, grifos da autora).

Em seus objetivos, a Observação Geral nº 7 de 2005 (UN, 2005) referiu a expressão direitos (garantidos ou que requerem ser garantidos às crianças). Essa repetição cumpria diferentes aspectos que aqui explorarei. Mas também, devo destacar que essa compreensão normativa foi tomada pelo Unicef como ponto de partida para redesenhar a primeira infância como um período de alto potencial, segmentado em três fases técnicas orientadas por evidências biomédicas e neurocientíficas. No interior do discurso institucional do Unicef, a primeira infância é apresentada como um período de alto potencial de desenvolvimento, estruturado tecnicamente em três fases: da concepção ao nascimento; do nascimento aos três anos; e, dos três anos até a entrada na escola (Figura 1) (Unicef, 2017). Essa divisão, ancorada em argumentos biomédicos e neurocientíficos, sustenta uma narrativa de **janela de oportunidade** a ser aproveitada com intervenções precoces que maximizem o **retorno sobre o investimento** feito nas crianças – especialmente nos chamados **primeiros mil dias de vida** (Unicef, 2017). A centralidade do cérebro em desenvolvimento, da estimulação responsiva e do cuidado nutricional e protetivo, conforme demonstrarei neste livro, se sobrepõe, nesse enredo, a uma abordagem mais ampla de direitos humanos, obscurecendo as determinações sociais da infância e as

desigualdades que afetam mulheres e crianças em países historicamente explorados.

Ou seja, uma criança nascida em São Gabriel da Cachoeira (cidade no estado do Amazonas com 95% de população indígena) não tem o mesmo direito assegurado de viver (a taxa de mortalidade infantil – antes do primeiro ano de vida – foi de 30,95 por mil nascidos vivos) (IBGE, 2024). Ou ainda, se nascer em Serra Leoa (África), registra-se 78,25 mortes para cada 1000 nascidos vivos. Mas, se a criança for yanomami, o dado é ainda mais perverso: a mortalidade de crianças yanomami abaixo de um ano foi de 136,7 a cada mil nascidos, em 2020, com piora dos dados até 2022 (Brasil, 2023).

**Figura 1** - Fases da Primeira Infância (Unicef)



Fonte: Unicef (2017). Sistematizado pela autora, 2025.

O Unicef segmenta a primeira infância em três momentos sequenciais (Figura 1) que, juntos, compõem uma trajetória ideal de desenvolvimento: **1) da concepção ao nascimento**, quando a agência ressalta a importância de cuidados pré-natais que assegurem nutrição adequada, prevenção de doenças e proteção materna, de modo a “preparar o terreno” biológico para o recém-nascido; **2) do nascimento aos 3 anos**, fase apresentada como os primeiros mil dias, na qual o cérebro cresce a um ritmo acelerado e, por isso, requer estímulos responsivos, alimentação balanceada e ambientes seguros; e **3) dos 3 anos até a entrada na escola**, estágio em que a criança, já beneficiada pelos cuidados anteriores, deveria ingressar em programas pré-escolares que consolidem competências socioemocionais e

cognitivas essenciais para o sucesso escolar (Unicef, 2017). Essa segmentação opera como um dispositivo normativo: ao traduzir o desenvolvimento infantil em etapas controláveis, orienta a destinação seletiva de recursos públicos e transforma o bem-estar das crianças em indicador de eficiência econômica. Nesse movimento, as desigualdades de classe, gênero e raça que configuram a experiência da primeira infância acabam deslocadas para o pano de fundo, ofuscando o debate sobre os determinantes estruturais que limitam o alcance de políticas universais. **E mais, evidencia-se a disparidade entre países que, em determinados momentos históricos, instituíram políticas universalistas e aqueles cujos sistemas permanecem ancorados em arranjos focalizados – e que, dadas as assimetrias globais persistentes, podem jamais atingir a universalização plena;** posteriormente, observo o enfraquecimento dessas políticas e a sua substituição por abordagens focalizadas. Esses desdobramentos serão examinados criticamente ao longo dos capítulos.

Ainda que o Unicef reconheça que as saúdes materna e infantil são intrinsecamente relacionadas (Unicef, 2009a), essa vinculação é, muitas vezes, instrumentalizada de forma tecnocrática, reduzindo as demandas das mulheres à função reprodutora, garantindo a sobrevivência e o desenvolvimento ideal dos filhos (Gonzales, 1984; Davis, 2016). E sobreviver não é sinônimo de viver como pessoa com direitos sociais. Neste livro, evidencio que o discurso da agência silencia aspectos estruturais, como o racismo, o sexismo e a exploração econômica que incidem sobre os corpos das mulheres – sobretudo as pobres e racializadas – e explicam a persistência de indicadores alarmantes (Gonzales, 1984; Davis, 2016). E os dados são prenes desta realidade: em 2023, aproximadamente 260.000 mulheres pereceram por causas relacionadas à gestação e ao parto, equivalendo a uma morte a cada dois minutos, com destaque para causas evitáveis como hemorragia, pré-eclâmpsia e infecções (WHO, 2024).

Apesar da queda mundial de cerca de 40% na Razão de Morte Materna (RMM) entre 2000 e 2023, a distribuição dos óbitos segue dramaticamente desigual: somente a África Subsaariana concentrou, em 2023, aproximadamente 70% das 260.000 mortes estimadas, enquanto o Sul da Ásia respondeu por outros 17%. Ou seja, nos países classificados pela Organização Mundial de Saúde (OMS) como de baixa renda, a RMM (346/100.000 Nascidos Vivos - NV) é 35 vezes maior

que a de nações de alta renda (10/100.000 NV), e em contextos de conflito chega a 504/100.000 NV (OMS, 2025).

No Brasil, o avanço da pandemia elevou a RMM a 107,5/100.000 NV em 2021 – nível similar ao observado há 25 anos (Brasil, 2025). Dados preliminares de 2022, porém, mostraram recuo para 62,8/100.000 NV (FAPESPA, 2024), permanecendo acima do compromisso assumido nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) (30/100.000 NV até 2030). A heterogeneidade interna é expressiva: a Região Norte manteve cerca de 80 óbitos/100.000 NV em 2022 e o estado de Roraima atingiu 281,7/100.000 NV em 2021, valores quatro vezes superiores à média nacional, enquanto estados do Sul registraram menos de 45 (FAPESPA, 2024). Cabe destacar, ainda, que as desigualdades étnico-raciais agravam o quadro. Para 2022, estimou-se RMM de 100,4/100.000 NV entre mulheres pretas, 50,4 entre pardas e 46,6 entre brancas (Brasil, 2025). A tese de Braga (2024) confirma a permanência desses dados: de 2000 a 2019, mulheres negras responderam por 62,1% dos óbitos maternos; no biênio pandêmico (2020-2021), a proporção subiu para 64,6%. E, Braga (2024) apontou a perversidade da mortalidade materna no período pandêmico antecedendo à vacinação - em 2021, a taxa de óbitos maternos superou a tendência histórica, atingindo o ápice de 204,18 em abril de 2021, quando o PNI começou a incluir grávidas e puérperas, com marcadas desigualdades étnico-raciais.

Em síntese, os riscos de perecer durante a gestação, parto ou puerpério continuam mais altos onde a pobreza é estrutural e entre quem vive o cruzamento de violações de raça, território e classe – uma realidade que expõe os limites das políticas de austeridade e a urgência de investimentos universais e equitativos em saúde sexual e reprodutiva.

Embora corresponda com a premissa de que garantir os direitos das mulheres é condição essencial e de direitos humanos, e não se restringe, mas inclui os direitos sexuais e reprodutivos (logo, a saúde de mães e crianças), em minha pesquisa foquei, especificamente, nas ações voltadas à primeira infância – compreendida aqui como o período que vai do nascimento aos oito anos de idade (UN, 2005). Fazê-lo, porém, não é aderir à lógica dos pacotes de intervenção, mas questionar os pressupostos que organizam tais políticas e os interesses econômicos, sociais e geopolíticos que as sustentam. Em outras palavras, trata-se de

desnaturalizar a neutralidade do discurso técnico e revelar, como as pedras de Manoel de Barros, os silêncios que carregam contradições: aquelas que, enquanto falam em equidade, reproduzem o colonialismo por meio de tecnologias de governo travestidas de cuidado.

Definido o grupo etário ao qual me refiro ao abordar o tema da primeira infância, é mister situá-lo historicamente. A infância, como hoje a concebemos, é uma construção relativamente recente. Philippe Ariès<sup>5</sup> (1981) foi um dos primeiros a demonstrar que a infância não existia como uma categoria social específica nas sociedades ocidentais medievais. A criança era tratada como um adulto em miniatura, e somente com a modernidade passou-se a reconhecê-la como sujeito em desenvolvimento, com características e necessidades próprias (Lins et al., 2014). Essa invenção moderna da infância, como enfatizam autores como Pilotti (2000) e Cowden (2016), demandou um longo processo histórico para que se consolidasse uma distinção clara entre crianças e adultos.

Foi ao longo do século XX que a infância passou a integrar efetivamente a agenda política e jurídica internacional, sendo reconhecida como etapa fundamental do desenvolvimento humano e as crianças, como sujeitos de direitos (Faleiros, 2009; Rizzini; Kaufman, 2008). A institucionalização desses direitos se deu progressivamente, refletida em três marcos internacionais: **a Declaração de Genebra de 1924**, aprovada pela Liga das Nações logo após os traumas da Primeira Guerra Mundial, inaugurou a ideia de que a criança necessita de cuidados especiais em tempos de instabilidade; **a Declaração dos Direitos da Criança (1959)**, adotada pela recém-criada Organização das Nações Unidas (ONU) no clima de reconstrução do pós-Segunda Guerra, ampliou esses princípios a um horizonte universal; e, por fim, **a Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC) (1989)** transformou direitos antes programáticos em obrigações jurídicas vinculantes num momento de transição da ordem bipolar e de crise do Estado de bem-estar social (Pilotti, 2000; Cowden, 2016). Assim, entre guerras globais, ajustes econômicos e reconfigurações geopolíticas,

---

<sup>5</sup> O pesquisador francês Philippe Ariès, foi um autor importante na construção do conceito de infância por ser o pioneiro nesta temática, com a publicação da obra *História Social da Criança e da Família*, em 1960, traduzida em vários idiomas. Em sua obra, formulou um novo olhar historiográfico para o sentimento de infância no mundo ocidental, defendendo a ideia de que foi uma concepção socialmente construída durante a época moderna, e destacando aspectos que a diferenciam do adulto (Lins et al., 2014).

esses textos normativos pavimentaram o reconhecimento internacional do dever de proteger todas as crianças (Quadro 1).

**Quadro 1 - Marcos Internacionais – Direitos da Infância**

Documento	Principais características	Caráter Legal
<b>Declaração de Genebra (1924)</b>	Primeiro documento internacional voltado à infância; reconhece a necessidade de proteção especial à criança; baseia-se em cinco princípios orientadores.	Não vinculante.
<b>Declaração dos Direitos da Criança (1959)</b>	Amplia os princípios de proteção com dez diretrizes; reforça a necessidade de proteção jurídica antes e após o nascimento; não possui caráter vinculante.	Não vinculante.
<b>Convenção sobre os Direitos da Criança (1989)</b>	Documento legal com força vinculante; reúne direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais; estabelece o Comitê dos Direitos da Criança para monitoramento; reconhece a criança como sujeito de direitos.	Vinculante para os Estados que a ratificaram.

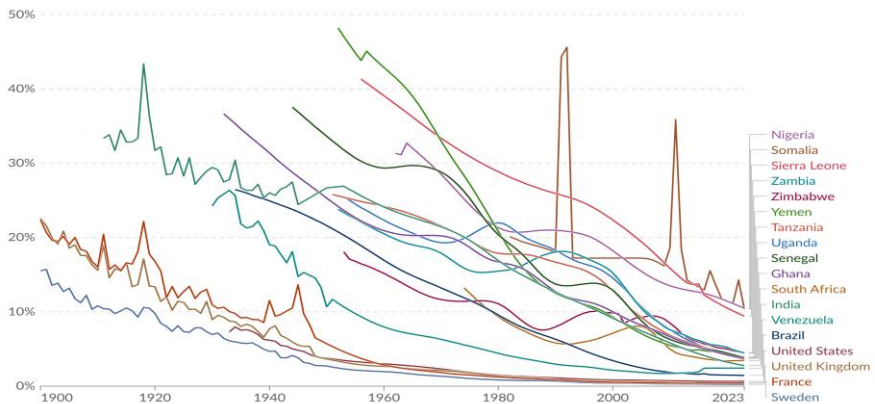
Fonte: Pilotti (2000), Cowden (2016), Rosemberg e Mariano (2010) e ONU (1959). Sistematizado pela autora, 2025.

Apesar dos avanços normativos e do caráter vinculante da CDC de 1989, é preciso destacar que a universalização desses direitos sempre enfrentou barreiras estruturais. Ainda que a CDC propusesse um conjunto integrado de direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais – superando a visão da criança somente como objeto de proteção – sua implementação efetiva continua condicionada à posição geopolítica dos países e às relações desiguais do sistema capitalista global (Arantes, 2012; Rosemberg; Mariano, 2010). Nesse sentido, cabe destacar que os discursos universalistas podem encobrir dinâmicas de colonialidade e governança que desconsideram as desigualdades estruturais entre países e classes sociais (Spyrou, 2018; Federici, 2019; Morrow; Pells, 2012). A própria evolução histórica dos direitos da infância revela essa contradição: embora proclamados como universais, esses direitos não se realizam igualmente para todas as crianças.

A mortalidade infantil é um dos indicadores mais eloquentes das desigualdades globais e expõe, com contundência, a distância entre os direitos proclamados e sua efetiva realização. Embora a taxa de mortalidade infantil tenha apresentado queda significativa ao longo do século XX em todas as regiões do mundo, os patamares de desigualdade entre países centrais e periféricos permanecem brutais

(Gráfico 1). Enquanto países como Suécia, França e Reino Unido registram taxas inferiores a 5 mortes por mil nascidos vivos, países da África Subsaariana, como Nigéria, Serra Leoa, Somália e Zâmbia, mantêm índices alarmantes que ultrapassaram 60 por mil – mesmo em 2023 (UN-IGME, 2025). Esses dados não somente demonstram a persistência de desigualdades estruturais, mas revelam como fatores como raça, classe e geopolítica seguem determinando as condições de nascimento, crescimento e sobrevivência das crianças. Em outras palavras, entre a retórica universalista dos direitos da infância e a realidade vivida pelas crianças nos diferentes continentes, estende-se um abismo forjado por dinâmicas coloniais, exploração econômica e negligência institucionalizada.

**Gráfico 1 - Mortalidade Infantil (1900-2023)**



**Fonte:** Gapminder (2015)<sup>6</sup>; Grupo Intergências da ONU para Estimativa da Mortalidade Infantil (2025) *Our World in Data*.

Compreender como a infância se consolidou como pauta nas políticas sociais foi uma etapa essencial no percurso desta pesquisa. Como alertam Rosemberg e Mariano (2010), os marcos legais internacionais – inclusive a própria Convenção sobre os Direitos da Criança – são produtos de processos históricos marcados por disputas e mediações entre distintos interesses políticos, econômicos e ideológicos. Nesse sentido, a infância não adentra o cenário das políticas públicas como um dado natural, mas como resultado de um

<sup>6</sup> Gapminder fornece estimativas das taxas de mortalidade infantil para os anos de 1800 a 2015.

processo de negociação contínuo, atravessado por jogos de poder que envolvem Estados-nação, organismos multilaterais, fundações privadas e setores da sociedade civil organizada (Rosemberg; Mariano, 2010).

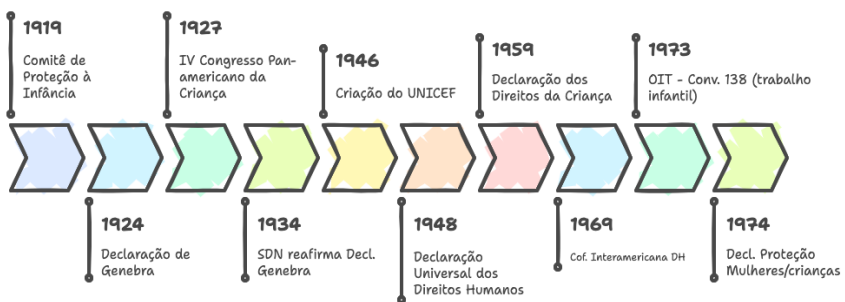
Essa concepção crítica, que rompeu com leituras naturalizadas da infância e do direito, orientou meus primeiros passos. Nesse sentido, partindo da compreensão de que as organizações internacionais atuam como indutoras de políticas nacionais – por meio de pactos, financiamentos e mecanismos de cooperação técnica (Campos; Campos, 2008) –, a pesquisa aqui apresentada voltou-se à atuação do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), agência que, desde sua criação em 1946, tem como **missão declarada promover a paz e a segurança mundial por meio da garantia dos direitos das crianças** (Unicef, 1980). Reconhecido como o principal organismo internacional voltado à infância e adolescência, o Unicef elabora diagnósticos, recomendações e diretrizes que influenciam diretamente a formulação de políticas sociais em escala global, orientando as decisões de países signatários por meio de discursos legitimados pela linguagem dos direitos e da ciência (Rosemberg, 2002). Contudo, tal protagonismo levanta questões relevantes e pouco problematizadas. Quais interesses o Unicef representa ao propor "padrões globais" de cuidado, desenvolvimento e proteção? Suas ações respeitam os saberes locais, os direitos das populações à autodeterminação e às suas culturas? Sua atuação nos países periféricos – especialmente na África e na América Latina – contribui para romper com lógicas coloniais, ou as atualiza sob nova roupagem humanitária? Essas são perguntas que perpassam este livro.

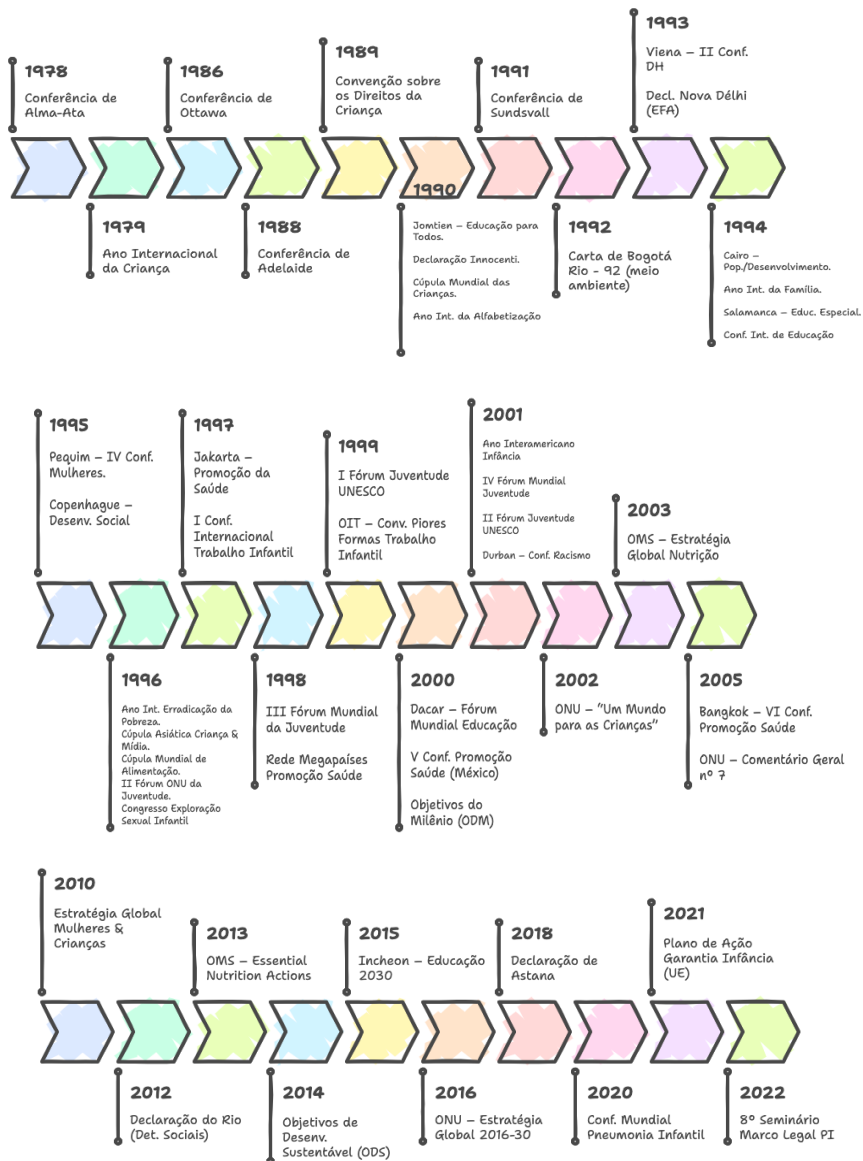
Ao definir o Unicef como foco de análise, tomei seus relatórios e documentos programáticos como um campo privilegiado para compreender não somente a infância que se quer proteger, mas o mundo pretendido (re)produzir. Desde os primeiros contatos com esse material, uma questão passou a me acompanhar: em que medida as ações voltadas à primeira infância dialogam – ou entram em tensão – com princípios formulados em pactos como a Declaração de Alma-Ata, que propôs a atenção primária à saúde como estratégia para enfrentar os determinantes sociais da saúde em escala global (Giovanella et al., 2019)? Essa pergunta, entre outras, serviu como fio condutor para desvelar os sentidos políticos subjacentes às prescrições técnicas.

Contudo, é importante reconhecer que, embora o tema da primeira infância já aparecesse nos documentos da instituição desde os anos 1970, isso não significava que crianças nessa faixa etária fossem uma prioridade das agendas nacionais ou multilaterais. A constituição de uma agenda internacional de políticas para a primeira infância dependeu de um processo lento e disputado, envolvendo sujeitos diversos e mobilizações políticas (Fronza; Nogueira, 2015). No caso brasileiro, por exemplo, foi somente em 2016, com a promulgação do Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257), que se estabeleceu formalmente um conjunto de diretrizes específicas para essa faixa etária (Brasil, 2016).

Para situar quando e como a infância – e, por consequência, a primeira infância – passou a ocupar lugar de destaque nas agendas internacionais, elaborei uma linha do tempo que reúne eventos e pactos globais centrais sobre infância (Figura 2). O objetivo dessa linha não é somente identificar onde a expressão “primeira infância” aparece literalmente, mas mapear os marcos históricos em que a atenção às crianças emergiu ou se intensificou, evidenciando como tais debates, de forma direta ou indireta, convergiram para o foco contemporâneo nos primeiros anos de vida e serviram de guia para a análise desenvolvida ao longo do livro.

**Figura 2 – Linha do Tempo da Infância (leis, guerras e direitos)**





**Fonte:** elaborado pela autora, a partir de ONU (1919-2025), OIT (1973; 1999), OMS (1978; 2018), UNESCO (1990; 2000) e demais fontes listadas no Apêndice A.

Essa linha do tempo revela que a Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC), adotada em 1989 e ratificada por 196<sup>7</sup> países, inclusive o Brasil, representou um marco jurídico na história da proteção internacional à infância (UN, 1989). Contudo, foi somente a partir dos anos 2000 que o tema da primeira infância começou a ganhar maior visibilidade na agenda global, impulsionado por eventos multilaterais de grande escala. São exemplos, nesse sentido, o Fórum Mundial de Educação (2000), que incluiu metas específicas para o desenvolvimento e aprendizagem na primeira infância, e a formulação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), no mesmo ano, que integraram metas voltadas à sobrevivência e ao desenvolvimento infantil (Fujimoto, 2016; ONU, 2000).

Esses compromissos globais tiveram efeitos mensuráveis: entre 1990 e 2008, a mortalidade infantil global caiu de 12,5 para 9 milhões de óbitos anuais (Unicef, 2009b). No entanto, como mostram Lo, Das e Horton (2017), cerca de 250 milhões de crianças com menos de cinco anos continuavam em risco de não atingir seu pleno potencial, especialmente nos países periféricos – realidade ainda mais dramática na África Subsaariana. Embora os indicadores globais revelem avanços em termos de médias, mascararam desigualdades estruturais profundas. Como exemplificam Batista Filho e Cruz (2015), em 2015 o Japão registrava 2,4 mortes infantis por mil nascidos vivos, enquanto a Somália ultrapassava 119, evidenciando o abismo que separava os países no que diz respeito à garantia do direito à vida e ao desenvolvimento.

O Brasil também reflete essa contradição interna. Enquanto 18% dos municípios brasileiros apresentam taxas de mortalidade infantil semelhantes às de países desenvolvidos, como Suécia e Alemanha, outros mantêm índices superiores a 80 por mil nascidos vivos – comparáveis aos de países africanos em situação de extrema pobreza (Batista Filho; Cruz, 2015). Esses dados evidenciam que, apesar da ampliação do reconhecimento normativo da infância e dos esforços multilaterais em torno dos ODM, os resultados concretos permanecem desiguais e seletivos.

Diante desse cenário, novas iniciativas foram lançadas no início dos anos 2000 com o objetivo de reforçar os compromissos assumidos.

---

<sup>7</sup> Disponível em: [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&cmdsg\\_no=-IV11&chapter=4&clang=\\_en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&cmdsg_no=-IV11&chapter=4&clang=_en). Acesso em nov. de 2019.

Entre elas estão o documento “*Um mundo para as crianças*” (ONU, 2002), a Estratégia Global para Alimentação de Lactentes (WHO, 2005), e o Comentário Geral nº 7 do Comitê dos Direitos da Criança (UN, 2005), que consolidam a centralidade da primeira infância como etapa fundamental para o desenvolvimento humano (Lang, 2020). Com o fim do ciclo dos ODM e o não alcance pleno de suas metas, a ONU propôs, em 2015, a Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), em que o cuidado à primeira infância aparecia como prioridade transversal, especialmente no que se refere à saúde, nutrição e educação básica (ONU, 2016).

Contudo, esse movimento global que colocava a infância no centro da agenda do desenvolvimento não estava isento de contradições. Como alerta Houtart (2005), é preciso examinar a tensão entre as intenções proclamadas e as políticas efetivamente implementadas, bem como o modo como discursos de combate à pobreza podem ser instrumentalizados por lógicas neoliberais e neoconservadoras. Qvortrup (2010), ao analisar a infância no contexto do capitalismo, destacou que as configurações que a infância assumiu estão diretamente relacionadas às transformações estruturais da sociedade – e, em especial, às demandas do mercado e dos Estados. Assim, mais do que um reconhecimento universal dos direitos das crianças, o que se observa é a instrumentalização da infância a partir de interesses econômicos e políticos dominantes. Na linha do tempo construída para esta pesquisa (Figura 2) busquei rastrear essas inflexões, revelando como as representações sobre a infância – e particularmente sobre a primeira infância – foram sendo moldadas à luz das exigências e contradições do sistema capitalista global.

A análise dos pactos globais direcionados aos países ditos em desenvolvimento revela contradições centrais que não podem ser ignoradas. Ainda que, em termos discursivos, esses acordos internacionais – incluindo aqueles promovidos pelo Unicef – propusessem respostas para questões como pobreza, desigualdade, degradação ambiental e acesso a direitos sociais básicos, o fazem a partir de uma lógica que não altera (e nem se propõe a alterar) as estruturas que produzem tais problemas (Chaves; Gehlen, 2019). Em sua essência, essas iniciativas não alteram os fundamentos do sistema capitalista, cuja dinâmica de acumulação é sustentada pela exploração do trabalho, pelo extrativismo predatório e pelo racismo estrutural (Almeida, 2018). O capitalismo não somente sobrevive com base na

racionalização das populações periféricas, mas também perpetua desigualdades com base em hierarquias de humanidade (Fanon, 2022; Almeida, 2018). Não há como desassociar as atuais políticas globais de infância das marcas coloniais que ainda regulam a distribuição de vidas precárias ao redor do mundo.

Essa contradição se materializa na prática: embora políticas para a primeira infância sejam apresentadas como instrumento de superação das desigualdades, seu acesso é parcial, condicionado e, muitas vezes, orientado por interesses econômicos e demográficos (Rossetti-Ferreira; Ramon; Silva, 2002). Ao observar os dados, é possível perceber avanços inegáveis na sobrevivência infantil (gráfico 1) – resultado de pactos como os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio –, mas também persistem abismos estruturais entre nascer na Europa ou na África, entre ser criança em uma capital ou nas periferias de países em desenvolvimento. A própria trajetória dos documentos internacionais evidencia um movimento progressivo de incorporação da primeira infância nas agendas públicas globais, a partir dos anos 2000, com metas, prazos e diretrizes que exigiram dos governos nacionais a formulação de políticas específicas (Fujimoto, 2016; Lang, 2020).

Ainda assim, os sentidos atribuídos às políticas variam conforme a posição geopolítica dos países. Nos países centrais, como os membros da União Europeia, as políticas de cuidado na primeira infância estão articuladas a estratégias de igualdade de gênero, inserção das mulheres no mercado de trabalho e garantia de direitos sociais amplos (Rossetti-Ferreira; Ramon; Silva, 2002). Exemplo disso é o caso da Inglaterra, que desde o *Childcare Act*<sup>8</sup> de 2006 garantiu o acesso à educação infantil financiada pelo Estado, com cobertura quase universal (England, 2006; EC, 2019). Já na América Latina, os cuidados com crianças de zero a três anos permanecem sob responsabilidade quase exclusiva das famílias, com baixa oferta de serviços públicos e investimentos muito aquém dos parâmetros internacionais (Fujimoto, 2016). Em 2023, o acesso à educação para crianças de 0 a 3 anos de idade foi de 38,7% (distante da meta proposta no Plano Nacional de Educação de atender 50% das crianças nesta faixa etária) (IBGE, 2024).

---

<sup>8</sup> *Childcare Act 2016*, legislação inglesa que dispõe sobre os cuidados e informações para pais trabalhadores com crianças na primeira infância. Disponível em: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2016/5/contents/enacted>

Dados mais recentes confirmam a persistência da desigualdade estrutural nos níveis de investimento destinados à primeira infância, especialmente nos países periféricos. No caso brasileiro, estima-se que, em 2021, o país destinou aproximadamente 0,41% do Produto Interno Bruto (PIB) à primeira infância, o que correspondeu a cerca de 0,92% do Orçamento Geral da União (Revista Pesquisa Fapesp, 2022). Os recursos concentraram-se, majoritariamente, nas áreas da saúde, assistência social e educação, evidenciando uma alocação fragmentada e aquém dos parâmetros internacionais de qualidade (Revista Pesquisa Fapesp, 2022). Em termos comparativos, esse percentual representa um recuo em relação aos dados de 2012, quando o país investiu cerca de 0,5% do PIB nesse grupo etário (Berlinski; Schady, 2016). A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) recomenda que os países invistam, no mínimo, 1% do PIB em serviços para a primeira infância, a fim de garantir qualidade, equidade e cobertura adequada (Agência Brasil, 2016).

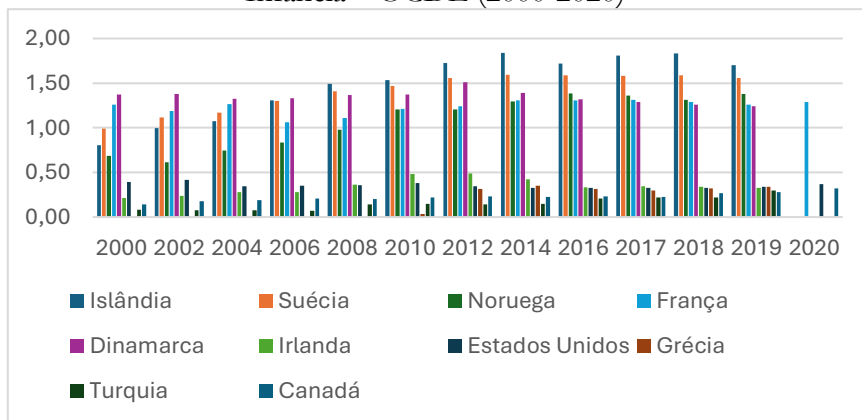
Dados recentes do relatório “O financiamento da primeira infância no orçamento federal – ano-base 2023” indicaram que o governo brasileiro empenhou R\$ 56,1 bilhões em 62 ações orçamentárias voltadas (exclusivamente ou não) às crianças de 0 a 6 anos (Brasil, 2024). Desse montante, somente R\$ 2,96 bilhões (5,27 %) foram classificados como gastos exclusivos para esse público; os 94,7 % restantes correspondem a despesas “não exclusivas”, sobretudo em assistência social (R\$ 38,5 bi), saúde (R\$ 14,5 bi) e educação (R\$ 3 bi), revelando a continuidade de uma alocação fragmentada e concentrada em transferências de renda e atenção básica (Brasil, 2024).

Em termos agregados, os R\$ 56,1 bilhões representam aproximadamente 0,51% do PIB de 2023 (R\$ 10,9 tri) e pouco mais de 1% da despesa total inscrita na LOA 2023 (IBGE, 2024), proporção ainda distante do piso de 1% do PIB recomendado pela OCDE para assegurar qualidade e cobertura adequadas. Comparado ao patamar estimado para 2021 (0,41% do PIB e 0,92% do Orçamento Geral da União), observamos um avanço nominal – impulsionado, em grande parte, pela recomposição do Bolsa Família e pela ampliação da rotulagem orçamentária prevista no Marco Legal da Primeira Infância –, mas sem alterar a lógica crônica de subfinanciamento: menos de um décimo do gasto continua dedicado a ações específicas de cuidado, educação e proteção integral na primeira infância.

Esses dados reforçam o argumento de que, nos países periféricos, o volume e a qualidade do investimento seguem condicionados por restrições fiscais estruturais e por escolhas distributivas que priorizam despesas de caráter compensatório em detrimento de políticas universais de desenvolvimento infantil. Logo, a distância entre a retórica institucional sobre a centralidade da infância e os investimentos efetivamente realizados segue, portanto, como um dos principais entraves à materialização dos direitos das crianças pequenas no Brasil e em outros contextos periféricos.

O Gráfico 2, ao apresentar a série histórica de gastos públicos com a primeira infância nos países membros da OCDE, evidencia dois aspectos centrais: primeiro, a trajetória de consolidação da pauta da primeira infância nas agendas governamentais; segundo, a enorme disparidade entre os países quanto à prioridade atribuída a esse grupo etário. Ainda que tenha havido aumento nos investimentos ao longo da última década, a desigualdade permanece como marca estruturante das políticas globais de infância.

**Gráfico 2 - Gasto Público em Educação e Cuidados na Primeira Infância – OCDE (2000-2020)<sup>9</sup>**



Fonte: Banco de dados OCDE, acesso em maio de 2025. Nota: A série longitudinal comparável sobre gasto público na primeira infância foi disponibilizada somente pelo

<sup>9</sup> Os valores foram obtidos do indicador “**PF3.1 – Public spending on childcare and early education**” do *OECD Family Database*. Após a reformulação do portal em 2023, essa série passou a ser disponibilizada somente até o ano-base 2020, razão pela qual o presente gráfico foi atualizado somente até esse limite temporal e não consta Grécia e Turquia em 2020, pela ausência do dado destes países. Disponível em: <https://www.oecd.org/social/family/database.htm>. Acesso em: 18 maio 2025.

*OECD Family Database*, concentrando-se em países de renda alta. Para manter a comparabilidade temporal (2000-2020) e conceitual (definição OECD de *ECCE expenditure*), foi necessário restringir a amostra. Sistematizado pela autora, 2025.

Embora o Gráfico 2 se restrinja aos Estados-membros da OCDE, essa delimitação decorre de uma obrigação empírica: somente o **OECD Family Database** oferece séries homogêneas de gasto público em educação e cuidados na primeira infância (ECCE) para o período 2000-2020. Esse recorte, longe de atenuar a desigualdade captada, enfatiza-a: **mesmo no centro do capitalismo global, os dispêndios variam de 1,3% do PIB na Suécia a 0,2% nos Estados Unidos e Canadá**. Caso incluíssemos séries compatíveis da África e da América Latina, por exemplo, o hiato seria maior, pois estimativas da UNESCO indicam dispêndios médios inferiores a 0,6% e 0,3% do PIB, respectivamente.

As reflexões realizadas até aqui indicam que as diretrizes presentes nos documentos do Unicef, embora amparadas na linguagem dos direitos, afastam-se, em muitos aspectos, da concepção de infância como sujeito de direitos consagrada na Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC). Em vez de se ancorarem nos princípios normativos da universalidade, equidade e justiça social, as proposições da instituição passam a se fundamentar em racionalidades econômicas e biomédicas, sendo organizadas sob a lógica dos chamados **Programas de Desenvolvimento Infantil (PDI)**. Nessa formulação, educação e cuidado infantil são apresentados como instrumentos de promoção da saúde, de estímulo ao capital humano e de fortalecimento do crescimento econômico, deslocando o foco do direito à infância para os ganhos sociais e financeiros que podem advir desses investimentos. Políticas voltadas a famílias com crianças pequenas, especialmente nos países em desenvolvimento, são assim justificadas como formas de intervenção social voltadas à prevenção do fracasso escolar e à redução de indicadores de pobreza – e não como obrigações decorrentes do reconhecimento da dignidade e autonomia das crianças (Rossetti-Ferreira; Ramon; Silva, 2002). Ou, parafraseando Houtart (2005, p. 53), o discurso de

[...] ‘eliminação’ da pobreza tornou-se ‘redução’ da pobreza e, nos últimos anos, surgiu o conceito de pobreza extrema, associado à fome. Estas, declarou-se, devem ser gradualmente eliminadas, enquanto a pobreza deve ser mitigada. Foram

fixados prazos de 25 ou 15 anos, dependendo do caso, não para resolver o problema de uma vez por todas, mas para reduzir em um terço ou metade o número de pessoas mais pobres do mundo.

Essa inflexão discursiva marca um ponto fundamental, que será problematizado ao longo deste livro – de eliminação à redução da pobreza; do direito de viver a sobreviver.

Esse deslocamento, contudo, não se apresenta de forma homogênea entre países centrais e periféricos. Ao examinar os documentos do Unicef e a literatura sobre políticas voltadas à primeira infância, torna-se evidente uma distinção importante nas justificativas que embasam essas iniciativas. Diversos estudos já demonstraram que, nos países denominados como em desenvolvimento, os programas de educação, cuidado e desenvolvimento infantil são concebidos majoritariamente como estratégias de intervenção social voltadas à mitigação das desigualdades e à superação da pobreza (Rossetti-Ferreira; Ramon; Silva, 2002; Rodrigues, Lara 2006; Campos; Campos, 2008; Marquez, 2016; Mahon, 2010; Penn, 2016; Penn, 2002). Nesses contextos, mesmo quando o discurso se ancora nos direitos da criança, a formulação e implementação de políticas frequentemente operam por meio de programas focalizados e compensatórios, direcionados a famílias em situação de pobreza<sup>10</sup> (Rossetti-Ferreira; Ramon; Silva, 2002).

Nos países desenvolvidos, por outro lado, as políticas para a primeira infância são fundamentadas em argumentos voltados à promoção dos direitos universais das crianças e à ampliação do acesso a serviços de qualidade nas áreas de saúde, educação, nutrição, proteção social e cultura (Marquez, 2016; Rodrigues; Lara, 2006). Além disso,

---

<sup>10</sup> O conceito de **pobreza** é reconhecidamente **polissêmico**, englobando desde abordagens monetárias até leituras multidimensionais de privação de direitos. Neste livro, porém, adotamos a definição **operacional** utilizada pelas **políticas sociais focalizadas** que compõem o *corpus* de análise. Assim, “famílias em situação de pobreza” são aquelas que satisfazem os critérios de elegibilidade fixados por tais programas como, por exemplo: (i) a **Linha Internacional de Pobreza** atualizada pelo Banco Mundial para **US\$ 3,00 PPC 2021 por pessoa/dia** (Banco Mundial, 2025); (ii) o limite de **até R\$ 218,00 de renda mensal per capita** estabelecido pelo **Programa Bolsa Família** no Brasil (Brasil, 2025); e (iii) parâmetros de **pobreza infantil multidimensional** defendidos pela Unicef, que incluem carências em saúde, educação, alimentação, água e saneamento (Unicef, 2024). Essas balizas – ainda que distintas entre si – são as que norteiam a focalização dos benefícios e, portanto, delimitam quem é considerado “digno” de proteção social nas políticas examinadas.

tais políticas integram uma agenda mais ampla de equidade de gênero e valorização do trabalho reprodutivo, como evidenciam as formulações da Comunidade Europeia e as recomendações da *Eurochild*<sup>11</sup> (2011), que defendem a educação e os cuidados na primeira infância como parte de uma abordagem holística do desenvolvimento e do reconhecimento das crianças como sujeitos plenos de direitos (Eurochild, 2011; Haddad, 2002; Kamerman, 2006).

Essa diferença de enfoque reflete, em última instância, a posição que cada país ocupa na hierarquia global do capital. Embora a CDC estabeleça direitos universais, o modo como tais direitos são interpretados e operacionalizados varia conforme a inserção geopolítica e econômica dos Estados. Indicadores como matrícula na educação infantil, prevalência de nanismo<sup>12</sup> e níveis de pobreza extrema (Tabela 2) ilustram como essas desigualdades se manifestam materialmente na vida das crianças ao redor do mundo.

**Tabela 2 - Crianças <5 anos: Matrícula, Nanismo & Pobreza Extrema (2004-2010)**

Variáveis Região	Pop. <5 anos		N, de estudantes		% estudantes		N. vivendo em extrema pobreza		% vivendo em extrema pobreza	
	2004	2010	2004	2010	2004	2010	2004	2010	2004	2010
	Leste Asiático e Pacífico	136.2	145.7	34.1	29.6	25%	20%	30.2	18.2	22%
Europa e Ásia Central	25.4	27.9	4.8	4.8	19%	17%	1.1	0.8	4%	3%
América Latina e Caribe	56.8	54.1	9.1	8.0	16%	15%	4.9	3.0	9%	6%
Oriente Médio e Norte da África	32.3	36.5	8.0	8.6	25%	24%	1.1	1.0	3%	3%
Sul da Ásia	171.4	168.1	80.6	67.6	47%	40%	69.5	46.5	41%	28%

<sup>11</sup> Rede de organizações da sociedade civil, composta por 176 membros de 32 países, cofinanciada pela Direção Geral de Emprego, Atividades Sociais e Igualdade de Oportunidades da Comissão Europeia, que trabalham em toda a Europa para promover os direitos e o bem-estar das crianças e dos jovens. Disponível em: <https://www.eurochild.org>

<sup>12</sup> Nanismo (em inglês, *stunting*) é o indicador que mede a proporção de crianças menores de cinco anos cuja **altura-para-idade** está **abaixo de -2 desvios-padrão** da mediana dos Padrões de Crescimento Infantil da OMS. Valores tão baixos refletem **desnutrição crônica e infecções recorrentes** durante a gestação e nos primeiros anos de vida; abaixo de -3 DP classifica-se nanismo grave. Monitorado pelas agências **Unicef, OMS e Banco Mundial** e o **ODS 2.2.1**, o dado sinaliza desigualdades socioeconômicas porque indica perda potencial de desenvolvimento físico e cognitivo associada à pobreza persistente (Unicef, 2025; WHO, 2006; UN, 2025).

Variáveis Região	Pop. <5 anos		N. de estudantes		% estudantes		N. vivendo em extrema pobreza		% vivendo em extrema pobreza	
	2004	2010	2004	2010	2004	2010	2004	2010	2004	2010
	Africa Subsaariana	124.9	143.3	53.9	55.1	43%	38%	67.5	72.3	54%
<b>Total</b>	547.0	575.6	190.6	173.7	35%	30%	174.3	142.8	32%	25%

Fonte: Black et al. (2017).

Os dados aqui levantados indicam que as políticas direcionadas à primeira infância nos países periféricos têm sido fortemente associadas à lógica do desenvolvimento de recursos humanos, sustentando-se na ideia de que o investimento em crianças pobres representa, sobretudo, um meio de formação de mão de obra mais produtiva no futuro (Campos; Campos, 2008; Mahon, 2010; Penn, 2016). Para Esping-Andersen e Palier (2010), por exemplo, garantir cuidados e estímulos na primeira infância seria uma estratégia para reduzir a pobreza e, simultaneamente, preparar trabalhadores mais qualificados. Essa racionalidade instrumental se contrapõe à concepção de políticas como garantias de direitos universais, centradas no sujeito e não em sua capacidade produtiva (Carvalho, 2016). Embora a terminologia **Desenvolvimento na Primeira Infância** (DPI)<sup>13</sup> derive da Convenção sobre os Direitos da Criança, sua operacionalização concreta revela que os discursos sobre a universalidade dos direitos infantis são frequentemente condicionados por interesses econômicos (Marquez, 2016).

Essa inflexão é sustentada por um conjunto de pesquisas econômicas que moldam as diretrizes internacionais para políticas de DPI. Como afirmam Carvalho (2016) e Esping-Andersen e Palier (2010), tais propostas priorizam o desenvolvimento de competências para formar um **cidadão do futuro**: produtivo, competitivo e empreendedor de si. Nesse contexto, crianças pobres deixam de ser vistas como sujeitos de direitos e são tratadas como capital humano a ser lapidado para atender às exigências do mercado de trabalho

<sup>13</sup> A terminologia “Desenvolvimento na Primeira Infância” foi elaborada tendo como base a Convenção sobre os Direitos da Criança, Comentário 7, e refere-se à primeira fase do desenvolvimento físico, cognitivo, linguístico e socioemocional das crianças. Tem início durante a gravidez e continua até a transição para a escola primária, engloba intervenções integradas e multissetoriais nas áreas de saúde, nutrição, educação e proteção social (proteção à criança e assistência social) e saneamento básico (Marquez, 2016).

neoliberal (Penn, 2002; Marquez, 2006; Bueno, 2010). A infância torna-se, assim, objeto de investimento, e não de proteção.

O discurso econômico, amplamente difundido por organismos multilaterais, naturaliza essa abordagem. Argumenta-se que os programas para a primeira infância geram benefícios sociais duradouros e retornos econômicos elevados. Estudos norte-americanos, por exemplo, indicam que cada dólar investido em educação infantil de qualidade para crianças de baixa renda resulta em uma economia de sete dólares, ao reduzir gastos futuros com educação especial, assistência social e sistema penal (Freitas; Shelton, 2005). A Comissão Europeia (2011) reforça essa visão, ao destacar que, embora os custos da educação infantil de qualidade sejam elevados, seu custo-benefício é considerado altamente vantajoso.

Essa lógica se alinha ao paradigma do investimento social<sup>14</sup>, cuja principal diretriz é romper o ciclo intergeracional da pobreza por meio da promoção de capacidades desde a infância (Jenson, 2010). Jenson (2010) argumentava que esse paradigma constitui um consenso antipobreza global que associava políticas sociais à eficiência econômica. O investimento em crianças pequenas seria, portanto, não somente justo, mas também racional e rentável (Jenson, 2010; Jenson; Nahas, 2012). Tal concepção transformava políticas sociais em mecanismos de alocação estratégica de recursos escassos, com base na expectativa de retorno futuro, em vez de reafirmá-las como garantias incondicionais de direitos (Pereira, 2013).

Assim, ao considerar programas sociais como bons investimentos, o que se valoriza não é a efetivação dos direitos assegurados na CDC, mas os ganhos econômicos que tais políticas podem proporcionar aos governos. Nesse cenário, reafirmo que pensar políticas sociais para a primeira infância como mero investimento econômico é um equívoco. O acesso à educação, saúde e assistência

---

<sup>14</sup> “É a chamada “perspectiva do investimento social”. Essa abordagem de política social assenta-se em três princípios. O primeiro é a noção de que o aprendizado constitui o alicerce das economias e das sociedades do futuro, conduzindo a uma atenção significativa ao capital humano, começando pelas crianças em idade pré-escolar. O segundo é a orientação para assegurar o futuro mais do que para amenizar condições no presente; daí a ênfase em gastos sociais voltados a romper o ciclo intergeracional da pobreza, com foco nas crianças. Por fim, sustenta-se a ideia de que indivíduos bem-sucedidos enriquecem nosso futuro comum e que investir em seu êxito é benéfico para toda a coletividade, agora e adiante, visão que naturalmente conduz a intervenções de política centradas na infância.” (Jenson, 2010, p. 61 – tradução da autora).

social não pode ser tratado como estratégia de retorno, mas como direito inalienável – e, portanto, obrigação dos Estados.

Ao longo do percurso desta pesquisa, verifiquei uma dissonância entre os discursos formulados por organismos internacionais – em especial o Unicef – e os resultados concretos obtidos nos diferentes países, marcada pela permanência das desigualdades estruturais que afetam as crianças na primeira infância ao redor do mundo. Essa constatação tornou indispensável uma análise que fosse além do conteúdo explícito dos documentos, lançando luz sobre sua dimensão ideopolítica como ferramenta de interpretação da realidade.

Essa contradição se insere em um contexto caracterizado por aquilo que Campos (2012, p. 82) denominou sensibilidade contemporânea em relação à infância. Vivencia-se, simultaneamente, um processo de intensificação da pobreza em escala global, uma vez que dados recentes indicam que, em 2022, aproximadamente 838 milhões de pessoas (10,5 % da população mundial) viviam em extrema pobreza (World Bank, 2025), ao mesmo tempo em que há um aumento na produção acadêmica sobre o desenvolvimento infantil – especialmente impulsionada pelas neurociências – e a difusão dos direitos das crianças impulsionada pela adesão dos Estados à Convenção sobre os Direitos da Criança (UN, 1989). No entanto, as respostas dos Estados e das organizações multilaterais priorizam o gerenciamento da pobreza, e não sua superação, evitando enfrentar as bases materiais da desigualdade (Campos; Campos, 2008).

Os documentos do Unicef, nesse contexto, se ancoram em um discurso fortemente humanitário, que denuncia a pobreza, a violência e a exclusão social como ameaças à infância (Chaves; Gehlen, 2019; Campos, 2012). No entanto, essa denúncia, como apontam Andrade e Kell (2018), constitui um terreno fértil para a reprodução de ideologias, ao atuar sobre problemas reais com o intuito de legitimar soluções que preservam a ordem. Ao produzir consensos morais, tais discursos são apresentados como expressões do bem comum, silenciando os conflitos de classe e as disputas materiais que atravessam a formulação das políticas públicas (Souza; Bourguignon, 2017).

Como advertiu Mészáros (2004), a ideologia dominante apresenta-se como portadora de uma totalidade harmônica, promovendo a ideia de um inimigo externo – no caso, a pobreza – cuja superação exige o engajamento coletivo em torno de um objetivo

comum. Assim, políticas voltadas à primeira infância são apresentadas como iniciativas neutras e universais, enquanto, na prática, operam como estratégias de contenção social.

Essas políticas, ao invés de promoverem transformações estruturais, se ancoram na lógica das ações compensatórias e focalizadas, sustentando uma racionalidade redistributiva restrita e funcional à manutenção da ordem (Campos; Campos, 2008). Como afirmou Pereira (2013), compreender a política social como mera gestora de riscos sociais impede qualquer perspectiva de construção de um mundo mais justo ou de superação do próprio modo de produção capitalista. Nessa lógica, os riscos são vistos como universais, quando, na realidade, incidem com maior intensidade sobre grupos sociais historicamente marginalizados (Pereira, 2013).

Argumento, portanto, que o Unicef, ao invés de questionar as causas estruturais da pobreza, reforça sua naturalização por meio da promoção de políticas focalizadas. Para legitimar tais práticas, a instituição recorre, com frequência, a estudos da economia do desenvolvimento que exaltam os retornos do investimento na primeira infância, reiterando a associação entre infância e capital humano (Campos; Campos, 2008; Campos, 2012; Carvalho, 2016). Essa articulação entre discurso humanitário e racionalidade econômica sustenta uma lógica de gestão da infância que visa garantir governabilidade.

Tendo como base as reflexões apresentadas até aqui, concordo com Campos (2012, p. 82, grifos da autora) ao afirmar que o foco na infância no século XXI revela um duplo movimento: “[...] por um lado, a visibilidade das crianças e de suas misérias e, por outro, **a invisibilidade das condições econômico-sociais que as produzem**”. Nesse cenário, embora a primeira infância tenha sido efetivamente incorporada à agenda das organizações internacionais, as orientações para a formulação de políticas sociais voltadas a esse grupo etário seguem paradigmas distintos, definidos conforme a posição que os países ocupam na ordem global do capital. Surgiu, então, uma questão central que norteou minha pesquisa: Quais interesses movem construir políticas para a primeira infância que, embora discursivamente pautadas na igualdade de direitos, ocultam as determinações ideológicas, econômicas e políticas subjacentes ao discurso do Unicef?

Ao longo desse percurso, percebi que essa questão emergia em um contexto de forte valorização internacional da primeira infância. Estudos de referência – como a série da revista *The Lancet* sobre desenvolvimento na primeira infância – apontavam um crescimento expressivo da produção científica sobre o tema desde os anos 2000, articulando neurociências, economia do desenvolvimento e políticas sociais. Diante disso, busquei mapear sistematicamente a literatura nacional e internacional, em bases de teses e dissertações e em periódicos especializados, para identificar de que modo o Unicef aparecia nessa produção<sup>15</sup>. Esse levantamento revelou uma lacuna significativa: quase não encontrei trabalhos que articulassem criticamente o papel do Unicef na formulação e difusão de políticas para a primeira infância, tomando como eixo as desigualdades entre países centrais e periféricos e a funcionalidade dessas políticas ao modo de produção capitalista. É nesse vazio analítico que este livro se insere, reivindicando um olhar que confronte o discurso humanitário com as estruturas de exploração que ele tende a ocultar.

Parto do pressuposto de que o reconhecimento das expressões da questão social<sup>16</sup> como um problema de governo não se dá de forma imediata ou automática, mesmo diante de dados estatísticos alarmantes. Como afirma Januzzi (2011), a simples gravidade de uma situação não é suficiente para assegurar sua entrada na agenda pública. O processo de reconhecimento demanda articulações políticas e institucionais complexas, envolvendo pressões externas de grupos organizados – como partidos, sindicatos, movimentos sociais, imprensa – e está condicionado pelas disputas ideológicas que definem o que deve ou não ser considerado uma prioridade de Estado. O percurso investigativo que trilhei evidenciava que a inclusão da primeira infância nas agendas governamentais resultou de um processo longo e historicamente situado na dinâmica do modo de produção capitalista.

---

<sup>15</sup> Esse levantamento será detalhado no capítulo 2 em que apresento ao leitor(a) a metodologia da pesquisa.

<sup>16</sup> Aqui nos referimos ao conjunto de expressões das contradições do modo capitalista de produção, materializadas nas desigualdades sociais, na pobreza, na precarização do trabalho e na negação de direitos. Como afirma Iamamoto (2008), a questão social é indissociável da dinâmica da acumulação capitalista, não sendo um “desvio” ou “anomalia”, mas uma consequência estrutural da exploração da força de trabalho. Trata-se, portanto, de uma categoria histórica e relacional, cuja administração pelo Estado ocorre por meio de políticas sociais que, ao mesmo tempo em que mitigam seus efeitos, contribuem para a reprodução da ordem vigente.

Nesse contexto, indagava como a centralidade atribuída à primeira infância – a despeito de avanços concretos nas condições de vida de muitas crianças – pode igualmente operar como um dispositivo estratégico de reprodução do capital. Nesse sentido, tomei como foco de análise os documentos do Unicef, organização que, ao mesmo tempo em que se apresenta como defensora dos direitos das crianças, atua como agente catalisador da entrada da temática na agenda dos governos nacionais (Januzzi, 2011).

Considero que essa análise é urgente diante do atual cenário de inflexão das políticas sociais. Assistimos, nas últimas décadas, à transformação do princípio universalista que orientava os sistemas de proteção social, substituído por um universalismo segmentado, focalizado em grupos definidos como mais vulneráveis (Pereira, 2008). Esse movimento não é isolado: ele se articula à consolidação de um novo contexto socioeconômico, marcado pela precarização do trabalho, desemprego estrutural, flexibilização das relações laborais, envelhecimento populacional e queda nas taxas de fecundidade – elementos que impõem uma reconfiguração nos objetivos e estratégias das políticas públicas (Esping-Andersen; Palier, 2010). Nesse rearranjo, as crianças pequenas passaram a ocupar um lugar central nos discursos e intervenções estatais, não por serem reconhecidas como sujeitos plenos de direitos, mas porque passaram a ser vistas como alvos estratégicos de investimento, com vistas à formação de capital humano e ao aumento da produtividade futura. É, portanto, imprescindível desvelar os mecanismos ideológicos que sustentam essa lógica: por trás da retórica dos direitos e da promoção da equidade, o que se observa é a instrumentalização da infância como tática de contenção da pobreza e manutenção da ordem vigente. Somente a partir da crítica dessa realidade será possível propor políticas sociais verdadeiramente comprometidas com os direitos das crianças na primeira infância.

Por isso, busquei neste livro considerar os determinantes históricos, políticos e econômicos que incidem sobre nosso objeto e que justificam sua relevância acadêmica e social, dando voz ao silêncio das pedras. Em um mundo em que milhões de crianças de 0 a 5 anos seguem privadas de condições básicas de vida, e diante da inexistência de pesquisas que abordem as políticas para a primeira infância como estratégia discursiva e funcional à lógica de enfrentamento da pobreza sob os marcos do capital, torna-se fundamental aprofundar essa discussão. Meu objetivo é, assim, contribuir para a crítica dos sentidos

atribuídos à infância no contexto das políticas sociais globais e fomentar a formulação de alternativas pautadas na efetivação de direitos e na justiça social.

Nesse sentido, afirmo com convicção que **as orientações do Unicef para a formulação de políticas sociais para a primeira infância, embora tenham um discurso que visa assegurar a igualdade de direitos à infância, ao tratar a infância sob diferentes perspectivas - conforme o padrão de desenvolvimento econômico e social de cada país - encobre as determinações ideológicas, econômicas e políticas presentes nesse discurso.**

Defendo que a inclusão da primeira infância, impulsionada pelo Unicef, nas agendas governamentais é funcional ao modo de produção capitalista (e não poderia ser diferente), mas que, contraditoriamente, também assegurou alguns direitos à primeira infância e a melhoria em indicadores sociais e de saúde em países periféricos. **Neste livro, emprego o par conceitual países centrais e periféricos.** A categoria **periferia** designa os Estados cuja inserção subordinada no mercado mundial é marcada pela transferência sistemática de excedente ao **centro** (Frank, 1967; Amin, 2012). Quando necessário explicitar o tipo de acumulação vigente nessa periferia – marcado por superexploração da força de trabalho e dependência tecnológica – recorri ao termo **capitalismo periférico** (Marini, 2012). Optei, portanto, por evitar a nomenclatura evolucionista desenvolvidos / em desenvolvimento e o par geográfico Norte / Sul global, pois ambas obscurecem as determinações histórico-estruturais que organizam a desigualdade infantil analisada neste livro.

Este livro, fruto de minha tese de doutorado, tem como objetivo analisar a inserção do tema da primeira infância nas agendas internacionais como estratégia discursiva e política adotada pelo Unicef para a superação da pobreza e das desigualdades sociais, evidenciando de que modo e por que essa agenda assume formatos distintos conforme o padrão de desenvolvimento econômico e social de cada país.

Mais especificamente, busco:

- **Identificar** a emergência da primeira infância nas agendas internacionais, situando o contexto em que a temática insurge.

- **Examinar** o contexto em que se opera a mudança de perspectiva e o deslocamento do foco para a primeira infância, estabelecendo sua relação com os diferentes estágios de desenvolvimento do capitalismo.
- **Analisar** as orientações do Unicef para a formulação de políticas sociais voltadas à primeira infância, considerando as diferenças socioeconômicas entre os países à luz dessas diretrizes.
- **Verificar** em que medida há, nesses documentos, a defesa dos direitos da primeira infância, de modo a identificar possíveis contradições entre o discurso e as propostas de ação do Unicef.
- **Descrever** os principais elementos que caracterizam os discursos produzidos pelo Unicef sobre a primeira infância.

Ao seguir o rastro das pegadas que tracei até aqui, resta-me arrematar a tessitura desta introdução. Tal como recomenda Manoel de Barros, “o verbo tem de pegar delírio” e, por isso, assumi o risco poético de afirmar que analisar o discurso do Unicef sobre a primeira infância é “apalpar as intimidades do mundo” sem abrir “o esplendor da manhã com faca”. É nesse apalpar que se revelam as contracorrentes: o mesmo vocabulário que diz proteger crianças também as converte em promessa de mercado; a mesma retórica que proclama equidade tangencia, em silêncio, as bordas do colonialismo. Meu propósito é, portanto, mergulhar nesses silêncios e “inventar” leituras que desafiam consensos, fertilizando caminhos críticos onde antes só havia a dureza – e o mutismo – das pedras.

Mas, fazer o verbo pegar delírio é explicitar aqui de onde vamos compreender a produção discursiva. Não tomo aqui a compreensão de discurso como mero veículo neutro de informações – postura própria às leituras positivistas que se limitam a aferir a “veracidade” ou a frequência de enunciados –, tampouco o trato como simples registro linguístico apartado das condições que o engendram. Parto da tradição marxista segundo a qual **discurso é prática social materializada**, um momento da produção ideológica: forma de trabalho simbólico que expressa, reproduz ou tensiona as relações de classe (Marx, Engels, 2010). Logo, investiguei o léxico do Unicef como parte da superestrutura que naturaliza relações de exploração, transformando a

infância pobre em investimento de alto retorno e silenciando a transferência de valor do trabalho reprodutivo e dos países periféricos para o centro. Assim, todo enunciado é lido como ato político: nenhum discurso é neutro, mas arena de disputa entre projetos antagônicos de desenvolvimento e de infância, razão pela qual “repetir, repetir – até ficar diferente” torna-se método para desvelar as marcas da ideologia nas costuras do texto (Barros, 1993).

Por ora, basta dizer que, tal qual nos ensina Barros, “repetir, repetir – até ficar diferente” é o método que orienta minha escritura: revisitarei documentos, dados e categorias quantas vezes forem necessárias, até que o sentido se desloque e revele as marcas da ideologia em suas costuras mais finas. Assim como o poeta retira grandeza daquilo que o senso comum classifica de miudeza, procurarei enxergar nos interstícios dos documentos institucionais as pequenas fendas onde latejam contradições capazes de questionar o próprio alicerce do investimento social.

Como quem “apalpa as intimidades do mundo” para fazer brotar sentidos onde o silêncio ainda pesa, este livro percorre cinco margens que, juntas, desenham o leito crítico do argumento. Na primeira, a Introdução, apresento os objetivos, a tese que defendo, as perguntas que me acompanharam e a metáfora das pedras de Manoel de Barros, com a qual sinalizo a contradição entre a retórica universalista do Unicef e as fissuras coloniais que ela procura disfarçar. Na segunda margem, o capítulo 2 – *Os Caminhos Metodológicos da Pesquisa* – detalho o ancoramento no materialismo histórico-dialético, conto como recolhi e lapidei 104 documentos do Unicef e exponho as perguntas-lupa que orientaram a análise temática. O capítulo 3 – *A Agenda da Primeira Infância em Tempos de Agudização das Expressões da Questão Social* – costura uma linha do tempo que vai da Declaração de Genebra (1924) aos ODS, mostrando como a infância foi sendo reconfigurada ora como direito, ora como ativo de produtividade, ao sabor do pulso do capital, e desenhando o contexto em que o discurso do UNICEF ganha forma. Já o capítulo 4 – *Políticas Sociais para a Primeira Infância e a Estratégia Discursiva do Unicef* – mergulha no corpus: em 4.1, desmonto o léxico dos “serviços básicos” (1970-1989); em 4.2, acompanho a virada para o capital humano (1990-2000); e, em 4.3, rastreio o *Nurturing Care Framework* e o cálculo de ROI nos anos 2000-2020, sempre contrastando as prescrições dirigidas aos países centrais e aos periféricos. Por fim, o capítulo 5 – *Conclusões* – devolve ao leitor

o eco do “silêncio das pedras”: sintetizo os achados, indico limites e reivindico políticas que tratem a criança como sujeito – e não como promessa de mercado –, reafirmando que repetir, repetir, “até ficar diferente”, é também um método de justiça.

Convido a/o leitor/a a caminhar comigo por esse exercício de “desaprender oito horas por dia” para aprender o essencial: que nenhum discurso é neutro e toda defesa da infância carrega, em suas entrelinhas, projetos de sociedade. Que este livro, antes tese, possa, à maneira de um “estilingue quebrado” no bolsinho da infância, lançar interrogativas sobre o firmamento dos consensos e, quem sabe, abrir frestas para políticas que se orientem menos por promessas de retorno e mais pela inteireza dos direitos humanos.

## II

### OS CAMINHOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA

*“Eu quase que nada não sei. Mas desconfio de muita coisa”  
(Guimarães Rosa).*

Foi por “desconfiar” de muita coisa, assim como Guimarães Rosa, que os debates sobre a realidade da primeira infância indicam o quão desigual ela pode ser, dependendo do continente em que cada criança nasce, que me deparei com o problema de pesquisa aqui apresentado. Ou seja, a condição de ser criança não é uma condição que se refira de igual forma a todas as pessoas. E essa assunção orientou meu caminho.

Parto do pressuposto de que na ciência, a pesquisa é uma atividade básica de indagação e construção da realidade, onde nada é um problema se não o é o da vida prática (Minayo, 2013). Na ciência, a metodologia é “[...] o caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade”, que inclui, simultaneamente, o método, as técnicas e a criatividade do pesquisador (Minayo, 2013, p. 14), todas elas como indissociáveis ao processo de pesquisa.

Além de situar os caminhos metodológicos escolhidos, este capítulo foi escrito com um propósito adicional: tornar visível o trabalho de pesquisa que muitas vezes permanece oculto atrás dos resultados. Em geral, o leitor(a) encontra conclusões e argumentos já consolidados, mas não acompanha, com a mesma nitidez, as decisões, filtros, impasses e retornos que permitiram chegar até eles. Ao explicitar essas escolhas — e as razões que as sustentam — busco afirmar a metodologia não como formalidade, mas como condição de rigor, coerência e honestidade intelectual.

Nesse sentido, ao narrar a construção do *corpus*, os critérios de seleção, os procedimentos de organização e o percurso analítico, espero que este trecho possa também servir de apoio e inspiração a estudantes e pesquisadoras/es que enfrentam o desafio de transformar inquietações em problemas de pesquisa e leituras em evidências. Não se trata de oferecer um roteiro pronto — porque não há estrada única —, mas de compartilhar uma forma de caminhar: como se define um recorte, como se interroga um documento e como se converte

abundância em pertinência, sem perder de vista o compromisso com o objeto e com as perguntas que o fazem existir.

É nesse terreno de “desconfianças” – agora assumido também como método – que iniciei a pesquisa com algumas perguntas, mas também com algumas ideias mais ou menos preconcebidas que serviram como o primeiro guia para a construção dos caminhos de aproximação do tema de estudo. Assim como em uma estrada desconhecida, o caminho metodológico se materializou em um processo reflexivo de muitas idas e vindas. Como um destino com muitas estradas possíveis, percorri estradas diferentes, indo e vindo em vários momentos, mas sempre encontrando em um ponto diferente do trajeto. Nenhuma estrada caminhada foi em vão ou voltou a um mesmo ponto. A pesquisadora foi urdida no processo de caminhar.

Uma grande companheira nesse percurso foi a criatividade. Como caminhante e ao mesmo tempo construtora dessa estrada, foi preciso experiência reflexiva, capacidade pessoal de análise e de síntese teórica, ao mesmo tempo em que era preciso acessar a todo momento nossa memória intelectual, não deixando de lado o comprometimento com o objeto de estudo e a capacidade de exposição que recusava a lógica formal-abstrata. Diante disso, o caminho buscou desenhar também a fala de sua caminhante (pesquisadora, jovem, com 2 crianças na primeira infância) que, de forma consciente e intencional, selecionou e construiu todas as etapas da pesquisa.

Ao falar dos caminhos escolhidos, acerca da metodologia de pesquisa científica, faz-se necessário citar os métodos como elementos indispensáveis a qualquer produção do conhecimento novo relevante teoricamente e/ou socialmente. Nesse caso, o método demarca um percurso escolhido em detrimento dos outros possíveis. Mais do que isso, o método não constitui a opção por um caminho dentre outros, mas um caminho seguro, que se configura como uma via para o alcance dos dados e a efetivação de interpretações dotadas de coerência para as questões norteadoras propostas. Concordo com Chauí (1994, p.134) de que “[...] o bom método que perseguimos foi aquele que nos permitiu conhecer o maior número de coisas com o menor número de regras.” Nesse sentido, o método foi o materialismo histórico-dialético, uma vez que esse estudo se fez à luz da historicidade, dialética, contradição e totalidade, tendo em vista que se propõe a analisar “[...] os contextos históricos, as determinações socioeconômicas dos fenômenos, as relações sociais de produção e de dominação com a compreensão das

representações sociais” (Minayo, 2013, p. 24). A escolha por esse referencial teórico também considera que “[...] o objeto das ciências sociais é complexo, contraditório, inacabado, e em permanente transformação” (Minayo, 2013, p. 22). Por isso, requer procedimentos de pesquisa que consigam conceber estes pressupostos com a intensidade com que se apresentam quando estão em relação (Lima; Mioto, 2007).

O método de pesquisa proporciona o conhecimento teórico, tendo em vista que parte da aparência para se apreender a essência do objeto. Ou, nos termos de Netto (2011, p. 336), a “[...] dialética é um movimento real. Mas para ela aparecer como um movimento real, há que estar equipado intelectualmente para poder apreender esse movimento do real – ele não é imediatamente visível”. Em nosso caso, a inserção do tema primeira infância nas agendas internacionais, e o que há por trás do discurso e das políticas adotadas para a superação da pobreza e desigualdades sociais defendidas pelo Unicef requer teoria. O materialismo histórico-dialético considera uma visão de homem sujeito histórico crítico, que ao mesmo tempo que influencia, é influenciado pela realidade social concreta, uma vez que não existe realidade sem homem, do mesmo modo que não é (somente) realidade do homem. Assim sendo, é a realidade do homem que, na natureza, e como parte da natureza, cria a realidade humano social, que suplanta a natureza, e a história determina o seu lugar no universo (Kosík, 2002). Uma vez que a realidade não é nada dado, imediato, pronto e acabado, não se apresenta aos homens claramente, pelo contrário, se esconde e aparece, faz se necessário desvendar o aparente, revelar a essência do fenômeno, pois compreender o fenômeno é alcançar a essência (Kosík, 2002).

O materialismo histórico-dialético apresenta como categorias fundamentais: a totalidade, a historicidade e a contradição que permeiam todo estudo e estão interligadas. A categoria totalidade não pode ser compreendida como a reunião de todos os fatos, de todas as partes, mas sim como uma unidade dialética, em movimento, um todo articulado ao mesmo tempo em que é interconectado, a ponto de que a relação entre as partes altera o sentido de cada parte desse todo. Exprime que a realidade é um todo estruturado, dialético, no qual ou do qual qualquer fato (classes e/ou conjunto de fatos) pode ser racionalmente compreendido. De tal maneira, os fenômenos são compreendidos como parte integrante de um contexto mais amplo,

sendo preciso ir do geral ao singular, problematizando a realidade, estabelecendo relações das partes com esse todo, que mutuamente se influenciam (Kosík, 2002).

Já a categoria historicidade parte da compreensão da história pelas “lentes” dos processos de produção e reprodução material. Para Marx, a história se modifica dialeticamente através da luta de classes (considerada o “motor da história”), de modo que não segue um curso unilinear e evolutivo. Nesse sentido, Marx e Engels em “Dezoito Brumário de Luiz Bonaparte” (s.d., p.8) argumentam que “[...] os homens fazem a sua própria história, mas não a fazem como querem; não a fazem sob circunstâncias de sua escolha e sim sob aquelas com que se defrontam diariamente, ligadas e transmitidas pelo passado.” Nesse sentido, passado e presente têm uma relação mútua, permeada historicamente por contradições (Kosík, 2002). Tais contradições estão presentes nos fenômenos econômicos, sociais e políticos e constituem-se em produtos da ação e interação, da produção e da reprodução da sociedade pelos sujeitos (Minayo, 2013).

A escolha pelo método materialista dialético se fez pelo fato de este permitir o entendimento e desvelamento das determinações que permeiam nosso objeto, ponderando a luta de classe, as relações sociais e a ideologia. Além disso, esse método sinaliza a necessidade de uma mudança societal como condição essencial para a superação das desigualdades provocadas pelo modo de produção capitalista. Utilizo essa perspectiva como norte para percorrer o estudo das categorias Estado, Política Social e Agenda pública, com o foco na primeira infância, permeadas pelas categorias inerentes ao método enquanto referencial teórico.

O caminho que escolhi trilhar abarcou uma abordagem qualitativa. A abordagem qualitativa responde a questões muito particulares, “[...] com um nível de realidade que não pode ou não deveria ser quantificado. Ou seja, trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes (Minayo, 2013, p. 21)”. Trabalhando com documentos como fonte secundária, meu desafio era evidente. Como fonte secundária, o *corpus* englobou materiais que traziam síntese de dados e proposições da agência selecionada.

Recorri a pesquisa documental. Concordo com May (2004) que nenhum documento é criado deslocado de situações concretas assentadas no transcorrer dos processos históricos e que essas são

multideterminadas, demandando dos pesquisadores que optam por esse tipo de abordagem, a necessidade de capturar as diversas dimensões imbricadas nessa processualidade a partir dos documentos escolhidos para análise (May, 2004). Recorri a documentos oficiais produzidos pelo Unicef. A Pesquisa Documental procura retirar dos documentos toda a análise, mediante organização e interpretação. Consideramos “[...] como documento qualquer registro escrito que possa ser usado como fonte de informação” (Alves-Mazzotti, 1998, p. 169). No caso da pesquisa, os documentos podem não ser encontrados com facilidade e, mesmo que sejam, cabe a nós, pesquisadores, relacioná-los ao momento em que foram criados, identificando quem os criou e para qual finalidade (Pimentel, 2001). O caminho trilhado seguiu a diretriz do problema de pesquisa, buscando a montagem progressiva das peças como em um grande quebra-cabeça (Pimentel, 2001). Nesse movimento, a análise exigiu não somente localizar documentos, mas interrogá-los sistematicamente. Por isso, ao me deparar com os materiais selecionados, três perguntas foram guia: quem escreveu? O que diz? O que deixa de dizer?

A caminhada (pesquisa) foi realizada em três etapas articuladas e não lineares (as idas e vindas foram parte de uma processualidade à medida que os documentos desvelavam novos pontos e exigiam revisão de rota, retomadas, exclusões e novas descobertas): a etapa exploratória, detalhada a seguir, a pesquisa documental e, por fim, análise e tratamento dos documentos selecionados. Como em um quebra-cabeça de muitas peças, montá-lo nem sempre é uma tarefa simples. As peças (documentos) podem não ser encontradas com facilidade e, mesmo que sejam, o pesquisador precisa relacioná-las não ao momento em que se está montando, mas ao tempo em que foram criadas, associando-as a quem as criou, para quem e qual seu objetivo. Com isso, o quebra-cabeça, apesar de ter sido produzido há muito tempo, só poderá ser montado no presente se o pesquisador tiver clareza de que deve reportá-lo ao momento sócio-histórico que influenciou na sua produção (Pimentel, 2001).

## **2.1 A etapa exploratória da pesquisa: do grupo de estudos ao recorte do objeto**

Como indiquei no início deste capítulo, a pesquisa se organizou em três etapas articuladas. A primeira delas foi a etapa exploratória,

decisiva para a delimitação do objeto e para o recorte adotado em relação às organizações internacionais, em especial o Unicef.

No interior dos debates do Grupo de Estudos Desenvolvimento Social e Primeira Infância, passou a chamar minha atenção a frequência e intensidade com que o tema da primeira infância aparecia nos discursos de organizações internacionais – especialmente aquelas vinculadas à ONU. A princípio, essa presença reiterada poderia ser interpretada como um avanço: sinal de que as crianças desse grupo etário estariam finalmente ocupando um lugar de destaque na agenda global, com base no reconhecimento de sua especificidade e vulnerabilidade, como argumentou Penn (2002). No entanto, essa hipótese inicial demandava problematização. Era preciso verificar se essa centralidade representava uma transformação efetiva no paradigma de proteção global ou se tratava somente de um deslocamento discursivo. A partir dessas inquietações, iniciei a fase exploratória da pesquisa, que permitiu delimitar o objeto de estudo e aprofundar a análise crítica do papel das organizações internacionais – com especial atenção ao Unicef – na formulação e disseminação de discursos sobre a primeira infância no século XXI.

Definido o Unicef como foco de análise, minha primeira questão consistiu em identificar em que momento o termo "primeira infância" passou a figurar com destaque nos documentos da instituição. Para isso, realizei uma pesquisa exploratória no banco de dados do próprio Unicef, com foco nos relatórios anuais publicados entre 1972 e 1990. O relatório de 1973 já trazia ações voltadas à primeira infância, especialmente no que se refere ao acesso à água potável, alimentação básica e educação. Ao longo das décadas seguintes, o tema aparece recorrentemente – ainda que os enfoques variem –, e das 19 publicações consultadas, 15 continham menções diretas a ações para crianças pequenas, suas famílias e comunidades. O mapeamento também revelou um dado fundamental: os investimentos priorizavam países denominados pela agência como mundo em desenvolvimento, sinalizando, desde então, o público-alvo preferencial da atuação da agência. Esse achado inicial ofereceu as primeiras pistas e reforçou a necessidade de aprofundar criticamente o que, à primeira vista, aparece como ação técnica dita neutra em favor das crianças.

Ao olhar para esses documentos na caminhada exploratória da pesquisa, identifiquei que os documentos – alvo da análise – eram interessantes não somente pelas informações que eles traziam

diretamente (o que foi escrito), mas também por aquilo que não era dito (o que não foi escrito). Nesse sentido, May (2004) nos lembra que os documentos são visualizados como instrumentos por meio dos quais se manifestam tentativas de convencer sujeitos políticos, significando acontecimentos sociais demarcados em determinadas conjunturas.

Essa etapa exploratória, portanto, não somente consolidou a escolha do Unicef como objeto privilegiado de análise, como também lançou as bases empíricas e conceituais para as perguntas que orientam este trabalho. A partir dela, tornou-se necessário olhar não só para os documentos da agência, mas também para o modo como a primeira infância vinha sendo tematizada no campo acadêmico, o que me conduziu à revisão de literatura apresentada a seguir.

### **2.1.1 Revisão da produção acadêmica sobre primeira infância e Unicef**

Paralelamente à aproximação ao *corpus* documental do Unicef, busquei situar a pesquisa no interior do debate acadêmico sobre primeira infância, desenvolvimento e políticas sociais. O objetivo foi identificar como o tema vinha sendo tratado nas ciências sociais e em que medida o papel das organizações internacionais – em especial o Unicef – já havia sido problematizado em chave crítica.

No percurso da investigação, um dado revelou-se particularmente relevante. Em 2016, a revista científica *The Lancet* publicou a série “Apoiando o desenvolvimento na primeira infância: da ciência à difusão em grande escala”, na qual pesquisadores identificaram um aumento expressivo, desde o ano 2000, na produção científica sobre o tema do desenvolvimento na primeira infância (*The Lancet*, 2016). Ou seja, o debate impulsionado pelo Unicef não somente atravessava as instâncias institucionais e normativas, mas também reverberava com força no campo acadêmico. Diante dessa constatação, tornou-se necessário mapear essa produção, identificar quais perspectivas nela predominavam e, sobretudo, se os estudos publicados respondiam – ou silenciavam – as questões que movem esta pesquisa. Esse exercício permitiu reforçar a relevância científica da minha proposta, ao situá-la como uma contribuição crítica frente a um campo marcado por abordagens técnico-científicas, frequentemente despolitizadas.

Com o objetivo de identificar o estado da arte sobre o tema, realizei uma busca sistemática nas bases de dados nacionais da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) e no Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). A escolha dessas bases se deu por sua abrangência na área das ciências sociais e facilidade de acesso aos documentos. Para a pesquisa, foram utilizados como descritores os termos: primeira infância, políticas sociais e Unicef.

A análise dos resultados obtidos revelou uma lacuna significativa na produção acadêmica nacional. Não identifiquei, nessas bases, trabalhos que articulem a inserção da primeira infância nas agendas governamentais globais com sua funcionalidade ao modo de produção capitalista. Tampouco localizei estudos que, à luz da conjuntura atual marcada pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), investiguem criticamente o papel do Unicef tanto na promoção da inclusão da primeira infância nas agendas dos governos quanto na formulação de orientações para políticas sociais voltadas às crianças de 0 a 5 anos, considerando o nível de desenvolvimento econômico dos países.

Considerando que se trata de um fenômeno que ultrapassa as fronteiras nacionais e está presente em discursos e práticas globais, ampliei minha investigação para bases de dados internacionais, como a *Scientific Electronic Library Online* (SciELO) e a Scopus. Utilizamos, nessas buscas, os descritores em língua inglesa: *early childhood*, *early childhood development* e Unicef. Ainda assim, não localizamos estudos que realizassem a análise crítica que proponho neste trabalho.

Para assegurar a pertinência dos descritores empregados em termos internacionais, realizei também buscas exploratórias no Google Acadêmico. A partir dos materiais localizados, examinei os termos-chave empregados e verifiquei a correspondência com os que orientaram minha pesquisa. Embora tenha encontrado alguns trabalhos que abordam o tema do desenvolvimento na primeira infância (Quadro 2), nenhum deles adotava a abordagem analítica aqui proposta, seja quanto à amplitude da análise, seja quanto às questões políticas e estruturais envolvidas.

A inexistência de estudos que articulem criticamente o papel do Unicef na formulação e difusão de políticas para a primeira infância, considerando a lógica do capital e as desigualdades entre países centrais e periféricos, evidencia o ineditismo desta tese. Ao buscar preencher

essa lacuna, minha proposta se insere como uma contribuição original ao campo das políticas sociais e dos estudos críticos sobre infância.

**Quadro 2 - Publicações Internacionais sobre Primeira Infância**  
(continua)

<b>Título</b>	<b>Autor(es)</b>	<b>Ano</b>
<i>Early childhood care and education (ECCE): a world survey</i>	E. A. Fisher	1991
<i>Child care in context: Cross-Cultural Perspectives</i>	Michael E. Lamb et al	1992
<i>Childhood Matters: Social Theory Practice changing nature of children's lives and Politics</i>	Donaldj. Hernande	1996
<i>Parental leave and child health</i>	Ruhm, C. J.	2000
<i>Early Childhood Care and Education and other Family Policies and Programs in South-East Asia</i>	Sheila B. Kamerman	2002
<i>Na Integrated Approach to Early Childbod Education and Care</i>	Lenira Hadad	2002
<i>A Child-Centred Social Investment Strategy</i>	Gøsta Esping-Andersen	2003
<i>Parental leave and child health across oecd countries</i>	Sakiko Tanaka	2005
<i>A global history of early childhood education and care</i>	Sheila B. Kamerman	2006
<i>(Re)Positioning the Child in the Policy/ Politics of Early Childhood</i>	Christine Woodrow; Frances Press	2007
<i>The sociology of childhood as scientific communication: Observations from a social systems perspective</i>	Michael King	2007
<i>The meaning and making of childhood in the era of globalization: Challenges for social work</i>	Janet L. Finn; Lynn M. Nybell; Jeffrey J. Shook	2009
<i>Children and the Good Life New Challenges for Research on Children</i>	Sabine Andresen, Isabell Diehm, Uwe Sander e Holger Ziegler	2010
<i>Navigating the bio-politics of childhood</i>	Nick Lee; Johanna Motzkau	2011
<i>Policies to Assist Parents With Young Children</i>	Christopher J. Ruhm	2011
<i>Early Childhood Education and Care: Providing all our children with the best start for the world of tomorrow</i>	European commission	2011

<b>Título</b>	<b>Autor(es)</b>	<b>Ano</b>
<i>Parental leave regulations, mothers' labor force attachment and fathers' childcare involvement: evidence from a natural experiment</i>	Jochen Kluge; Marcus Tamm	2012
<i>Social protection for children: Key policy trends and statistics</i>	Social protection policy papers	2015
<i>Changing families in the European Union: trends and policy implications</i>	Livia Sz. Oláh	2015
<i>Nurturing care for early childhood development</i>	UNICEF, BANCO MUNDIAL, OMS.	2018
<i>Why global? Children and childhood from a decolonial perspective</i>	Lucia Rabello de Castro	2019
<i>A future for the world's children? A WHO–UNICEF Lancet Commission</i>	Helen Clark et all	2020
<i>Family policies and child well-being</i>	Lidia Panico, Morgan Kitzmann	2020
<i>Western Childhood and the Welfare State. Some Theoretical Reflections about an Old Interrelationship</i>	Dra. Johanna Mierendorff	2020

**Fonte:** Produções localizadas em **Google Scholar**, *SpringerLink*, *SAGE Journals* e *OECD iLibrary*. Sistematizado pela autora, 2025.

Essa revisão da literatura, ao mesmo tempo em que apontou a vitalidade do debate sobre primeira infância, evidenciou o silêncio em torno das dimensões ideológicas e geopolíticas do discurso do Unicef. É à luz dessa lacuna que, nas subseções seguintes, apresento o processo de composição do *corpus* documental e o percurso analítico adotado para examinar, em detalhe, as racionalidades que atravessam as diretrizes da agência para a primeira infância.

## 2.2 O banco de dados do Unicef<sup>17</sup> e a saga do *corpus* documental

Nossa primeira tarefa foi entender quais documentos o Unicef disponibilizava e como estavam organizados, para que pudéssemos identificar quais documentos tínhamos acesso. A instituição contava com um banco de dados, de acesso público, com uma série de documentos, passíveis de serem pesquisados com palavras-chave.

<sup>17</sup> <https://www.Unicef.org/search>

Diante disso, a possibilidade de acesso aos documentos produzidos pela instituição permitia a delimitação do nosso *corpus* empírico.

**Além da existência do banco de dados, foi necessário considerar as condições concretas de acesso às fontes.** É preciso ter clareza de que a pesquisa documental não depende somente do desejo de quem pesquisa em responder uma determinada questão, o tendo como subsídio as fontes documentais. Para além disso, era preciso acessar os documentos necessários para a estruturação da pesquisa, o tempo que isso requeria, os recursos disponíveis para consegui-los, não deixando de considerar os problemas que podem ocorrer no processo de coleta de dados (May, 2004). Mas, para além de localizar as fontes documentais, era mister entender os desafios de trabalhar com documentos oficiais, produzidos pelo Unicef. Ou seja, quem escreve traz uma característica central: o texto como síntese de posicionamentos defendidos pela agência.

A pesquisa documental envolveu duas varreduras no site da Unicef. A primeira, em 2019, momento em que o repositório passava por uma reformulação: mesmo consultando as coleções *Annual Report* e *The State of the World's Children*, o descritor *earlychildhood* somente **157 documentos** (141 relatórios e 16 guias). Após a atualização completa da base, repeti o levantamento em 2022; nessa segunda busca, o mesmo descritor recuperou **811 documentos** - acréscimo substancial de materiais em relação a 2019. Por isso, incorporei esse novo conjunto aos nossos dados e reprocesssei todas as etapas de seleção do *corpus*.

Inicialmente, meu objetivo foi selecionar documentos utilizando as palavras-chave que eram recorrentes nos materiais que abordavam a primeira infância: *early childhood* e *early childhood development*. A quantidade de documentos localizados inicialmente foi: 811 (*early childhood*) e 750 (*early childhood development*), que demonstrou que essas palavras eram amplamente encontradas nos materiais produzidos pelo Unicef. Se somarmos 811 com os 750, teremos um total de 1561.

Foi necessário a realização de algumas etapas para seleção do *corpus*. A primeira delas consistiu em filtrar por tipo de documento. Nessa etapa, verifiquei que parte dos documentos encontrados com as palavras-chave eram apelos, artigos, biografias, post no blog, campanha, links, assessoria de mídia, nota de notícia, página, anúncio de parceria, sites parceiros, ensaio fotográfico, comunicado a imprensa, observações e vídeos que somente mencionavam as palavras usadas na pesquisa (377 documentos). Esses foram eliminados, pois não se

caracterizavam como documentos com posicionamentos e proposições da agência para a primeira infância.

Desse modo, cheguei a 434 itens, organizados segundo a tipologia indicada pelo próprio Unicef para cada documento, sem qualquer reclassificação de nossa parte. Com os 434 documentos, analisei cada grupo, verificando que documentos eram, se havia ainda alguma repetição, subgrupos e/ou área de abrangência (região e/ou país). No grupo denominado “Relatório Anual” verifiquei que havia 4 subgrupos: 1) relatório anual, 2) relatório de recursos regulares, 3) relatório de resultados anuais globais por tipo de ação e, 4) relatório de resultados anuais globais por área do objetivo. No grupo “documentos” verifiquei que havia documentos que eram referentes a regiões específicas. Como a nossa pesquisa é em âmbito mundial, optei por filtrar os documentos e manter somente os que eram de caráter global. No grupo denominado “Relatório Principal”, o mesmo relatório era apresentado em diferentes idiomas, portanto, havia duplicidade do documento. Filtrei e mantive somente os em língua inglesa. No grupo “Programas”, verifiquei no site do Unicef que, na realidade, não se tratava de documentos publicados, mas sim publicações da instituição das atividades que realizam nas diversas áreas. Diante disso, optei por eliminá-lo e pois, como não era um documento publicado, ele poderia sofrer modificação a qualquer tempo se a instituição optasse por atualizá-lo. No grupo nomeado por “Relatório”, observei que os “Relatório Anual”, “Relatório Principal” e “Relatório de Situação” estavam inseridos nesse grupo. Logo, havia duplicidade de documentos, além de conter documentos regionais. Diante disso, filtrei primeiramente por região, destes, excluí os que estavam duplicados. O grupo de documentos “Relatórios de Situação” foi retirado da amostra, uma vez que era referente a uma região ou país e nossa pesquisa considerou as diferentes regiões do mundo. Assim, ao final dessas análises, a amostra ficou constituída por **232 documentos** (Quadro3).

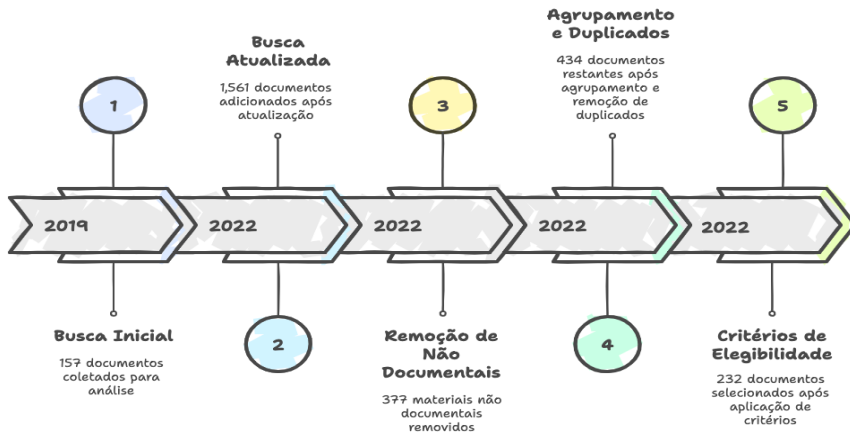
**Quadro 3 - Documentos por Tipo (quantitativo)**

<b>Tipo de Documento</b>	<b>Objetivo do Documento</b>	<b>Inicial</b>	<b>1ª. etapa</b>
<b>Relatório Anual</b>	Apresenta resultados Anuais Globais	86	86
<b>Documento</b>	Guias com recomendações para os governos.	40	32
<b>Relatório principal</b>	Apresentam indicadores sobre a situação mundial da infância.	49	40
<b>Programa</b>	Elaboração escrita do plano de atividades realizadas pelo Unicef.	28	0
<b>Relatório</b>	Apresenta dados e descreve práticas e políticas que os governos podem realizar direcionadas a infância	220	74
<b>Relatório de Situação</b>	Monitoram a resposta humanitária do Unicef. Atualizam a situação e as necessidades das crianças em um país ou região.	11	0
<b>Relatório de Situação</b>		<b>434</b>	<b>232</b>

Fonte: Sistematizado pela autora, 2025.

Os quantitativos consolidados serviam como ponto de partida para explicitar de maneira visual o percurso metodológico que nos conduziu à delimitação da amostra final. Com o objetivo de garantir transparência quanto aos critérios empregados e às decisões de inclusão ou exclusão adotadas em cada etapa, elaborei a Figura 3. Nela, apresento um diagrama de fluxo que detalha, passo a passo, o processo de triagem: I) identificação dos registros brutos no repositório do Unicef; II) aplicação dos filtros por tipo de documento; III) verificação de duplicidades, sobreposições linguísticas e recortes geográficos; e IV) composição da amostra analítica de 232 documentos.

Figura 3 – Seleção do *Corpus* Empírico



Elaborado pela autora, 2025.

Com 232 documentos e inúmeras páginas, nos parecia termos alcançado um mirante após longa subida: a vista é ampla, porém exige que se distingam montanhas de miragens. Nesse ponto, a própria pesquisa passou a sussurrar perguntas novas: “Quais desses documentos realmente dialogam com o problema? Em que medida falam da primeira infância e não somente a utilizam como pano de fundo retórico?”

Para responder, sabia que precisava trocar a luneta pela lupa – revisitar cada peça com o cuidado de quem seleciona tesselas para compor um mosaico. A saga do *corpus*, portanto, não terminava na coleta bruta; ela somente mudava de ritmo, chamando-me ao refino crítico. Era chegada a hora de interpelar cada texto com o nosso trio de perguntas-guia (“o que ele é?”, “o que ele diz?” e “o que silencia?”) e, sobretudo, confrontá-lo com os objetivos da tese. Só assim transformaria abundância em pertinência, número em evidência, dispersão em trilha coerente. É justamente esse movimento – a re Checagem minuciosa dos 232 documentos à luz dos critérios que delineamos – que marcava o começo da próxima etapa da caminhada.

### 2.2.1. O processo de seleção do *corpus* - recheando os documentos à luz dos objetivos

Passei à leitura dos 232 documentos, visando identificar se eles ofereciam (ou não) as informações necessárias ao nosso objeto. A pergunta aqui era: esses documentos são adequados ao nosso objeto?

Os critérios de inclusão utilizados foram:

1) O documento dispunha de dados referentes a primeira infância no mundo. Uma vez que a atuação do Unicef não está restrita a crianças na primeira infância, precisávamos acessar os documentos que tratavam somente desse grupo etário. Somado a isto, como pretendíamos tecer comparações entre diferentes realidades socioeconômicas, era preciso que o documento tivesse abrangência mundial.

2) O documento apresentava ações/proposições de políticas para a primeira infância. Essa informação era importante para identificarmos se a instituição atuava no âmbito da primeira infância e se havia diferença entre os países nas proposições realizadas pelo Unicef.

3) O documento apresentava dados que nos permitiam tecer comparações entre diferentes realidades socioeconômicas. Isso era necessário para analisarmos se há diferenças na realidade da primeira infância de acordo com o país – central ou periférico, visando identificar se havia diferenças e/ou similaridades e quais seriam.

Em termos procedimentais, primeiramente, analisei o conjunto de 86 relatórios que compunham o grupo “Relatórios Anuais”. Verifiquei, inicialmente, que esse conjunto consistia em documentos produzidos anualmente pelo Unicef (regularidade, abrangência, padrão), oferecendo informações necessárias para identificarmos a emergência da primeira infância nas agendas internacionais, refletindo o contexto em que a temática emergiu. Restava verificar se eram necessários os relatórios dos 4 subgrupos. Após a leitura exploratória de alguns<sup>18</sup> relatórios dos diferentes subgrupos, constatei que os documentos denominados por “relatórios anuais”, por serem os primeiros relatórios produzidos, tinham regularidade e padrão (apresentando o mesmo formato/conjunto de informações), sendo os

---

<sup>18</sup> Fizemos a leitura de, ao menos, 5 relatórios de cada subgrupo para entender as diferenças, similaridades e características principais.

únicos que permitiam identificar quando o tema da primeira infância passou a ser discutido pelo Unicef e as mudanças que ocorreram ao longo dos anos de atuação da instituição. Diante disso, optamos por mantê-los em nossa amostra (50 documentos cobrindo o período de 1972 a 2022).

O segundo grupo de documentos explorado foi o que o Unicef nomeou por “Documento” - guia com recomendações para os governos. A análise para verificar se e quais documentos desse grupo seriam mantidos ou não na amostra se deu a partir da leitura do título do documento e do resumo apresentado pelo Unicef. Após análise, 06 documentos foram eliminados por serem referentes a países específicos (Quênia, Papua-Nova Guiné, Jamaica, Gana e Moldávia). Os outros 13 foram retirados por não terem relação com a temática estudada, somente apareceram na busca em função do descritor “*early*” e um por estar duplicado. Restaram 12 documentos mantidos por trazerem informações sobre ações/proposições de políticas para a primeira infância propostas pelo Unicef (Quadro 4).

**Quadro 4 - Selecionados: Grupo “Documentos” (Unicef) (continua)**

Documentos	Conteúdo	Ano
<i>Early Childhood Development in Emergencies: Integrated programme guide</i>	Apresenta orientações sobre a integração das atividades de DPI em programas de nutrição em um cenário de emergência.	2014
<i>Child rights education toolkit</i>	Define o que se entende por educação para os direitos da criança e a abordagem dos direitos da criança.	2014
<i>Teaching and learning about child rights</i>	Este estudo explora a educação para os direitos da criança na educação infantil, escolas primárias e secundárias em 26 países.	2015
<i>The Unicef health systems strengthening approach</i>	Guia abrangente para o trabalho da organização de sistemas de saúde.	2016
<i>Unicef Programme Guidance for Early Childhood Development</i>	Fornecer informações para o auxílio no alcance dos compromissos assumidos para o DPI nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).	2017
<i>Caring for the Caregiver</i>	Programa do Unicef a formação dos cuidadores de crianças na primeira infância: Cuidando do Cuidador (CFC).	2019

Documentos	Conteúdo	Ano
<i>Paid Parental Leave and Family-Friendly Policies</i>	Este resumo consiste em uma revisão das evidências sobre o impacto da amamentação e nutrição adequada, e o recebimento de imunizações na saúde infantil, bem como se a licença parental paga pode aumentar as taxas de cada uma delas, apoiando assim o desenvolvimento saudável da primeira infância.	2019
<i>Global Resource Guide on Public Finance for Children in Early Childhood Development</i>	Visa apoiar as equipes nacionais do Unicef, parceiros de desenvolvimento e governos em relação aos recursos para o desenvolvimento da primeira infância (ECD).	2020
<i>Guidance on Reopening Early Childhood Education Settings</i>	Descreve os principais princípios e medidas práticas para os tomadores de decisão considerarem em relação às instituições de educação infantil.	2020
<i>Family-friendly policies: A global survey of business policy 2020</i>	Visa promover a ação empresarial em políticas favoráveis à família.	2020
<i>Family-friendly policies: Redesigning the workplace of the future</i>	As recomendações apresentadas neste resumo de política abrangem quatro conjuntos de políticas eficazes que abrangem a gravidez até quando as crianças iniciam a escolaridade formal.	2020
<i>No Time to Waste</i>	Melhorar as dietas, serviços e práticas para a prevenção, detecção precoce e tratamento da desnutrição na primeira infância.	2021

Fonte: Unicef (2024); sistematizado pela autora, 2025.

O terceiro grupo de documentos examinado foi os 40 que compunham os classificados pelo Unicef como “Relatório Principal”, que consistia em Relatórios Anuais Situação Mundial da Infância (*The State of the World's Children*) (Quadro 5). Fiz a leitura flutuante do documento visando identificar como eram estruturados, conteúdos recorrentes, periodicidade de publicação e, principalmente, se as informações fornecidas poderiam auxiliar no alcance dos objetivos da pesquisa. Após examiná-los, optei por mantê-los em nossa amostra uma vez que eles apresentam dados que nos permitem tecer comparações entre diferentes realidades socioeconômicas.

Quadro 5 - Seleccionados: Grupo “Relatório Principal”  
(Unicef) (continua)

Ano	Título	Questão-chave
1980-81	<i>The impact of poverty on children's lives.</i>	Aborda o impacto da pobreza na vida das crianças
1981-82	<i>Improving the lives of children by the end of the twentieth century.</i>	Aborda o progresso do desenvolvimento para o bilhão de pessoas mais pobres do mundo.
1982-83	<i>The child survival and development revolution.</i>	Trata sobre os avanços nas ciências biológicas e na organização social para diminuição da mortalidade infantil
1984	<i>The worldwide response to the 'child survival and development revolution'.</i>	Descreve a resposta mundial ao desafio da "revolução da sobrevivência e desenvolvimento infantil" e reúne exemplos das técnicas que tornam essa revolução possível.
1985	<i>Shifting the focus of health care from institutions to families.</i>	Aborda a situação crítica das crianças em todo o mundo, destacando a necessidade urgente de intervenções em saúde, nutrição e educação
1986	<i>The surge forward in immunization.</i>	Aborda questões críticas que afetam a saúde e o desenvolvimento infantil globalmente
1987	<i>Commemorating 40 years of Unicef.</i>	Aborda a situação das crianças no mundo, destacando os avanços e desafios enfrentados nas últimas quatro décadas.
1988	<i>A direct appeal for the involvement of all possible resources.</i>	Aborda a situação das crianças em todo o mundo, destacando a necessidade de um movimento social para melhorar a saúde infantil.
1989	<i>Looking at some of the major child health achievements of the 1980s.</i>	Destaca a importância de medir o desenvolvimento real, utilizando indicadores como a taxa de mortalidade infantil para avaliar o bem-estar das crianças.
1990	<i>The great achievements and great setbacks of the 1980s.</i>	Resume os grandes retrocessos e grandes conquistas da década de 1980 e define os desafios centrais para a próxima década.
1991	<i>The 1990 World Summit for Children and its outcomes</i>	Destaca a situação crítica das crianças globalmente, enfatizando a necessidade de um compromisso renovado para garantir seus direitos e bem-estar.
1992	<i>10 propositions for ending extreme poverty among one quarter of the world's people.</i>	Destaca a necessidade urgente de abordar a pobreza infantil e a desigualdade de gênero em um novo contexto global

Ano	Título	Questão-chave
1993	<i>The means to end mass malnutrition, preventable disease and widespread illiteracy.</i>	Destaca a situação crítica da saúde e bem-estar infantil global.
1994	<i>The progress against the major threats to the health and nutrition of children.</i>	Resume o progresso que está sendo feito contra as principais ameaças à saúde e nutrição das crianças nas comunidades mais pobres do mundo.
1995	<i>Key strategies behind progress made and the upcoming 1995 World Summit for Social Development.</i>	Destaca o que está sendo alcançado após as promessas específicas feitas pelos líderes mundiais na Cúpula Mundial da Infância de 1990.
1996	<i>Unicef's 50th anniversary: Children in war.</i>	Destaca a situação crítica das crianças em várias regiões, especialmente em áreas afetadas por conflitos.
1997	<i>An end to child labour and advocating urgent support for education.</i>	O Unicef pede o fim imediato do trabalho infantil perigoso e explorador e defende apoio urgente à educação, para que as crianças possam adquirir conhecimento e habilidades para melhorar suas vidas.
1998	<i>Sound nutrition can change children's lives.</i>	Destaca a crise silenciosa da desnutrição infantil, que afeta mais de 200 milhões de crianças em países em desenvolvimento.
1999	<i>The goal — education for all.</i>	Destaca a importância da educação como um direito humano fundamental e um “motor” de transformação social.
2000	<i>A call to industrialized and developing countries to reaffirm their promises for children.</i>	Retoma aos compromissos mundiais assumidos com a CDC em 1989 e confirmados com a Cúpula Mundial para Crianças de 1990.
2001	<i>The earliest years of a child's life influence the rest of childhood and adolescence.</i>	Destaca que o que acontece durante os primeiros anos de vida de uma criança influencia como o resto da infância e adolescência se desenrola.
2002	<i>Turning commitments into actions that improve the lives of children and families.</i>	Aborda a liderança necessária para transformar os compromissos assumidos na Cúpula Mundial da Criança de 1990 em ações que melhoraram a vida de crianças e famílias.
2003	<i>Meaningful child participation from every region of the world.</i>	Aborda a participação infantil.
2004	<i>Girls, education and development</i>	Enfatiza a educação de meninas e sua relação com todas as outras metas de

Ano	Título	Questão-chave
		desenvolvimento e com a promessa de Educação para Todos.
2005	<i>Childhood Under Threat</i>	Destaca como pobreza, conflitos e HIV/AIDS ameaçam os direitos e o bem-estar de mais de um bilhão de crianças.
2006	<i>Reaching the excluded and the invisible children of the world.</i>	Destaca as crianças mais difíceis de alcançar, os fatores que as excluem e as tornam invisíveis, e as ações que os responsáveis pelo seu bem-estar devem tomar para protegê-las e incluí-las.
2007	<i>Investing in women's rights to advance the rights of both women and children.</i>	Analisa a discriminação e o desempoderamento que as mulheres enfrentam ao longo de suas vidas.
2008	<i>The state of child survival and primary health care for mothers, newborns and children today.</i>	Avalia o estado da sobrevivência infantil e dos cuidados primários de saúde para mães, recém-nascidos e crianças.
2009	<i>The latest paradigms in health programming and policies for mothers and newborns.</i>	Examina questões críticas na saúde materna e neonatal.
2010	<i>Celebrating 20 Years of the Convention on the Rights of the Child.</i>	O relatório avalia o impacto da Convenção no bem-estar das crianças e no desenvolvimento humano durante as últimas duas décadas.
2011	<i>Investing in adolescents for breaking the cycles of poverty and inequity.</i>	Aborda a situação das crianças e adolescentes globalmente, destacando desafios como a pobreza, a educação e a saúde.
2012	<i>Children in an urban world.</i>	Destaca a situação das crianças em um mundo urbano.
2013	<i>Children with disabilities: From exclusion to inclusion.</i>	Aborda a inclusão de crianças com deficiência.
2014	<i>Every child counts – revealing disparities, advancing children's rights.</i>	Destaca os avanços e desafios enfrentados por crianças globalmente.
2015	<i>Reimagine the future: Innovation for every child.</i>	Destaca a necessidade de inovação para garantir que todas as crianças tenham acesso a oportunidades iguais.
2016	<i>A fair chance for every child.</i>	Destaca a situação crítica das crianças em todo o mundo, abordando questões como mortalidade infantil, educação e desigualdade.

Ano	Título	Questão-chave
2017	<i>Children in a Digital World.</i>	Aborda a vida digital das crianças e adolescentes.
2019	<i>Children, Food and Nutrition.</i>	Aborda a nutrição infantil em um mundo em mudança, destacando o aumento da obesidade entre crianças de diferentes classes sociais.
2021	<i>On My Mind: Promoting, protecting and caring for children's mental health.</i>	Destaca a importância da saúde mental infantil.
2023	<i>For Every Child, Vaccination</i>	Aborda a importância da vacinação infantil e os desafios enfrentados.

**Fonte:** Relatórios Unicef *The State of the World's Children*. Sistematizado pela autora, 2025.

Finalmente, o quarto grupo explorado foi o nomeado “Relatório” com 74 documentos. Como consistia em uma amostra maior de documentos, primeiramente procurei entender no site da instituição por que eles haviam surgido na busca e identifiquei que a maioria deles (60 documentos) havia aparecido por causa do termo “*early*”. Assim, apliquei o filtro “por assunto”, recurso do próprio site, para selecionar somente o que contivesse a expressão “*early childhood*” completa. Após o filtro, restaram 14 documentos. Destes, 07 estavam duplicados, pois era o mesmo documento em outros idiomas. Os outros 07 restantes foram examinados após leitura do título, resumo e sumário. Entre estes documentos, 2 foram mantidos por apresentarem recomendações do Unicef em relação a ações direcionadas à primeira infância (Quadro 6) e 05 foram eliminados, pois apresentavam dados que outros relatórios mantidos na amostra já traziam.

**Quadro 6** - Selecionados: Grupo “Relatório” (Unicef)  
(continua)

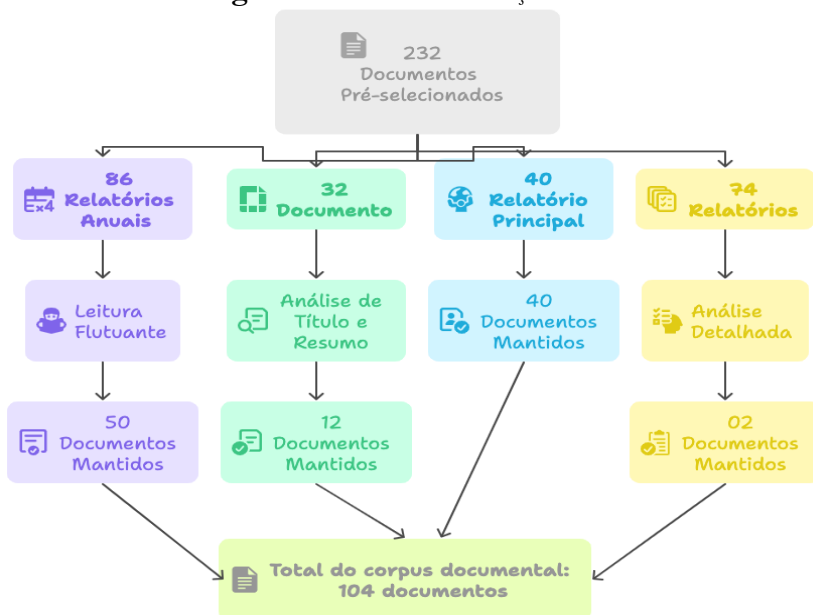
Documento	Conteúdo	ano
<i>Early Moments Matter for Every Child</i>	Apresenta dados e descreve o que considera como as melhores práticas e políticas para os governos proporcionarem a cada criança o	2017

	melhor começo de vida.	
<i>Are the world's richest countries family friendly?</i>	Este relatório analisa as políticas para família em 41 países de renda alta e média usando quatro indicadores nacionais: a duração da licença remunerada disponível para as mães; a duração da licença remunerada reservada especificamente aos pais; a proporção de crianças menores de 3 anos em creches; e a proporção de crianças entre 3 anos e idade escolar obrigatória em creches ou pré-escolas.	2019
<b>TOTAL</b>		2

Fonte: Unicef (2022). Sistematizado pela autora, 2025.

Concluída a triagem do grupo “Relatório”, encerrei o processo de depuração em todos os grupos de documentos inicialmente identificados. Para o leitor visualizar de forma sintética e cronológica o caminho percorrido desde a busca bruta até a constituição da amostra final, apresento a Figura 4, que esquematiza cada filtro aplicado e indica, em números absolutos, a exclusão ou manutenção de documentos em cada etapa.

**Figura 4 – Fluxo de Seleção Documental**



Elaborado pela autora, 2025.

Em números absolutos, o *corpus* documental é composto por 104 documentos (Figura 4 e Quadro 7), sendo 48% Relatórios anuais e 38,5% de Relatório principais (Quadro 7).

**Quadro 7 – Corpus Documental Final**  
(continua)

Tipo de Documento	Objetivo do Documento	Inicial	1ª. etapa	Final
<b>Relatório Anual</b>	Apresenta resultados Anuais Globais	86	86	50
<b>Documento</b>	Guias com recomendações para os governos.	40	32	12
<b>Relatório principal</b>	Apresentam indicadores sobre a situação mundial da infância.	49	40	40
<b>Programa</b>	Elaboração escrita do plano de atividades realizadas pelo Unicef.	28	0	0

<b>Tipo de Documento</b>	<b>Objetivo do Documento</b>	<b>Inicial</b>	<b>1ª. etapa</b>	<b>Final</b>
<b>Relatório</b>	Apresenta dados e descreve práticas e políticas que os governos podem realizar direcionadas a infância.	220	74	2
<b>Relatório de Situação</b>	Monitoram a resposta humanitária do Unicef. Atualizam a situação e as necessidades das crianças em um país ou região.	11	0	0
<b>Relatório de Situação</b>		<b>434</b>	<b>232</b>	<b>104</b>

Sistematizado pela autora, 2025.

Após esse percurso pelos documentos do Unicef, nosso *corpus* final foi delimitado em 104 documentos, preservando a variedade temporal, temática e geográfica necessária à análise crítica proposta (Quadro 7). Esse conjunto concentrava documentos nos quais o Unicef explicitava, de forma mais sistemática, seus diagnósticos e recomendações para a primeira infância –, garantindo comparabilidade entre diferentes momentos históricos e entre distintas frentes de atuação institucional. Concluída, portanto, a etapa de seleção, passei à organização interna desse material, na qual detalho os procedimentos de organização e montagem do nosso quebra-cabeça que sustentaram as análises desenvolvidas nos capítulos seguintes.

### **2.2.2. Organização do *corpus* documental**

Uma vez selecionados os documentos, organizei o *corpus* da pesquisa considerando os objetivos da tese. Nesse sentido, três perguntas básicas foram feitas aos documentos: o que ele é? O que ele nos diz? E o que ele deixa de dizer? A cada tipo de documento foram feitas perguntas considerando os objetivos da pesquisa (Quadro 8).

## Quadro 8 – Organização do *corpus* empírico

Documento	Perguntas
Relatórios Anuais	Faz menção a primeira infância? Quais são as propostas de ações para a primeira infância? Quais países foram foco das intervenções do Unicef? Houve mudanças nos fundamentos ideológicos e políticos das propostas de ações para a primeira infância?
Documentos	Faz menção a primeira infância? Quais são as propostas de ações para a primeira infância? As propostas de ações para a primeira infância são as mesmas para todos os países? As recomendações feitas pelo Unicef seguem as diretrizes dos direitos para a primeira infância estabelecidos na CDC?
Relatório principal - Situação Mundial da Infância	Em que condições de vida as crianças estão vivendo nos diferentes países? Houve melhoria nessa condição? Quais? Quais as principais diferenças entre os países? É dado destaque a primeira infância? Quais foram as questões mais recorrentes em relação a situação da primeira infância?
Relatório	Faz recomendações para orientar as ações do Unicef de acordo com as necessidades das crianças no mundo? Quais? As recomendações feitas pelo Unicef seguem as diretrizes dos direitos para a primeira infância estabelecidos na CDC da ONU?

Sistematizado pela autora, 2025.

Assim, ao final das análises realizadas, o nosso *corpus* empírico estava selecionado, composto por **104 documentos**, subdivididos em quatro grupos de documentos. Quanto ao recorte temporal, cada grupo de documento apresentou sua particularidade, tendo variado entre os anos 1972 e 2023, conforme explicarei posteriormente. As peças do nosso quebra-cabeça: 104 documentos dispostos como tesselas de um vitral que cobre meio século de história (1972-2023). Cada uma foi numerada, datada, classificada por gênero textual e apontada para o objetivo a que serve, tal qual se guarda ferramenta em caixa de marceneiro. Esse gesto de arrumar – tão prosaico e, ao mesmo tempo, tão decisivo – selou o pacto metodológico desta pesquisa: nenhum texto entrou em cena sem que soubéssemos exatamente de onde veio e por que ficou.

Com o *corpus* organizado, deixei de ser colecionadora para me tornar andarilha: chegara o momento de percorrer os caminhos abertos, seguindo trilhas de financiamento, autoria e prioridades

políticas que o Unicef traçou ao longo dos anos. Com as peças finalmente ordenadas, restava segui-las pela trilha do tempo.

## 2.3 Caminhando pelos caminhos escolhidos

Com as peças do nosso quebra-cabeça selecionadas (*corpus* empírico) e organizadas, chegou a hora de montá-lo. Optei por começar a montagem pelos relatórios anuais. Inicialmente, a intenção era analisar as relações de poder dentro do Unicef. Para isso, julguei pertinente analisar o processo decisório no interior da instituição, respondendo a três perguntas: Quem financia? Quem recebe? Quem planeja as ações do Unicef? Para saber quem financia as ações da instituição, verifiquei como ocorria a arrecadação de fundos do Unicef, verificando a regularidade na contribuição, origem do financiamento (pública ou privada) e o percentual de doação de cada país entre 1972 e 2020.

Os relatórios anuais do Unicef tinham uma seção destinada a apresentar os dados referentes ao financiamento da instituição. Geralmente eram apresentadas informações como: receitas, despesas e fonte de financiamento (doações regulares governamentais e não governamentais). Diante desses dados, optei por extrair as informações referentes às doações regulares governamentais, ou seja, quais países geralmente faziam doações para a instituição e qual o valor doado. Os dados foram organizados em uma planilha contendo a lista dos países doadores em cada ano e valor doado.

Entretanto, trabalhar com documentos antigos nem sempre é tarefa fácil. Os relatórios anuais de 1972 a 1996 foram documentos digitalizados, o que dificultou a leitura do relatório, devido a qualidade da imagem, principalmente os dados numéricos. Outro desafio encontrado nessa caminhada foi a ausência de algumas páginas nos relatórios de 1976, 1978, 1998 e 1999. Nos relatórios de 1976 e 1978 faltavam somente as páginas referentes às doações regulares feitas por alguns países, enquanto os relatórios de 1998 e 1999 não tive acesso, inicialmente, à tabela de doações recebidas pelo Unicef nesses anos devido à ausência de páginas. Diante disso, enviei e-mails à instituição solicitando os trechos faltantes, mas não obtive retorno. Ainda assim, a robustez da pesquisa permaneceu intacta: as páginas ausentes representam menos de 2% do *corpus* total e tratavam de informações que se repetiam, com variações marginais, nos relatórios subsequentes.

Em outras palavras, a lacuna pontual não alterou as séries históricas nem comprometeu o fio analítico do estudo, permitindo-nos avançar com segurança em nossas análises.

Com os dados referentes ao financiamento do Unicef organizados na planilha, foi possível identificar a quantidade de países doadores e a frequência das doações durante os anos e décadas, o total global ano a ano, quais eram os 10 principais doadores e quanto percentualmente compunham o orçamento da instituição. Esses dados foram apresentados em gráficos e tabelas.

Tendo respondido à pergunta de quem financia as ações do Unicef, restava identificar os países foco da sua atuação. A resposta para tal questão também constava nos relatórios anuais, uma vez que estes também apresentavam as regiões que recebiam financiamento para a execução dos Programas Nacionais de Cooperação do Unicef<sup>19</sup>. Neste momento da análise, foi preciso um tratamento atento dos dados, pois, ao longo dos anos, o Unicef mudou seu modo de divulgação de tais resultados. Os primeiros relatórios (de 1972 a 1981), apresentavam o montante de recursos gastos pela instituição para a execução dos programas, divididos em regiões geográficas. Entretanto, no período de 1982 a 2004, os relatórios já não continham mais essa informação, indicando somente o número de países por regiões que recebiam recursos do Unicef. Já entre os anos de 2005 a 2013, os relatórios apresentavam a porcentagem que cada região recebeu de recursos do Unicef para a execução dos programas. No período de 2014 a 2019, os relatórios voltaram a indicar o montante gasto por cada região na execução dos programas do Unicef.

Para verificar quem planejava as ações executadas pelo Unicef, o caminho escolhido foi verificar a composição do Conselho Executivo, quais eram os países que apareciam com maior frequência na gestão da instituição. Essa foi a maneira utilizada para entender como ocorreu a organização das atividades realizadas pelo Unicef, identificando como estava estruturado e, a partir disso, a frequência com que os países ocupavam cargos administrativos na instituição. Um dos documentos utilizados ilustrava os anos de participação no conselho executivo do Unicef por países. A organização desses dados

---

<sup>19</sup> “Os Programas Nacionais de Cooperação do Unicef são aprovados pelo Conselho Executivo para períodos plurianuais e são financiados por recursos regulares. O Unicef expande estes programas, inclusive durante crises humanitárias, com outros fundos restritos conhecidos como outros recursos” (Unicef, 2013, p. 43 – tradução da autora).

permitiu a elaboração do mapa mundial indicando o total de anos que cada país ocupou esse espaço. Também analisei a composição do conselho de acordo com os cargos que cada país assumiu de 1946 a 2022. Esses dados foram organizados em ano, cargo (presidente, vice-presidente, presidente do comitê e presidente de administração e finanças), nome do representante e país que representava. Entender como se dava o processo decisório no interior do Unicef foi importante nessa caminhada, ao ajudar a lançar luz sobre o que não estava escrito nos documentos. Logo, tínhamos em nossa bagagem a clareza de quem eram os responsáveis pelas tomadas de decisões e planejamento das ações do Unicef, assim como quem financiava a sua atuação.

Concluída a análise sobre o processo decisório no Unicef, iniciei a busca por respostas em relação à primeira infância. Para isso, no grupo de documentos denominados como relatórios anuais do Unicef, fiz a leitura na íntegra dos 50 documentos disponíveis visando responder às seguintes perguntas: Faz menção à primeira infância? Quais são as propostas de ações para a primeira infância? Quais países foram foco das intervenções do Unicef? Houve mudanças nos fundamentos ideológicos e políticos das propostas de ações para a primeira infância? A partir de tais questionamentos, organizei um quadro síntese com as respostas obtidas em cada relatório. Além disso, criei um documento em que registramos pontos que chamaram a atenção e instigaram outras reflexões que deveriam ser consideradas na análise dos dados.

Para análise dos dados, agrupei os temas recorrentes relacionados às propostas de ações para a primeira infância em cinco categorias: Saneamento, nutrição, educação, saúde e proteção. Nas anotações feitas de cada relatório anual, identifiquei quais das cinco categorias eram citadas para, a partir delas, fazermos algumas inferências.

Com os 12 documentos produzidos pela instituição com o objetivo de oferecer orientações aos países para lidar com diferentes assuntos, busquei pistas para os seguintes questionamentos: Fazia menção a primeira infância? Quais eram as propostas de ações para a primeira infância? Eram as mesmas para todos os países? As recomendações feitas pelo Unicef seguiam as diretrizes dos direitos para a primeira infância estabelecidos na CDC? As respostas para tais perguntas foram organizadas em um quadro síntese que ajudou a visualizar como a primeira infância apareceu nesses documentos.

Os 40 relatórios principais, referentes à Situação Mundial da Infância, cobriram um longo período temporal, trazendo informações sobre as condições de vida das crianças no mundo desde 1980. Além das perguntas já feitas aos documentos anteriores, ainda busquei respostas para os seguintes questionamentos: Em que condições de vida as crianças estavam vivendo nos diferentes países? Houve melhoria nessa condição? Quais? Quais são as principais diferenças entre os países? Foi dado destaque a primeira infância? Quais foram as questões mais recorrentes em relação à situação da primeira infância? A partir de tais questionamentos, também organizei um quadro síntese com as respostas obtidas. Além disso, algumas respostas foram organizadas em formatos de quadros e gráficos. Também criei um documento em que registrava pontos que chamaram a atenção e instigaram outras reflexões que deveriam ser consideradas na análise dos dados.

Cabe destacar, no entanto, que, por se tratar de documentos tão antigos, algumas dificuldades surgiram durante essa caminhada. Os primeiros documentos produzidos, de 1980 a 1993, foram documentos que foram digitalizados, o que dificultou a leitura em alguns momentos devido a qualidade da imagem. Outra dificuldade enfrentada foi a falta de páginas de alguns relatórios, dentre os 40 documentos, 4 não estavam completos. Também observei as mudanças estruturais que os relatórios sofreram ao longo dos anos, em alguns momentos apresentando mais informações em formato de textos, enquanto em outros se limitando a imagens e gráficos. Ainda assim, esses relatórios foram fundamentais para a montagem do nosso quebra-cabeça.

Por fim, prossegui com a leitura dos dois relatórios que passaram pelo mesmo crivo metodológico: leitura integral, anotações nas margens, codificação nas categorias conteúdo-chave, estratégia discursiva e silêncios, seguida de sínteses.

Concluída a leitura dos documentos, cabe ainda destacar que a lente analítica foi afinada década a década. A cada série de dez anos, eu voltava à linha do tempo que sistematizei e revisitava o item teórico – como quem conferisse o mapa antes de prosseguir trilha adentro – para situar cada texto em seu contexto histórico. Só então redigia uma primeira síntese, já dialogando com os objetivos centrais da tese e sublinhando as perguntas que teimavam em saltar dos relatórios.

Quando a última década ganhou forma, retomei todo o material bruto, agora espalhado em blocos distintos, e comecei a costura fina:

cotejei achados, eliminei redundâncias, reenceixei trechos que haviam ficado à deriva. Foram muitas idas-e-vindas: escrevia, recuava, reescrevia, até que as partes conversassem entre si sem atropelos. Esse movimento resultou na renomeação e na reorganização dos itens e subitens do capítulo 4. Assim, a arquitetura final, portanto, não é mero aparato formal, mas já condensa parte substantiva dos resultados da pesquisa – um primeiro vislumbre das tessituras discursivas que analisaremos daqui em diante.

Todo o percurso analítico foi guiado pela **análise de conteúdo do tipo temática**, momento em que explícito como os eixos temáticos foram extraídos, refinados e reagrupados, afinando interpretações e consolidando evidências para, enfim, sustentar a exposição dos resultados. Todo esse cuidado metodológico era central para o alcance dos objetivos.

## 2.4 A escolha das técnicas de análise dos dados

Para essa etapa, optei pela técnica da análise de conteúdo (Bardin, 1979) que consiste em um conjunto de técnicas que possibilita encontrar respostas para as perguntas formuladas e a confirmação ou não das afirmações previamente estabelecidas (Bardin, 1979; Minayo, 2013). Somado a isto, esse tipo de análise possibilitava uma compreensão além das aparências dos documentos, permitindo a verificação de hipóteses e/ou questões; e o desvelamento do que há por trás dos conteúdos manifestos pelos documentos (Minayo, 2013).

De acordo com Bardin (1979), a análise de conteúdo consiste em um conjunto de técnicas e reúne diferentes maneiras de se analisar os conteúdos, tais como: a análise de avaliação ou análise representacional; a análise de expressão; a análise de enunciação e a análise temática. Para a tese, escolhi a análise de conteúdo do tipo temática. Nesse tipo de análise, o conceito central é o tema. O tema suporta um feixe de relações e pode ser graficamente apresentado por meio de uma palavra, uma frase, um resumo. “[...] é a unidade de significação que se liberta naturalmente de um texto analisado segundo critérios relativos à teoria que serve de guia de leitura” (Bardin, 1979, p. 105). Nesse caso, “[...] trabalhar com a análise temática consiste em descobrir os ‘núcleos de sentido’ que compõem a comunicação e cuja presença, ou frequência de aparição, pode significar alguma coisa para o objetivo analítico escolhido” (Bardin, 1979, p. 105). Uma vez que

nosso objeto de estudo tem como núcleo central de sentido um tema: a formulação de políticas sociais para a primeira infância propostas pelo Unicef, como estratégia discursiva e política adotada para a superação da pobreza e desigualdades sociais, esse tipo de análise de conteúdo foi a opção que permitiu desvendar os conteúdos manifestos pelos documentos no processo de análise.

Seguindo as etapas propostas por Bardin (1979), o processo de pré-análise, explicitado anteriormente, contou com a organização dos documentos, o que compreendeu o agrupamento dos documentos de acordo com o conteúdo de cada um; identificação da estrutura dos textos visando identificar padrões recorrentes; seleção das perguntas a serem feitas; e organização de quadros sínteses. No relatório *The State of the World's Children (1989)* realizei um teste-piloto de varredura rápida: percorri o texto em ritmo exploratório, sublinhando em marcador verde cada ocorrência do trinômio “*survival, growth and development*”. Foram catorze registros em trinta e duas páginas – número suficiente para acender a primeira pergunta-guia (“que funções político-econômicas cumpre o trinômio ao legitimar intervenções?”) e inaugurar o quadro-síntese de temas daquela década. O procedimento se repetiu nos relatórios seguintes, trocando-se somente a cor do marcador a cada período histórico; desse modo, já na pré-análise, podíamos enxergar, em sobrevoo, a expansão ou retração dos vocábulos-chave que sustentariam mais tarde a codificação temática.

Após esse teste-piloto, a leitura sistemática dos documentos possibilitou destacar a frequência de palavras e expressões repetidas nos textos, tais como: primeira infância, desenvolvimento na primeira infância, garantir um bom começo de vida, investimento na primeira infância e quebrar o ciclo da pobreza, demarcadas com cores distintas, facilitando sua visualização e análises futuras. Um *exemplo prático dessa leitura sistemática/codificação, foi o que realizamos* no relatório *Childhood Under Threat* (Unicef, 2005) no qual percorri o texto linha a linha cada vez que surgia a expressão **janela de oportunidade**, sublinhava o trecho em laranja. Em um documento do Word registrava página, público-alvo do argumento e o indicador econômico associado (na maioria das vezes, o retorno de **US\$17 para cada dólar investido**). Ao final, contabilizei **sete ocorrências concentradas em três páginas contíguas** – evidência de ênfase retórica que, depois, foi comparada à frequência do mesmo slogan na década de 2010-2019.

Desse modo, a leitura sistemática converteu um bordão discursivo em unidade analítica rastreável e comparável ao longo do *corpus*.

Nossa análise buscou identificar:

a) quando e quais argumentos foram utilizados para a inclusão da primeira infância nas agendas mundiais;

b) os fundamentos ideológicos e políticos que sustentavam a defesa de políticas sociais para a primeira infância no âmbito do Unicef. Nesse caso, durante o nosso processo de análise, elencamos elementos como características das políticas e ações propostas pelo Unicef (público-alvo, financiamento, abrangência), para cotejá-los com os modelos de política social dos diferentes contextos socioeconômicos.

c) a diferença dos argumentos utilizados para a adoção de políticas sociais para a primeira infância nos países desenvolvidos e em desenvolvimento. Esses argumentos constituíam pistas para a identificação dos discursos sobre o tema.

Essa categorização temática foi o que fiz, por exemplo, no relatório *A Fair Chance for Every Child* (2016) onde encontramos o trecho: “a expansão das creches é um investimento inteligente para formar a força de trabalho do século XXI”. Inicialmente, ele já carregava dois códigos: “retorno sobre investimento” e “capital humano”. Durante a etapa de categorização, reagrubei ambos sob o macro-eixo **(b) fundamentação político-econômica**, criando o subtema **“investimento ‘inteligente’ na primeira infância”**. Esse encaixe mostrou como o discurso do retorno econômico, que aparecera timidamente nos anos 1980, ganhou centralidade na década de 2010. Ao registrar a passagem nesse subtema, também anotei a ressonância teórica com Becker (1993) – um vínculo que mais tarde será discutido. Assim, o processo de categorização não somente organizou os códigos, mas iluminou continuidades históricas que seriam aprofundadas no item analítico.

Durante a análise, busquei destacar e agrupar as orientações feitas pelo Unicef para os países centrais e periféricos para, ao final, verificar os elementos comuns e os divergentes. A questão orientadora aqui foi: as orientações feitas pelo Unicef para os países centrais e periféricos são iguais ou diferentes? Se diferentes, quais são essas diferenças?

Concluída a categorização, sobrepus códigos de diferentes décadas para averiguar deslocamentos de sentido e realizar a etapa de inferência e síntese (Bardin, 1979). A comparação, por exemplo, entre

*Paid Parental Leave and Family-Friendly Policies* (2019) – dirigido a centrais – e o *Global Resource Guide on Public Finance for Children in Early Childhood Development* (2020) – voltado a ministérios da Fazenda de países periféricos – mostrou que ambos recorrem ao mesmo argumento de “*retorno econômico*”, mas modulam o léxico conforme o público-alvo: no primeiro, destaca-se a *produtividade futura* dos trabalhadores; no segundo, a *otimização do gasto público*. Dessa justaposição, inferi a plasticidade do discurso de investimento e sintetizei o insight na categoria transversal de contradição do discurso.

Para arrematar essa etapa, e antes de avançar aos resultados, sintetizei o caminho percorrido: no **Quadro 9** cotejei, linha a linha, cada objetivo da pesquisa com as escolhas metodológicas que o sustentaram. Como uma bússola de dupla face, na síntese, verifiquei se todas as perguntas foram cobertas por nossos procedimentos; de outro, evidenciei que cada técnica aplicada oferecia respostas vinculadas às questões que orientaram a travessia analítica.

Quadro 9 – Objetivos × Metodologia  
(continua)

Objetivos	Procedimentos Metodológicos
Identificar a emergência da primeira infância nas agendas internacionais, refletindo o contexto em que a temática insurge	Análise dos relatórios anuais do Unicef.
Identificar o contexto em que ocorre a mudança de perspectiva e o foco para a primeira infância, estabelecendo a sua relação com os diferentes estágios de desenvolvimento do capitalismo.	Análise dos relatórios anuais do Unicef.
Analisar as orientações do Unicef para a formulação de políticas sociais direcionadas a primeira infância, considerando as diferenças socioeconômicas dos países à luz das orientações propostas.	Análise dos documentos dos grupos: “Documentos”, “Relatório principal” e “Relatórios”.
Verificar se há a defesa dos direitos da primeira infância, visando identificar a ocorrência de contradição entre o discurso e as propostas de ações do Unicef.	Análise dos documentos dos grupos: “Documentos”, “Relatório principal” e “Relatórios”, utilizando como parâmetros para identificar a defesa (ou não) dos direitos a CDC da ONU.
Descrever os principais elementos que caracterizam os discursos produzidos pelo Unicef sobre primeira infância	Análise de conteúdo do tipo temática dos documentos dos grupos: “Documentos”,

Objetivos	Procedimentos Metodológicos
	“Relatório principal” e “Relatórios”.

Sistematizado pela autora, 2025.

## 2.5 A ética na pesquisa e a pesquisa ética

É importante considerarmos que, em todas as etapas de execução dessa pesquisa, foram observados cuidados éticos. Para isso, adotei como cuidados éticos: não negligenciar nenhum dos autores lidos, procurando compreendê-los na lógica da sua produção, respeitando a sua propriedade intelectual, evitando a distorção de suas ideias. Procurei compreender os documentos no contexto histórico em que foram inscritos. Além disso, persistente solicitação ao Unicef das páginas ausentes nos documentos.

Assumi desde o início a posição da pesquisadora ante seu objeto (condição essencial neste caminho).

Por fim, um compromisso ético que atravessou todo o percurso foi o de devolver e socializar os resultados da pesquisa. Entendo que a divulgação do que produzi é condição para fomentar a problematização e a intervenção crítica no trabalho de assistentes sociais, psicólogas/os e demais profissionais que atuam com crianças, especialmente na primeira infância. Parte desse compromisso se concretizou ainda durante o doutorado, com a publicação de artigos em periódicos que dialogam com a temática (como *Serviço Social & Sociedade*, *Argumentum*, *SER Social*, *Sociedade em Debate*, *Critical and Radical Social Work Journal*, entre outros) e com a apresentação de resultados parciais em encontros, seminários e congressos. Este livro dá continuidade a essa devolutiva, reunindo e sistematizando a análise em um formato que busca ser útil a pesquisadoras/es, estudantes e profissionais das políticas sociais.

Assim, o objeto que examino neste livro requeria um compromisso ético-político claro, em que cada decisão metodológica seja orientada pelos princípios consagrados no Código de Ética do Assistente Social – a defesa intransigente dos direitos humanos, a liberdade como valor ético central, a equidade e a justiça social. Isso implicou em conduzir a análise dos dados, a interpretação das contradições e a própria escrita do livro como parte de uma práxis crítica que recusa a neutralidade aparente e explicita as determinações

históricas da realidade investigada. Reafirmo, portanto, que a produção deste conhecimento visa fortalecer as lutas coletivas pela universalização das políticas públicas e pela garantia de condições dignas de vida para todas as crianças, sobretudo na primeira infância. As conclusões aqui apresentadas alinham-se ao projeto ético-político do Serviço Social brasileiro e se colocam à disposição para subsidiar processos de formação, de incidência profissional e de controle social que tenham por horizonte a efetivação e a ampliação dos direitos sociais.

### III

## A AGENDA DA PRIMEIRA INFÂNCIA EM TEMPOS DE AGUDIZAÇÃO DAS EXPRESSÕES DA QUESTÃO SOCIAL NO SÉCULO XX

*“Quem acaba realizando grandes coisas dá atenção às pequenas”  
(Proverbio do Mali)<sup>20</sup>.*

O século XX, de onde partimos neste livro, foi um período da história que dividiu opiniões entre aqueles que viveram nessa época. Há aqueles que acham que foi a parte mais violenta da nossa história, tem também os que acreditam ter sido o período fundamental para a ciência, e outros que caracterizam essa época como de grandes vitórias para a conquista dos direitos das mulheres e de ideais de justiça e igualdade (Hobsbawm, 1995). Entre avanços científicos, guerras e lutas por direitos, estava a infância no centro do debate.

O que sabemos sobre a infância nesse período? Como estabelecer uma relação entre a entrada na agenda dos organismos internacionais e dos governos dos cuidados com a primeira infância e a dinâmica econômica e social entre meados do século XX e início do século XXI? O que defendem os organismos internacionais em torno da chamada primeira infância? Essas muitas perguntas e a busca por respostas necessárias para entendermos em que momento a primeira infância passou a ser vista como um segmento geracional que merecia atenção da sociedade e dos governos. Parto da ideia de que há uma relação direta entre proteção para a primeira infância e agudização das expressões da questão social. Tal relação é estabelecida uma vez que entendemos que a infância, em termos estruturais, assumiu posições diferentes no interior da sociedade como um reflexo das transformações sociais (Qvortrup, 2010). Essas mudanças e variações em relação à infância acontecem, especialmente, em função das demandas econômicas e dos governos (Qvortrup, 2010), funcionando como parte das demandas do capital.

---

<sup>20</sup> “Those who end up accomplishing great things pay attention to little ones” (Provérbio do Mali).

O caminho traçado neste capítulo, visando estabelecer essa relação, procurou identificar – historicamente - quando os cuidados com a primeira infância foram surgindo e como eles foram inseridos na agenda dos organismos internacionais e dos governos em conjunturas históricas vinculadas ao modo de produção capitalista e suas particularidades em diferentes momentos do seu desenvolvimento. Este processo se caracterizou por lutas e forças políticas ligadas a diferentes projetos de sociedade no contexto nacional e internacional. Consideramos a realidade uma totalidade em constante movimento, desse modo, só poderá ser examinada e decifrada à medida que procuremos apreender os processos históricos (Lukács, 2005; Marx; Engels, 2011). Precisamos entender “[...] por que as coisas deram no que deram e como elas se relacionam entre si” (Hobsbawn, 1995, sem paginação). Somente assim é possível entendermos como e por que a primeira infância foi ganhando espaço nas agendas dos governos ao redor do mundo.

Parto do pressuposto de que a infância não pode ser pensada por si e em si mesma, requerendo mediações e problematizações. Não podemos conjecturar esses processos de maneira linear, estabelecendo cortes entre passado, presente e futuro, e muito menos, como se fossem uma sucessão de fatos, mas sim numa relação dialética, marcada por continuidades e rupturas, entre o passado e presente (Pastorini, 2004). Assim, para analisar os cuidados com a primeira infância na atualidade, é fundamental estabelecer esta relação a partir de elementos que marcaram o século XX e XXI, em especial no período pós Segunda Grande Guerra. Buscando estudar esse processo em sua historicidade.

Neste capítulo, apresento aos(as) leitores(as) reflexões que buscam demonstrar como os cuidados com a primeira infância — incorporados às agendas governamentais e dos organismos internacionais — estão intrinsecamente relacionados à dinâmica econômica e social entre meados do século XX e o início do século XXI. Nesse período, destacam-se a inserção das mulheres no mercado de trabalho e a generalização das políticas sociais que, ao longo dos processos históricos vividos pelo modo de produção capitalista, sofreram modificações e passaram a assumir características cada vez mais fragmentadas e focalizadas (Saffioti, 1976; Boschetti, 2002). Para isso, o texto foi organizado em três momentos: o período referente a Segunda Guerra Mundial, seus reflexos sobre a primeira infância e a criação do Unicef no pós-guerra; o período que ficou conhecido como

a “Era do Ouro”, em que demonstro como as forças econômicas impulsionaram a entrada da primeira infância nas agendas dos governos nacionais; e, por fim, a fase do neoliberalismo que consolidou a entrada da primeira infância na agenda governamental a partir das políticas sociais destinadas a esse grupo etário. Também é nesse capítulo que exponho a estrutura organizacional, gestão e financiamento do Unicef. Iremos, pois, traçar um fio que nos permita relacionar a progressiva inclusão da primeira infância nas agendas internacionais com as demandas postas pelo capital e o papel do Unicef nesse processo.

### **3.1 “Pensem nas crianças mudas telepáticas<sup>21</sup>”: a Segunda Guerra Mundial e os impactos sobre a infância.**

O período marcado pela Segunda Guerra Mundial<sup>22</sup> e o pós-guerra, proporcionou mudanças profundas na história. Modificaram as formas de organização do trabalho, trouxeram avanços visíveis no âmbito da tecnologia, ajudando a difundir a especialização técnica, com impacto na organização industrial e nos métodos de produção em massa (Hobsbawm, 1995). Quanto ao impacto humano, o volume de mortes é somente parte deles, o comunismo soviético aparecia como um sistema alternativo e superior ao capitalismo, levando à competição entre três opções pela hegemonia intelectual-política: o comunismo marxista; o capitalismo privado e a crença na otimização de livres mercados; e a era do fascismo (Hobsbawm, 1995).

No caso das guerras, independentemente da sua abrangência, são responsáveis por algumas das grandes misérias da humanidade e afetam (no presente) e afetaram (no passado), a vida de mulheres e crianças (Shields; Bryan, 2002). A Segunda Guerra Mundial revela um passado cruel para muitas crianças cujo sofrimento é impossível mensurar. Primeiramente, é importante destacar que a Segunda Guerra, embora não tenha deixado quase nenhum território europeu ou grupo da sociedade civil intocada, suas consequências para as crianças na Europa foram distintas dependendo do país em que habitavam (Venken; Roger, 2015). O número de crianças órfãs foi uma das consequências desse período: muitas crianças perderam parentes

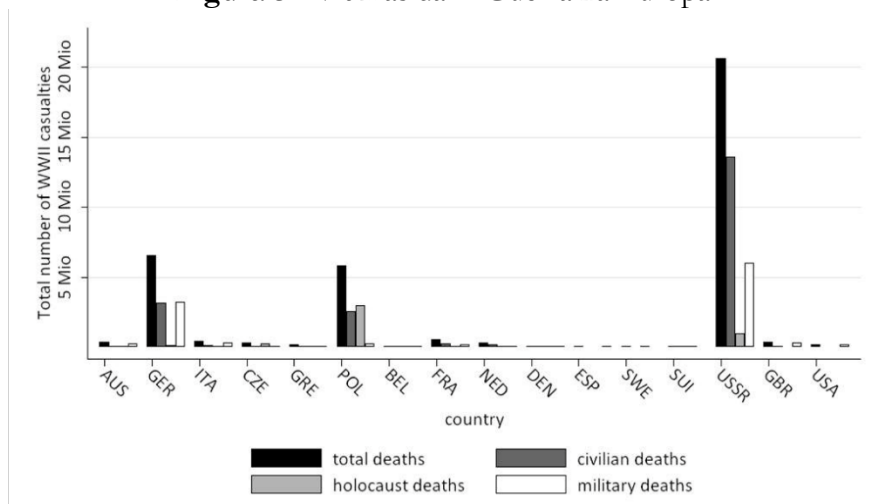
---

<sup>21</sup> Trecho do poema de Vinícius de Moraes “A rosa de Hiroxima” Rio de Janeiro, 1954.

<sup>22</sup> Para aprofundamento do tema consultar Hobsbawm (1995).

próximos durante a guerra e cresceram em outras estruturas familiares (Venken; Roger, 2015). De acordo com Shields e Bryan (2002, p. 88 - tradução da autora), “[...] em 1946, havia 147.000 órfãos na Itália, 200.000 na Grécia, um número desconhecido na Alemanha e inúmeros mais em outros países. [...] O número total de órfãos na Europa foi estimado em 13 milhões.” O número de mortes, dentre civis e militares, esteve concentrado na Alemanha e na Polônia, chegando a atingir cerca de 5 milhões em ambos os países, conforme ilustrado na Figura 5 (Kesternich et al., 2014).

**Figura 5** - Vítimas da II Guerra na Europa



**Fonte:** Kesternich et al., 2014.

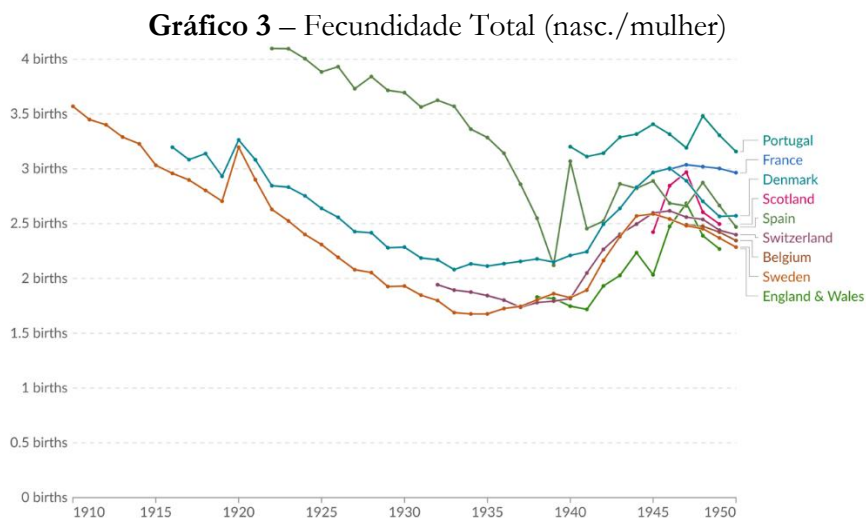
As mortes de militares e civis durante a guerra não deixaram apenas crianças órfãs, também geraram uma desproporção entre a população masculina e feminina (Kesternich et al., 2014), refletindo na disponibilidade de mão-de-obra para o capital. Como resultado, enquanto os homens lutavam na guerra na Europa e na Ásia, milhões de mulheres foram atraídas para o mercado de trabalho, para substituir a mão de obra masculina nas fábricas e escritórios (Doepke; Hazan; Maoz, 2015). Logo, o efeito da guerra sobre o trabalho feminino também trouxe impacto sobre as políticas sociais para a primeira infância. Para que as mulheres/mães estivessem disponíveis para o mercado de trabalho, era preciso que seus filhos/as estivessem sob cuidados.

A expansão do trabalho assalariado feminino no século XX multiplicou efetivamente as pressões por serviços públicos de cuidado, **mas a forma e a intensidade dessas reivindicações – e, sobretudo, as respostas estatais – variaram de país para país (ILO, 2016)**. No caso britânico, por exemplo, a noção mesma de *Welfare State* só ganhou densidade política após disputas prolongadas entre conservadores, liberais e o movimento operário, que enxergava nos equipamentos coletivos de cuidado uma condição necessária para a socialização do trabalho doméstico e a ampliação da participação feminina no mercado (Garland, 2022). Ainda assim, como lembram as crônicas do movimento sindical, a conquista de creches e subsídios infantis foi parcial e sempre condicionada a ciclos de mobilização e retração econômica, revelando que **o reconhecimento do cuidado infantil como responsabilidade pública não seguiu trajetória linear, mas resultou de lutas concretas da classe trabalhadora** (Matthews, 2018). Ao considerar essa diversidade histórica, evitamos projetar uma narrativa única e reconhecemos que, em muitos contextos, o Estado manteve-se restritivo, delegando o cuidado das crianças às famílias ou a iniciativas filantrópicas, mesmo diante da crescente absorção de mulheres pelo trabalho assalariado.

A Segunda Guerra também causou várias crises de fome severas, e cujos efeitos a longo prazo na saúde dos sobreviventes, especialmente das crianças na primeira infância, devem ser investigados (Kesternich et al., 2014). Por exemplo, Akbulut-Yuksel (2017) afirmou que a exposição à destruição causada pela guerra durante o período fetal ou na primeira infância resultou em efeitos prejudiciais a longo prazo na saúde dos indivíduos, que permaneceram até 60 anos após a Segunda Guerra Mundial.

Com a Europa devastada (tanto em áreas urbanas quanto rurais), a produção de alimentos foi afetada e a comida racionalizada (Shields; Bryan, 2002). Apesar da fome atingir grande parte dos países europeus, havia a diferença entre eles quanto ao acesso aos alimentos (Shields; Bryan, 2002). A escassez de alimentos resultou, no período imediato pós-guerra, em 100% das crianças nos países ocupados desnutridas (UNESCO, 1947). A desnutrição era um problema grave que causava impactos maiores no corpo em desenvolvimento das crianças do que na saúde física de um adulto (Venken; Roger, 2015). A subnutrição de crianças na primeira infância, com idade entre 1 ou 2 anos, nesse período, repercutia sobre seu desenvolvimento (tal como

dificuldades na alfabetização), sendo a experiência da fome muito mais comum entre famílias pobres (Kesternich et al., 2014). Nesse contexto, as taxas de fertilidade das nações europeias durante as Guerras também viveram uma redução (Vandenbroucke, 2012), ilustradas no Gráfico 3.



**Fonte:** UN WPP (2024); HFD (2024) – com processamento principal por *Our World in Data*.

A educação, do mesmo modo, sofreu impactos das guerras (Shields; Bryan, 2002). Muitas escolas foram danificadas por bombardeios ou requisitadas pelo governo, e, como consequência, as crianças amontoadas em turmas grandes, o material didático era escasso e professores jovens foram chamados para as forças armadas (IWM, 2020). Somado a isto, nos países ocupados pelos nazistas, a escolaridade era voltada para a doutrinação das crianças com a filosofia nazista, e em alguns países, as crianças eram consideradas subumanas e, portanto, não merecedoras de receber educação (Shields; Bryan, 2002). O fruto desse contexto foi um número significativo de crianças que não conseguiram atingir o nível mínimo exigido de alfabetização e matemática (IWM, 2020).

A violência do período de guerras não poupou as crianças. Muitas delas eram usadas para o trabalho escravo e, quando perdiam sua força para trabalhar, foram mortas (Shields; Bryan, 2002). Experimentos cruéis também foram feitos com crianças, como a testagem de medicamentos e anestésicos e transfusões de sangue,

levando muitas delas à morte (Shields; Bryan, 2002). Ainda existia o preconceito racial em que crianças com características raciais específicas eram consideradas subumanas (Shields; Bryan, 2002). Como se não bastasse toda a violência e privações que as crianças estavam vivendo nesse período, muitas delas ainda tiveram que conviver com o sofrimento causado pelo racismo.

De modo geral, a Segunda Guerra Mundial criou um contexto que favoreceu o aumento da vulnerabilidade a doenças infecciosas e desnutrição, causado devido ao acesso reduzido a água potável, alimentação e abrigos inadequados, somados à falta de acesso a cuidados de saúde básicos e obstétricos (Tamashiro, 2010). Em resumo, podemos dizer que a Segunda Guerra impactou na vida das crianças de quatro maneiras: aumentou o número de mortes na infância causadas principalmente por doenças infecciosas devido as condições de vida em que viviam; aumento da insegurança alimentar, levando a taxas mais altas de desnutrição; crianças, especialmente meninas, estavam mais propícias a sofrerem violência sexual; e, os conflitos aumentavam os riscos de deficiência física e psicológica de longo prazo em crianças (Tamashiro, 2010).

Ainda que os combates e os bombardeios tenham se concentrado principalmente na Europa, no norte da África e na Ásia-Pacífico, a Segunda Guerra Mundial desencadeou repercussões econômicas, políticas e humanitárias que ultrapassaram as frentes de batalha. Colônias africanas mobilizaram tropas e matérias-primas, a produção agrícola latino-americana foi reorganizada para suprir os Aliados e as rotas comerciais globais sofreram rupturas que encareceram alimentos e medicamentos em vários continentes (Hobsbawm, 1995). Por isso, em dezembro de 1946 – mais de um ano após o armistício – milhões de crianças em diferentes regiões do mundo ainda enfrentavam privações diárias (Unicef, 2006). A conjugação de altas taxas de mortalidade associadas ao conflito e a queda nos nascimentos fez das crianças um símbolo do **futuro das nações**, estimulando a criação de programas infantis voltados à reconstrução social (Venken; Roger, 2015). À medida que o bem-estar infantil passou a ser associado ao interesse nacional, Estados de perfis diversos ampliaram sua intervenção na escolaridade e nas políticas familiares, ainda que em ritmos e formatos desiguais (Venken; Roger, 2015).

Foi nesse contexto que o Fundo Internacional de Emergência das Nações Unidas para a Infância (Unicef) foi criado, visando prestar assistência aos milhões de crianças deslocadas e refugiadas privadas de abrigo, combustível e comida, resultado da Segunda Guerra Mundial (Unicef, 2006).

### 3.1.1 “Pensem nas feridas, como rosas cálidas” - das cinzas da Segunda Guerra Mundial nasce o Unicef

As crianças da Europa e da China não só foram privadas de comida por vários anos cruéis, mas viveram em um estado de terror constante, testemunhando massacres de civis, horrores da guerra científica e expostas ao rebaixamento progressivo dos padrões de conduta social. **O problema urgente que as Nações Unidas enfrentam é como garantir a sobrevivência dessas crianças...** Com a esperança do mundo repousando nas próximas gerações, o problema de cuidar de crianças é de âmbito internacional e sua solução deve ser encontrada em uma base internacional (Unicef, 1986, p. 4 – tradução e grifos da autora)<sup>23</sup>.

O trecho supracitado faz parte do relatório que recomendava a necessidade não somente de um esforço especial para o socorro às crianças vítimas da Segunda Guerra Mundial, mas de um esforço internacional. Diante dessa realidade, em 1946, Ludwik Rajchman<sup>24</sup> propôs empenho de todos os países para apoio as crianças, consistindo em alimentação e assistência médica, sob os auspícios da ONU (Unicef, 1986). Sua proposição chegou à Assembleia Geral da ONU e, em 11 de dezembro desse mesmo ano, aprovada a criação do Fundo Internacional de Emergência das Nações Unidas para a Infância (Unicef) (Unicef, 1986).

---

<sup>23</sup> Texto original: “The children of Europe and China were not only deprived of food for several cruel years but lived in a state of constant terror, witness to massacres of the civilians, to horrors of scientific warfare and exposed to progressive lowering of standards of social conduct. The urgent problem facing the United Nations is how to ensure the survival of these children...With the hope of the world resting on the coming generations, the problem of caring for children is international in scope and its solution must be found on an international basis.” (Unicef, 1986, p. 4).

<sup>24</sup> Delegado da Polônia na UNRRA e ex-chefe da Seção de Saúde da Liga das Nações (Unicef, 1986).

No que se refere à sua atuação, durante o período entre 1947 e 1950, o Unicef destinou US\$ 87,6 milhões em recursos para a assistência a 13 países europeus - entre os quais a Polônia foi o maior receptor de ajuda<sup>25</sup>, seguido de perto pela Iugoslávia, Itália, Alemanha, Áustria, França e Grécia (Unicef, 1986). Ainda que a tarefa imediata do Unicef fosse o alívio das mazelas provocadas pela Segunda Guerra, a instituição assumia também o fortalecimento dos programas permanentes de saúde e bem-estar infantil, aprimorando as capacidades dos países membros (Unicef, 1986). No final de 1950, o auxílio emergencial aos países europeus que haviam sofrido com a guerra estava praticamente terminado, logo, o Unicef considerava ter alcançado os seus objetivos iniciais (Unicef, 1986).

O Unicef é um organismo internacional que nasceu no bojo do esforço empreendido pelos vencedores da Segunda Guerra Mundial para criar um arcabouço institucional capaz de garantir a estabilidade social no pós-guerra — doenças, sofrimento e fome são fenômenos que não suportam uma espera indefinida, dadas as consequências políticas e econômicas que a inação pode acarretar (Abreu, 2017). Criado em um momento em que se impunha aos governos ocidentais a prioridade das questões sociais sobre as estritamente econômicas, sob pena de radicalização à esquerda ou à direita (Hobsbawm, 1995), o Fundo integrava um pacote mais amplo de ações para a recuperação e reinserção, na economia mundial, dos países devastados pelo conflito (Hobsbawm, 1995). Cabe destacar, contudo, que por detrás do discurso humanitário da instituição, **ao assegurar condições mínimas de sobrevivência e cuidado às crianças e às mulheres que delas dependiam, o Unicef também cumpria uma função de reprodução social da força de trabalho, isto é, contribuía para restaurar, no imediato pós-guerra, a capacidade produtiva das futuras gerações indispensável ao novo ciclo de acumulação capitalista** (Fraser, 2017; Dowling; Harvie, 2014). Nesse sentido, considerando os impactos da guerra sobre a infância, atender às

---

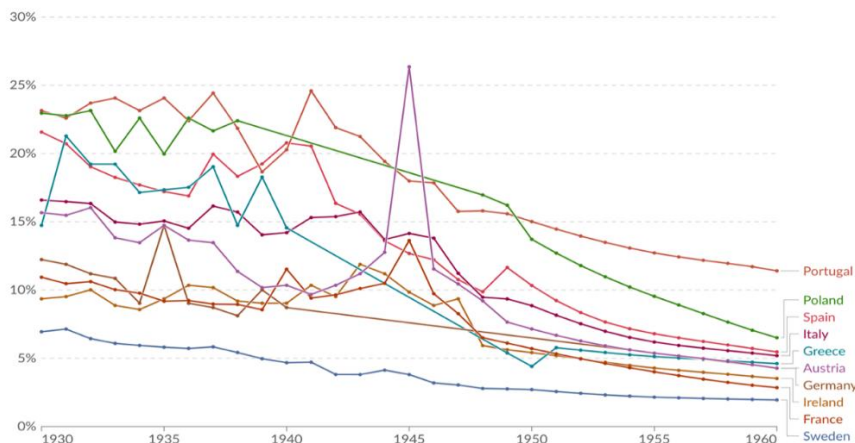
<sup>25</sup> O museu do Holocausto dos Estados Unidos, em sua página web (<https://encyclopedia.ushmm.org/content/en/article/polish-victims>) destaca que “calcular o número de indivíduos mortos [na Polônia] em consequência das políticas nazistas é uma tarefa difícil. Estima-se que os alemães mataram entre 1,8 e 1,9 milhões de civis poloneses não-judeus durante a Segunda Guerra Mundial. Além disso, os alemães assassinaram pelo menos 3 milhões de cidadãos judeus da Polônia.

demandas desse segmento geracional foi igualmente uma medida estratégica de contenção e ordenamento social.

Quando a missão do Unicef havia acabado nos países europeus nos anos 1950, os EUA defenderam o fim da instituição (Unicef, 1986; Unicef, 2006). Apesar de os Estados Membros da ONU não terem a intenção de prolongar a vida do Unicef, a sua resolução fundadora continha a frase “para fins de saúde infantil em geral”, que ofereceu ao Unicef um papel permanente na gestão de esforços em grande escala para controlar e prevenir doenças que afetavam as crianças (Unicef, 2006). Destacou-se nesse processo a reação dos países periféricos contrários ao fim do Unicef, conforme documento “1946–2006 Sixty Years for Children” (Unicef, 2006). Uma questão à época colocada foi: como “[...] a tarefa de ação internacional em prol das crianças poderia ser considerada concluída quando tantos milhões de crianças na África, Ásia e América Latina definhavam em doenças e fome, não por causa da guerra, mas por causa do antigo problema da pobreza?” (Unicef, 2006, p. 5). Parafraseando Amim (2003, sem paginação), é preciso lembrarmos que “[...] pauperização é um fenômeno inseparável da polarização em escala mundial — um produto inerente à expansão do capitalismo”. E isto pode ser expresso por indicadores como a mortalidade infantil. E, para o autor, o processo de pauperização é o melhor termo para nomear a segunda metade do século XX.

Se a taxa de mortalidade infantil, 1930-1960, entre o imediato pós-guerra e o final da década de 1950, teve forte tendência de queda na mortalidade infantil em toda a Europa Ocidental; contudo, o ritmo e o ponto de chegada desse declínio foram muito desiguais (Gráfico 4). Em 1960, Suécia e França já haviam atingido patamares inferiores a 3 mortes por 1000 nascidos vivos, valores similares aos países hoje considerados de muito baixa mortalidade. Alemanha Ocidental, Itália e Áustria situavam-se num patamar intermediário, entre 4% e 6%, resultado de investimentos maciços em saneamento e expansão dos sistemas nacionais de saúde. Na outra ponta, Portugal, Polónia e Espanha ainda registravam taxas acima de 8%, chegando a ultrapassar 10% no caso português, sinal de que a recuperação social nesses contextos foi bem mais lenta e de que persistiam bolsões de pobreza e carência de serviços básicos (Gapminder, 2015; IGME/ONU, 2025). Mas, de outra ponta, a Índia apresentava taxa de 157, passando a 166 na década de 60 (Statista, 2024). No Brasil, a TMI era de 137 nos anos 1950, passando a 124 na década seguinte (Statista, 2024).

Gráfico 4 – Mortalidade Infantil (1930-1960)



Fonte: Gapminder (2015)<sup>26</sup>; Grupo Interagências da ONU para Estimativa da Mortalidade Infantil (2025) – processado por *Our World in Data*.

Ao preencher as lacunas deixadas pelos sistemas nacionais de saúde, sobretudo nos países onde a mortalidade infantil permanecia elevada, o Unicef passou a desempenhar um papel estratégico para a reprodução social: ao reduzir mortes evitáveis e fortalecer a saúde materno-infantil, colaborava para assegurar a formação da força de trabalho necessária ao novo ciclo de acumulação do pós-guerra. Assim, a extensão de seu mandato **para todas as partes do mundo** (Unicef, 1986) não decorreu de um imperativo moral, mas da percepção de que a estabilidade política<sup>27</sup> e econômica internacional dependia do controle das grandes epidemias e da redução das desigualdades em saúde infantil.

O apelo para o Unicef ser mantido fez com que, em 1953, a Assembleia Geral da ONU confirmasse a organização como permanente no sistema da ONU, configurando-se como um primeiro

<sup>26</sup> Gapminder fornece estimativas das taxas de mortalidade infantil para os anos de 1800 a 2015.

<sup>27</sup> A “estabilidade política” a que se faz referência corresponde ao tabuleiro geopolítico da Guerra Fria (c. 1947-1991), quando Estados Unidos e União Soviética disputavam zonas de influência em meio a conflitos localizados e processos de descolonização. Entre os episódios mais emblemáticos contam-se: a escalada que resultou na Guerra da Coreia (1950-1953) e, depois, na Guerra do Vietnã (1955-1975); a Revolução Cubana (1959), que levou o socialismo ao hemisfério ocidental; e a onda de independências africanas inaugurada por Gana, em 1957, vista pelas potências ocidentais como terreno fértil para a expansão soviética (Hobsbawm, 1995).

ponto de virada na história da instituição (Unicef, 2006). Foi nesse período que o Unicef retirou as palavras “Internacional” e “Emergência” de seu título, tornando-se simplesmente o Fundo das Nações Unidas para a Infância – embora mantendo sua sigla original (Unicef, 2006). Apesar das mudanças, o Unicef nunca deixou de prestar assistência àqueles afetados pela guerra, conflito, seca, fome ou qualquer outra emergência (Unicef, 2006). No entanto, sua missão se expandiu à medida que a “Era do Ouro” para o capital deixava novas demandas (Unicef, 2006).

No final dos anos 1950 e início dos anos 1960, o governo dos EUA intensificou suas ações para a dinâmica econômica e política na América Latina, continente com baixos índices de desenvolvimento e com índices de pobreza considerados facilitadores de disseminação da ideologia comunista (Ribeiro; Raichelis, 2012). Sob o alerta da Revolução Cubana (1959), o governo norte-americano promoveu iniciativas sob a égide da Aliança para o Progresso (anos 1960), influenciando a dinâmica econômica, política, social e cultural nos países vizinhos como estratégia de combate para o avanço do denominado inimigo (Ribeiro; Raichelis, 2012). Neste contexto, nas Nações Unidas, o presidente dos EUA, John F. Kennedy (mandato entre 1961-1963 e marcado pela guerra do Vietnã) fez um apelo pelo fim da pobreza nos países pertencentes ao que ele denominou de mundo em desenvolvimento<sup>28</sup> (Unicef, 2006), O Unicef concordou com a tarefa, o que ocasionou na segunda grande mudança na história da instituição (Unicef, 2006; Black, 1986).

O Unicef deixou de ser um fundo de socorro emergencial para assumir o papel de agência de desenvolvimento, declarando-se guardião dos direitos e das necessidades infantis em escala global (Unicef, 2006; Black, 1986). Entretanto, cada inflexão programática do Fundo deve ser lida à luz das exigências do pós-guerra: **as chamadas demandas das crianças funcionaram como discurso legitimador de intervenções que, em última instância, atendiam às necessidades de reprodução social do capital.** Ou seja, enquanto a

---

<sup>28</sup>A expressão “mundo em desenvolvimento” deriva da matriz **desenvolvimentista** dominante no pós-Segunda Guerra, segundo a qual as nações seriam organizadas em estágios lineares rumo ao “desenvolvido”. Esse vocabulário foi consagrado por autores da teoria da modernização, como **W. W. Rostow** (*The stages of economic growth*, 1960), ganhou impulso nos organismos multilaterais (CEPAL, Banco Mundial, ONU) e foi assimilado pelas elites latino-americanas em projetos de industrialização por substituição de importações (Furtado, 1961).

retórica priorizava o bem-estar infantil, a lógica subjacente era garantir a estabilidade econômica e política indispensável ao novo ciclo de acumulação que emergia no período.

Outro fato que merece ser lembrado é que, ao fim da Segunda Grande Guerra, embora nenhum país em qualquer continente tenha passado ileso aos efeitos produzidos por esse evento, a condução do novo acordo geopolítico mundial foi protagonizada pelos denominados países desenvolvidos, especialmente os EUA e Inglaterra, em disputa pela hegemonia global (Behring; Boschetti, 2007; Braz; Netto, 2007; Simões, 2019). Pela primeira vez, os EUA tinham condições concretas para assumir a liderança política/econômica internacional, o que não havia ocorrido até então. Porém, para isso ocorrer, era preciso barrar o avanço do socialismo que se apresentava como uma alternativa ao sistema político-econômico vigente, além de ampliar o mercado consumidor de seus produtos (Hobsbawm, 1995). Para que houvesse a expansão do mercado mundial, seria fundamental que as condições econômicas das regiões ditas subdesenvolvidas do mundo fossem melhoradas (Hobsbawm, 1995), e o Unicef, em tese, ajudaria nessa tarefa ao assumir a missão de eliminar a pobreza (Unicef, 2006).

Assim, quando o Unicef assegurou sua permanência no sistema ONU (1953), o cenário começava a se transformar: a reconstrução europeia impulsionava o crescimento industrial, o Plano Marshall injetava recursos nas economias devastadas e a combinação entre keynesianismo e produção em massa inaugurava aquilo que Hobsbawm (1995) chamaria de “**Era do Ouro**”. Nas principais economias capitalistas (EUA, Canadá, Europa Ocidental e, mais tarde, Japão) registrou-se um nível de pleno emprego assalariado masculino, expansão do consumo popular e fortalecimento do *Welfare State*, ainda que tais conquistas não se estendessem, com a mesma intensidade, aos países periféricos (Behring; Boschetti, 2007; Braz; Netto, 2007). As crianças, cujo socorro emergencial justificara a criação do Fundo, figuravam no centro de políticas que articulavam salários indiretos, universalização de serviços sociais e estímulo à demanda de bens duráveis (Hobsbawm, 1995). Em outras palavras, a passagem do **emergencial** para o **desenvolvimentista** no Unicef espelhava a inflexão do capitalismo ocidental: do alívio pós-guerra para a busca de estabilidade via *Welfare State* e níveis elevados de emprego **nos países centrais**. É nesse quadro de prosperidade relativa, tensões ideológicas

da Guerra Fria e reconfiguração das relações capital-trabalho que se inicia a fase seguinte de nossa análise.

### 3.2 “Da rosa de Hiroshima, a rosa hereditária”<sup>29</sup> – a Era do Ouro

Citar o período pós-guerra é revisitar tona os fundamentos da expansão e consolidação da política social, sobretudo no período pós- crise de 1929-32 e Segunda Guerra Mundial, momento em que se tem início a fase madura do capitalismo (Behring, 2009). Esta fase foi caracterizada por um período de 30 anos de grande expansão, com altas taxas de lucro, ganhos de produtividade para as empresas e políticas sociais para os trabalhadores (Behring; Boschetti, 2007)<sup>30</sup>. Durante os anos 1950, especialmente os países centrais, viveram os anos mais prósperos da história do capitalismo, o que Hobsbawm (1995) denominou de a “Era do Ouro”. A “Era do Ouro” só foi possível devido a conjunção de diversos fatores que favoreceram o surto econômico, com altas taxas de lucros e a construção das políticas sociais em sistemas de proteção social públicos (Behring; Boschetti, 2007).

Para compreender o que seria a “Era do Ouro” (1945-1973) e suas implicações para a primeira infância, é necessário retroceder à segunda metade do século XIX e às primeiras décadas do XX, quando se esgarçaram as bases materiais e subjetivas que sustentavam o liberalismo clássico (Behring, 2009). A crise de 1929-32 – a Grande Depressão – funcionou como divisor de águas: ao eclodir no centro financeiro norte-americano e arrastar o comércio mundial a um terço do volume anterior, expôs dramaticamente os limites autorreguladores do mercado (Behring, 2009). Nesse contexto de colapso produtivo e

---

<sup>29</sup> O verso “a rosa hereditária” evoca a **herança duradoura** da bomba – metáfora para o legado ambíguo do “milagre” econômico do pós-guerra: crescimento, mas sobre os escombros nucleares.

<sup>30</sup> Cabe destacar, porém, que nos países da América Latina, como, por exemplo, o Brasil, não podemos afirmar que ocorreu a consolidação de um Estado de Bem-Estar Social no período. Ainda que o momento histórico se caracterize pelo processo de industrialização, a instabilidade política que culminou nos golpes militares impediu qualquer avanço de políticas sociais universais. A tentativa de consolidação de um efetivo Estado de Bem-Estar Social no Brasil só vai acontecer no ano de 1988, após a ditadura militar, com a aprovação da constituição federal (CF/88).

ascensão do socialismo soviético, o capitalismo entrou numa profunda crise de legitimidade.

Foi essa combinação de impasse econômico e ameaça política que abriu espaço para a construção do *Welfare State* no pós-guerra: as políticas sociais passaram a ser vistas pelas elites como “[...] ferramentas de estabilização das crises cíclicas do capital e de legitimação da ordem burguesa” (Mishra, 1995, p. 32). Em outras palavras, o Estado interveio não para proteger os chamados grupos vulneráveis, mas para preservar as condições de reprodução do próprio sistema. É nesse rearranjo – típico das economias **centrais** do pós-guerra (Europa Ocidental, América do Norte e, mais tarde, Japão) – em que se combinaram keynesianismo, expansão dos direitos sociais e maior intervenção estatal, configurando o período conhecido como “Era do Ouro” do capitalismo (Hobsbawm, 1995; Behring; Boschetti, 2007; Braz; Netto, 2007).

A busca por respostas para a crise de 1929 levou John Maynard Keynes a defender a intervenção estatal visando reativar a produção (Braz; Netto, 2007). Defendia uma maior intervenção do Estado na economia, em harmonia somente do ponto de vista dos fundamentos econômicos (Keynes, 1996). Sua proposta previa a mudança da relação do Estado com o sistema produtivo, rompendo em parte com os princípios do liberalismo (Keynes, 1996). Entretanto, não significava o abandono do capitalismo, o Estado tornou-se produtor e regulador. Tratava-se da busca por uma saída capitalista para uma crise do próprio capitalismo.

O contexto marcado pelo desemprego generalizado dos fatores de produção, durante a depressão, fez com que Keynes (1996) acreditasse que alguns pressupostos clássicos e neoclássicos da economia política não conseguiam de explicar os acontecimentos daquele momento. Keynes (1996) defendeu ser insuficiente a Lei dos Mercados, em que a oferta geraria sua própria demanda, impedindo uma crise de superprodução. A partir disso, o autor colocava em questão o conceito de equilíbrio econômico que defendia que a economia capitalista era autorregulável. Caberia ao Estado, a partir da sua visão de conjunto, a função de estabelecer o equilíbrio econômico, utilizando como instrumentos uma política fiscal, creditícia e de gastos (Keynes, 1996). A ação do Estado deveria elevar a demanda geral como uma estratégia não só para evitar a crise, mas para amortecê-la. O

conjunto de ações anticíclicas era uma maneira de conter a queda da taxa de lucro.

Na perspectiva keynesiana, o Estado, por meio do fundo público, assumia um papel ativo na produção e regulação das relações econômicas e sociais. Entretanto, o bem-estar ainda deveria ser buscado individualmente no mercado, mas era aceitável a intervenção do Estado na economia, visando garantir a produção, e na área social, principalmente direcionada às pessoas consideradas incapazes para o trabalho (idosos, deficientes e crianças) (Keynes, 1996).

Nessa intervenção global, **as políticas sociais ganharam centralidade justamente porque se tornaram o meio de assegurar a reprodução biológica, cultural e laboral das novas gerações – isto é, da infância que futuramente ingressaria no mercado de trabalho** (Behring, 2009). Ao keynesianismo foi agregado o modelo de produção em massa de Henry Ford que se espalhou por todo o mundo (Hobsbawm, 1995). O fordismo não foi somente uma mudança técnica na produção - a partir da introdução da linha de montagem e da eletricidade - foi também uma maneira de regulação das relações sociais, em condições políticas determinadas (Behring; Boschetti, 2007). O padrão de consumo também mudou, o que antes era um luxo, foi transformado em padrão de conforto desejado, pelo menos nos países centrais (Hobsbawm, 1995). A perspectiva de Ford era combinar produção em massa com consumo em massa, o que demandava uma nova forma de reprodução da força de trabalho (Behring; Boschetti, 2007).

A ideia de articulação entre a produção e o consumo em massa como um componente de sustentação de um capitalismo sem grandes abalos implicava também o controle do modo de vida e de consumo dos trabalhadores (Behring; Boschetti, 2007). Esse novo modelo possibilitou a cidadãos médios desses países viverem como só os muitos ricos haviam vivido até então, quando considerado o acesso aos bens de consumo (Hobsbawm, 1995). Assim, o keynesianismo agregado ao fordismo, tornaram-se elementos que proporcionaram condições político-econômica e histórica para o *Welfare State* (Behring, 2009).

O mundo industrial se expandia por todo o globo. A economia mundial crescia a uma taxa explosiva. “A produção mundial de manufaturas quadruplicou entre o início da década de 1950 e o início da década de 1970, e, o que ainda é mais impressionante, o comércio

mundial de produtos manufaturados aumentou dez vezes” (Hobsbawm, 1995, sem paginação). Do mesmo modo, a produção agrícola mundial também disparou, embora não na mesma velocidade.

A extensão do surto econômico estava relacionada a revolução tecnológica, surgia a todo momento uma variada gama de produtos, até então inexistentes. Tratava-se do reflexo do período das grandes guerras e da corrida espacial que, com suas demandas por alta tecnologia, prepararam o campo para vários processos revolucionários de produção, que posteriormente teve uso civil (Hobsbawm, 1995). As descobertas científicas subsidiaram esse processo de desenvolvimento (Behring; Boschetti, 2007; Hobsbawm, 1995). Pesquisa e desenvolvimento tornaram-se fundamentais para o crescimento econômico, com isso, reforçou a vantagem já existente das economias de mercado desenvolvido sobre as demais (Hobsbawm, 1995). Outra característica das novas tecnologias era o capital intensivo que exigia pouca mão-de-obra ou até mesmo a substituíá. “A grande característica da Era do Ouro era precisar cada vez mais de maciços investimentos e cada vez menos gente, a não ser como consumidores” (Hobsbawm, 1995, sem paginação). Entretanto, o ímpeto e rapidez do crescimento econômico era tal que, durante o período, essa questão não veio à tona.

A Era do Ouro foi um período em que a economia cresceu tão rapidamente que, mesmo nos países industrializados, a classe operária industrial se manteve ou até mesmo aumentou o seu número de empregados (Hobsbawm, 1995). Em praticamente todos os países avançados, novos contingentes de mão-de-obra foram atraídos da zona rural e da imigração estrangeira. Foi um período da história em que o capitalismo passava por uma reestruturação e reforma, somado a um avanço considerável na globalização e internacionalização da economia (Hobsbawm, 1995). A internacionalização da economia multiplicou a capacidade produtiva da economia mundial, possibilitando uma divisão do trabalho internacional muito mais elaborada e sofisticada (Hobsbawm, 1995). Houve uma explosão do comércio de produtos industrializados, o comércio mundial de manufaturas multiplicou-se mais de dez vezes em vinte anos. “A reestruturação do capitalismo e o avanço na internacionalização da economia foram fundamentais” (Hobsbawm, 1995, sem paginação). Pode-se dizer que foi uma espécie de casamento entre o liberalismo econômico e a democracia social. Entretanto, apesar do crescimento vivenciado, a riqueza geral jamais

chegou às mãos da maior parte da população mundial (Behring; Boschetti, 2007).

Na Era do Ouro, a economia se tornou cada vez mais transnacional e três aspectos foram fundamentais para ela ocorrer: as empresas transnacionais; a nova divisão internacional do trabalho; e o aumento do financiamento externo (Hobsbawm, 1995). Entretanto, para além das condições econômicas, eram imperativas condições políticas e culturais para sustentar a fase de expansão do capitalismo maduro. Para isso, foram necessários assumir novos compromissos e reposicionamentos políticos das classes e seus segmentos, adequando-se às novas condições e à difusão em grande escala da ideia do consumo em massa (Behring; Boschetti, 2007). Para os patrões, a manutenção de suas altas taxas de lucros, fundamentadas em uma superexploração dos trabalhadores, pressupunha concessões e acordos (Behring; Boschetti, 2007). Por outro lado, para os trabalhadores e movimento operário, significava renunciar a um projeto em favor de conquistas e reformas imediatas, incluindo os direitos sociais, viabilizados pelas políticas sociais (Behring; Boschetti, 2007). Ou, como destacado por Ferguson (2013, p. 74), precisamos “[...] reconhecer as limitações do Estado social criado no governo trabalhista de 1945-1951 [referindo-se ao Reino Unido] e da extensão real do desafio que este impôs as estruturas do capitalismo, deixado de lado o envolvimento da realização do socialismo”. Ou seja, o Estado social não pode fazer além de oferecer proteção ante um sistema baseado em exploração e opressão (Ferguson, 2013).

Em síntese, a expansão do capitalismo só ocorreu devido à combinação de fatores como: a elaboração de políticas objetivando a geração do pleno emprego masculino e crescimento econômico em um mercado capitalista liberal; o estabelecimento de serviços e políticas sociais com objetivo de criar demanda e aumentar o mercado consumidor; e um amplo acordo entre esquerda e direita, entre capital e trabalho (Mishra, 1995).

O chamado consenso do pós-guerra, estabelecido após a Segunda Guerra Mundial, possibilitou a conformação de uma aliança entre as classes sociais. Isso só foi possível em função do enfraquecimento, por parte da classe trabalhadora, do projeto de socialização da economia. Nesse período, foram firmadas algumas alianças entre partidos de esquerda e direita que também possibilitaram o estabelecimento de acordos e compromissos e geraram a aprovação

de algumas legislações sociais. Foi nesse contexto que ocorreu a generalização das políticas sociais, incluídas no rol de medidas anticíclicas do período, assim como o resultado de um pacto social estabelecido nos anos posteriores com segmentos do movimento operário, sem o qual não podem ser compreendidas (Mishra, 1995).

### 3.2.1 “Sob a rosa hereditária”: o consenso pós-guerra e a reprodução social<sup>31</sup>

O fim da Segunda Guerra Mundial indicou o início de um período de real centralização das políticas sociais como estratégia de desenvolvimento dos países europeus (Simões, 2019). O crescimento tímido e relacionado a demandas específicas das legislações sociais, que ocorreu na primeira metade do século XX, ganhou velocidade no período posterior às guerras, representando a consolidação de um modelo de desenvolvimento que, conforme apontaremos, o Estado desempenhava função essencial no processo de reprodução das relações capitalistas de produção (Simões, 2019). Ou seja, os liberais e os social-democratas concordaram em compartilhar uma estratégia econômica, política e social na qual o mercado deixava de ser o ator central, com seus valores individualistas, para dar lugar ao Estado, com seus valores coletivistas (Pereira, 2010).

Tratava-se de uma estratégia do capital para diminuir as contradições postas pelas “crises cíclicas de superprodução, superacumulação e subconsumo da lógica do capital” (Behring; Boschetti, 2007, p.71). Para isso, mecanismos políticos e econômicos que asseguram a reprodução do sistema e formam um amplo aparato ideológico que busca naturalizar e perpetuar este modelo de sociedade foram criados. Isso só foi possível, pois no período pós Segunda Guerra, o aprofundamento das relações capitalistas de produção passaram a exigir maior intervenção estatal como maneira de assegurar o processo de reprodução do sistema; ampliação da mobilização da classe trabalhadora, que começou a reivindicar melhorias em suas condições de vida; e o avanço da constituição dos direitos sociais, como retorno à situação de vulnerabilidade que a população europeia estava

---

<sup>31</sup> Ao recuperar a metáfora de **hereditariedade**, buscamos estabelecer conexão com o debate sobre **reprodução social**: a sociedade do bem-estar organiza-se para “cuidar” das gerações que herdam os detritos da guerra.

sujeita, em função das guerras e das crises econômicas (Simões, 2019). Esses acontecimentos em conjunto significaram uma resposta à fragilidade do modelo de desenvolvimento fundado somente nas forças de mercado – vigente no período entre guerras –, indicando a necessidade da formação de um novo modelo no qual o Estado tinha papel no processo de desenvolvimento, e as políticas sociais como uma de suas estratégias de intervenção (Simões, 2019). Foi sob essas bases que, **nos países centrais do capitalismo ocidental – em especial a Europa Ocidental e os Estados Unidos** – se consolidou o chamado Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*), delineado pela teoria keynesiana. Esse arranjo partia da meta política de assegurar **níveis próximos ao pleno emprego masculino** e reduzir as desigualdades internas (Piana, 2009). Tais metas não se estenderam, com a mesma intensidade, às nações latino-americanas, africanas e asiáticas, então vinculadas a padrões de desenvolvimento dependente (Behring; Boschetti, 2007). Ainda assim, a concepção de que os governos deveriam garantir um mínimo padrão de vida à população – mediante regulação dos ciclos de mercado e oferta de serviços sociais básicos como educação, saúde e assistência – ganhou legitimidade como resposta à instabilidade do período entre guerras (Piana, 2009; Simões, 2019).

Sob essa base ideológica, na Europa ocidental, os sistemas de proteção social<sup>32</sup> se desenvolveram largamente, tendo como pilares a regulação do mercado pelo Estado, ancorados na garantia de oferta e demanda efetiva, sendo as políticas sociais uma ferramenta importante para a manutenção do pleno emprego e ampliação do consumo (Boschetti, 2012). Era uma estratégia para manter o consumo daqueles que não podiam trabalhar por meio de prestações monetárias de substituição ou complementação de renda (Boschetti, 2012). As políticas sociais, constituídas nos sistemas de proteção social, foram fundamentais como estratégias de manutenção do intenso crescimento

---

<sup>32</sup> Os sistemas de proteção social erigidos no pós-guerra na Europa Ocidental articulavam: (a) **seguros sociais contributivos** – aposentadoria, auxílio-doença, seguro-desemprego –, de matriz bismarckiana; (b) **transferências familiares** e abonos universais, inspirados no plano Beveridge; e (c) **serviços públicos massivos** de saúde, educação básica e habitação subsidiada. Sustentados pelo emprego formal masculino e pela lógica do “salário familiar”, esses dispositivos tinham dupla função: **blindar a renda dos trabalhadores contra riscos de mercado e manter a demanda de consumo que viabilizava a produção em massa**, ancorando, assim, o longo ciclo de crescimento europeu entre as décadas de 1940 e 1970 (Behring, Boschetti, 2007).

nesse período, com predomínio da regulação fordista-keynesiana, durante as décadas de 1940-1970 (Castel, 1999; Behring; Boschetti, 2007). Assim, embora com formatos diferentes, de acordo com os contextos histórico institucionais que atuam ao longo de seu processo de implementação, as políticas sociais têm uma natureza comum, ou seja, são resultado do desenvolvimento das relações capitalistas de produção que, em decorrência da imensa contradição inerente a esse sistema, gera desumanização, pobreza, desigualdade, fome e morte (Gough, 1979). Nessa realidade, se não ceder às pressões dos movimentos sociais organizados, aplicando políticas sociais reparadoras (ou, em bons cenários, preventivas), cairá.

Para a institucionalização das políticas sociais, as funções econômicas e sociais do Estado foram ampliadas, uma vez que ele passou a controlar parcialmente a produção e assumir as despesas sociais. O novo papel assumido pelo Estado concordava com a força do movimento trabalhista e ocorreu, principalmente, nos chamados países desenvolvidos da Europa e nos EUA (Piana, 2009). O Estado de Bem-Estar Social, também foi uma busca por assegurar um acordo de neutralidade nas relações das classes sociais e abrandar a crise do capitalismo a partir da sustentação pública de uma série de medidas anticrise (Piana, 2009). Entretanto, Behring e Boschetti (2007) nos lembram que as políticas sociais compuseram “[...] o rol de medidas anticíclicas do período, e também foram o resultado de um pacto social estabelecido nos anos subsequentes com segmentos do movimento operário, sem o qual não podem ser compreendidas (Behring; Boschetti, 2007, p. 71). Mas, como destacado por Ferguson e Lavalette (2013, p. 95):

Apesar de todas as suas limitações bem documentadas – seus pressupostos familistas, suas concepções limitadas de cidadania, seu ethos burocrático e as maneiras pelas quais incorporou desigualdades de classe – o Estado de bem-estar social na Grã-Bretanha, assim como os Estados de bem-estar social que surgiram na maioria dos países capitalistas avançados no período pós-guerra, proporcionou aos seus cidadãos algum grau de segurança e liberdade do medo<sup>33</sup> [*freedom from fear*, uma crítica que marca a diferença com o desejado *free of fear ou livre do medo*].

---

<sup>33</sup> Embora o Estado de bem-estar social vise fornecer uma rede de segurança e aliviar as dificuldades, existem preocupações com potenciais consequências negativas, como a criação

Assim, o reconhecimento dos direitos sociais e, principalmente, sua universalização a partir dos sistemas de proteção social capitalista - por meio de bens e serviços ou em forma de prestações sociais monetárias - permitiu a melhoria das condições de vida da população, de certa forma a redução das desigualdades sociais e certa socialização do fundo público. Entretanto, não foi suficiente para a desmercantilizar as relações sociais, que permaneceram sendo regidas pelas relações capitalistas pautadas na socialização da produção e apropriação privada de seus resultados (Boschetti, 2012). Nem a redução da carga de preconceitos presentes para aqueles que acessavam benefícios sociais.

Na realidade concreta, o novo protagonismo do Estado pode ser aferido na curva ascendente das transferências sociais como proporção do PIB registrada nos países da OCDE entre 1910 e 1980 (Gráfico 5). Até a década de 1930, essa razão permanecia residual – a média era de somente 2,2% do PIB em 1930 –, com um movimento de inflexão no pós-Segunda Guerra, que acelerou a partir de 1960. Suécia, Dinamarca e Reino Unido ultrapassaram o patamar de 15% do PIB em meados dos anos 1960, enquanto Itália e França convergiram para índices próximos de 25% somente nos anos 1970. O caso sueco destacou-se: de 3% em 1930, saltou para mais de 30% em 1980, configurando o arquétipo do chamado *Welfare State* nórdico<sup>34</sup>. Essa expansão, contudo, não foi homogênea; Portugal e Irlanda registraram trajetórias mais lentas, revelando os limites políticos e fiscais de cada formação social (Simões, 2019).

O ganho de escala das transferências repercutiu diretamente nas políticas voltadas à primeira infância. Em quase todos os países que atingiram dois dígitos de gasto social nos anos 1960, observa-se a introdução ou a universalização de abonos familiares, creches subsidiadas, alimentação escolar e consultas pediátricas gratuitas – dispositivos que, além de proteger crianças em fase crítica de desenvolvimento, sustentavam a lógica fordista de consumo em massa ao assegurar salários indiretos às famílias trabalhadoras (Lamb,

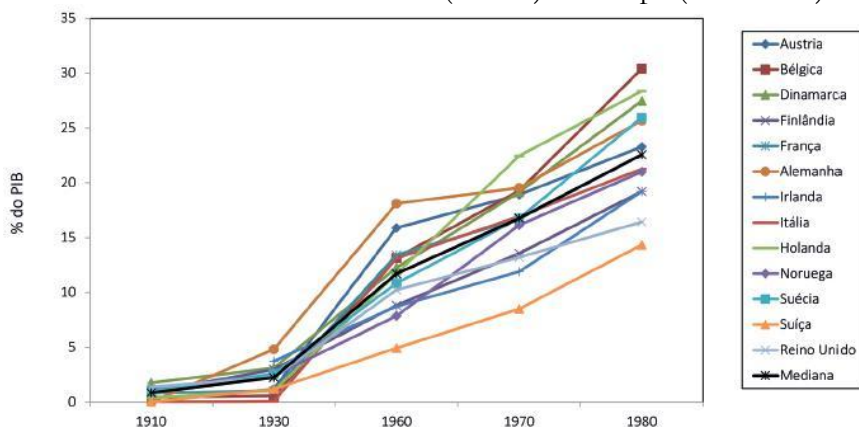
---

de uma cultura de dependência, o desestímulo ao trabalho e a estigmatização daqueles que dependiam de benefícios.

<sup>34</sup> O rótulo “Welfare State nórdico” tornou-se corrente a partir da tipologia de regimes de bem-estar elaborada pelo sociólogo dinamarquês **Gøsta Esping-Andersen** em *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (Cambridge: Polity Press, 1990). Nessa obra, o autor identifica um “regime social-democrata” – caracterizado por forte desmercantilização, universalismo e alto grau de igualdade – cujo arquétipo são os países da Escandinávia (Suécia, Dinamarca, Noruega, Finlândia e Islândia).

Sterbeng, 1992). Portanto, o avanço quantitativo captado no Gráfico 5 não é mero indicador fiscal: ele sinaliza que a infância passou a ser reconhecida como elemento estratégico na reprodução social e econômica das democracias industriais avançadas.

**Gráfico 5 - Transferências Sociais (% PIB) – Europa (1910-1980)**<sup>35</sup>



Fonte: Banco de dados da OCDE, elaborado por Simões (2019).

A “Era do Ouro” lançou nova perspectiva sobre a questão das crianças. Isso porque as crianças, que antes eram vistas como objetos somente de preocupação humanitária e caritativa - como crianças em sofrimento ou crianças em situação de pobreza, passaram a ser consideradas um grupo especial (Unicef, 2006). Vale destacar, que porém, essa perspectiva sobre a primeira infância tende a obscurecer o papel central da economia no desenvolvimento de serviços de cuidados não parentais. Assim como Lamb e Sterbeng (1992), não conhecemos nenhuma sociedade ou país onde a demanda por políticas para a primeira infância não tenha sido impulsionada por forças econômicas. Na realidade concreta, as diferenças nas políticas destinadas à primeira infância entre os países com níveis de desenvolvimento desiguais, ilustram como as forças econômicas foram (e são) determinantes nesse processo.

<sup>35</sup> Transferências destinadas a bem-estar, desemprego, pensões, saúde, subsídios para habitação.

### 3.2.2 “Pensem nas meninas cegas, inexatas”: Políticas sociais para a Primeira Infância na Era do Ouro

Entre 1945 e 1973, período que Hobsbawm denominou “Era do Ouro”, as políticas para a primeira infância foram marcadas por escassez de dados e poucos registros significativos anteriores a década de 1960 (Kamerman, 2006). Logo, diante da escassez de registros encontrados, foi preciso buscar<sup>36</sup> na individualidade de cada país o que tinham em comum quando o assunto era políticas para a primeira infância.

Identifiquei, inicialmente, que a história das políticas de atenção à primeira infância no mundo, analisada do ponto de vista de uma abordagem integrada, relacionava-se a dois fenômenos: o primeiro deles referia-se ao desenvolvimento paralelo de diferentes tipos de instituições para crianças na primeira infância; enquanto o segundo, que pode parecer menos evidente, relacionava-se aos eventos políticos, culturais e econômicos que marcaram a história mundial em determinados períodos e influenciaram a adoção de abordagens mais ou menos integradas à atenção e ao cuidado na primeira infância (Haddad, 2002; Kamerman, 2006). *Além de ampliar a cobertura de saúde e educação, essa inflexão também alterou o próprio modo de conceber o bem-estar infantil: passou-se de indicadores negativos – mortalidade, morbidade, abandono – para uma visão que incluiu indicadores positivos - participação, segurança emocional e qualidade de vida, tal como observou Ben-Arieh ao analisar comparativamente as políticas sociais do pós-guerra* (Ben-Arieh, 2014).

Na Europa e nos países anglo-americanos, as raízes das políticas de cuidados e educação na primeira infância surgiram mais ou menos ao mesmo tempo, em meados do século XIX, porém, com o objetivo de atender diferentes necessidades e aspirações, demonstrando que, desde sua gênese, as políticas para a primeira infância sofreram forte influência do contexto socioeconômico e do papel assumido por cada país no modo de produção capitalista (Kamerman, 2006; Haddad, 2002). As principais diferenças entre os países podem ser divididas em dois grandes grupos. Por um lado, tínhamos as políticas voltadas para a primeira infância para as famílias

---

<sup>36</sup> Fizemos a leitura de 11 relatórios da OCDE e dois relatórios da UNESCO, para “montar o quebra-cabeça” das políticas destinadas a primeira infância durante a Era do Ouro.

que demandavam cuidados fora do ambiente familiar por diversas razões, especialmente a falta de recursos ou a necessidade de trabalhar fora de casa, associada à pobreza e/ou às casas de pais monoparentais (Haddad, 2002). Ou seja, serviços destinados a crianças negligenciadas e filhos(as) de mães trabalhadoras pobres (Kamerman, 2006). Por outro lado, porém, existiram os serviços voltados para a implementação de projetos educacionais bem definidos, inspirados nas filosofias de seus respectivos fundadores, em geral baseados em modelos de educação para as crianças que incluíam conceitos de infância e educação visando a sua socialização (Haddad, 2002; Kamerman, 2006). Nesse caso, a educação infantil é focada em melhorar ou enriquecer o desenvolvimento de crianças da classe média (Kamerman, 2006). Na prática, podemos dizer que as políticas sociais para a primeira infância eram pensadas visando atender dois tipos de crianças conforme a renda: pobres e de classe média a alta.

Reforçando a ideia de que o contexto socioeconômico exerceu forte influência sobre as políticas para a primeira infância, durante a Era do Ouro, um terceiro componente começou a moldar as políticas para a primeira infância nos países europeus: a necessidade de responder à demanda da crescente entrada das mulheres no mercado de trabalho, que almejavam cuidados acessíveis e de qualidade para seus filhos (Kamerman, 2006; Haddad, 2002). Cabe destacar, porém que, embora esse tenha sido um fator determinante na maioria dos países europeus, em países como Bélgica, França, Alemanha e Itália, o componente educacional tornou-se dominante mais cedo do que o aumento da participação feminina no mercado de trabalho e favoreceu a criação de um sistema educacional infantil para crianças de 2 anos e meio ou 3 anos (Kamerman, 2006). Isso significou que 90% das crianças estavam na educação infantil na Bélgica e na França em meados da década de 1970, e 80% na Alemanha (Kamerman, 2006).

Mas, ainda que houvesse exceções, pode-se dizer que, de modo geral, o modelo de cuidado para menores de 3 anos, em centros, creches familiares, ou por pais em casa em licença parental seguido pela pré-escola<sup>37</sup> para as crianças de 3 a 6 anos, emergiu como o modelo dominante de política para a primeira infância na Europa continental (Kamerman, 2006; Haddad, 2002). As pré-escolas eram gratuitas para

---

<sup>37</sup> É preciso destacar o uso do termo pré-escola, mas enfatizamos a crítica de que a pré-escola não deve ser pensada como uma etapa preparatória para a escola.

o dia normal da escola, enquanto os cuidados com as crianças mais jovens carregavam taxas, ainda que relacionadas à renda (Kamerman, 2006). Os países da Europa Central e Oriental seguiram um modelo semelhante (Kamerman, 2006; Haddad, 2002).

À medida que mais mulheres ingressaram no mercado de trabalho, na década de 1970, esse sistema de educação infantil e políticas de cuidados para a primeira infância passou a ser usado não só para prestar assistência às crianças, mas também para se adaptar às necessidades das mães trabalhadoras (Kamerman, 2006). Como resultado, nos países do continente europeu, um modelo de creche tornou-se dominante, projetado para responder às necessidades dos cuidadores principais que trabalham e, assim, cobrindo uma jornada de trabalho completa (Kamerman, 2006). Logo, observamos que os determinantes econômicos - particularmente a necessidade de as mulheres trabalharem fora de casa para sustentar ou ajudar a sustentar suas famílias - desempenharam um papel relevante em definir se e quais tipos de arranjos de cuidados não parentais eram oferecidos (Lamb; Sternberg, 1992).

Na Noruega, o sistema norueguês de educação infantil<sup>38</sup> é parte integrante de um conjunto de políticas que apoia a participação plena e a igualdade no mercado de trabalho para os pais e, desde a década de 1970, a participação da força de trabalho feminina tem aumentado constantemente, intensificando a demanda por vagas no jardim de infância (Engel et al., 1998). Na então **Tchecoslováquia socialista** (atual República Tcheca), o princípio do pleno emprego – pilar da economia planificada – impulsionou o ingresso maciço das mulheres no mercado de trabalho (Unicef, 2000). Para viabilizar essa participação, **as políticas de educação e cuidado na primeira infância foram redirecionadas do enfoque exclusivo na criança para uma lógica de apoio integral à família trabalhadora** (Ministry of education, youth and sports of Czech Republic, 2000). A Lei Escolar de 1960 incorporou as creches ao sistema educacional estatal, vinculando **todas as crianças do nascimento aos seis anos** aos mesmos objetivos pedagógicos e princípios de atenção (Ministry of education, youth and sports of Czech Republic, 2000). O resultado desse arranjo ficava visível nas estatísticas da década de 1980: **entre 1984 e 1988, com taxa de emprego feminino próxima a 90%, 97-**

---

<sup>38</sup> O termo original em norueguês é *barnehage*.

**99% das crianças de três a seis anos frequentavam creches públicas**, evidenciando a função estratégica do cuidado infantil na reprodução social sob o regime comunista (Ministry of education, youth and sports of Czech Republic, 2000).

Fora do continente europeu, na Austrália, houve um forte impulso para a prestação de serviços e assistência às crianças para apoiar as mulheres trabalhadoras no final da década de 1960 e início dos anos 1970 (Press; Hayes, 2000). Uma coalizão em defesa do movimento feminista para o direito das mulheres de buscar e permanecer no emprego remunerado, somada a pesquisa sobre o número de crianças deixadas sem supervisão adequada por causa da necessidade de seus pais de trabalhar, e as necessidades da indústria (particularmente fabricação) para o acesso ao trabalho feminino (mulheres recebendo menos do que os homens) transformaram-se, em conjunto, em um poderoso estímulo para os governos levarem a sério a prestação de cuidados infantis (Press; Hayes, 2000). Como resultado o foi introduzida a Lei de Cuidados infantis de 1972, que iniciou o envolvimento da Comunidade no financiamento de programas de cuidados infantis (Press; Hayes, 2000).

Assim como na Austrália, no Canadá as iniciativas governamentais de políticas para a primeira infância, na década de 1970, surgiram da necessidade da assistência à criança entendida, pela Comissão Real sobre Estatuto das Mulheres, como essencial para a igualdade das mulheres (Doherty; Friendly; Beach, 2003). Esta recomendação foi repetida pela Comissão Real sobre Igualdade de Emprego de 1984 e pela Força-Tarefa Nacional de Cuidado à Criança, relatada em 1986 (Doherty; Friendly; Beach, 2003), sublinhando a estreita relação entre a inserção das mulheres no mercado de trabalho e o surgimento das primeiras políticas para a infância. **Ao transferir parte das tarefas de cuidado do âmbito doméstico para instituições públicas, tais programas não só ampliavam as possibilidades de emprego feminino, mas também desempenhavam uma função de reprodução social: garantiam a renovação cotidiana da força de trabalho e, portanto, a sustentação do próprio regime de acumulação capitalista.**

Os marcos legais de políticas para a primeira infância em alguns países são apresentados no Quadro 10.

Quadro 10 - Marcos Legais – Primeira Infância (Era do Ouro)  
(continua)

País	Lei/Programa	Ano	Ação produzida
Reino Unido	<i>Education Act</i>	1918	Permitiu que as autoridades locais estabelecessem creches, servindo de base para legislações futuras.
Finlândia	<i>Child benefit system</i>	1948	A Finlândia começou a construir seu sistema de apoio à política familiar em 1948, quando o sistema de benefícios para crianças foi introduzido.
República Tcheca	<i>School Act</i>	1960	Creches foram classificadas como partes do mesmo sistema educacional.
Dinamarca	Lei de Atenção à Infância e Juventude	1964	possibilitou a concessão de subsídios públicos para crianças municipais.
Canadá	Plano de Assistência ao Canadá (PAC)	1966	Ação do governo federal na assistência à criança a partir do programa nacional de bem-estar social.
Suécia	<i>National Commission on Child Care</i>	1968	Comissão Nacional de Cuidados Infantis foi estabelecida pelo governo e instruída a

País	Lei/Programa	Ano	Ação produzida
			desenvolver propostas para um sistema de cuidado infantil que integrasse creche e educação e respondesse às crescentes demandas de mães empregadas.
Itália	<i>Education Law</i>	1968	Atribuiu ao governo nacional e ao Ministério da Educação o papel principal no financiamento da criação e operação de pré-escolas para todas as crianças de 3 a 6 anos.
Colômbia	<i>Law 75</i>	1968	criou o Instituto Colombiano de Bem-Estar Familiar (ICBF) para centralizar a prestação de serviços de proteção à criança que estavam sendo prestados por diferentes entidades.
Holanda	<i>Educational Priority Policy</i>	1970	A Política de Prioridade Educacional foi estendida para incluir o crescente número de crianças de

País	Lei/Programa	Ano	Ação produzida
			grupos étnicos minoritários, que eram consideradas "em risco".
Austrália	<i>Child Care Act</i>	1972	A Lei enfatizou a importância de um cuidado de boa qualidade para atender às necessidades de desenvolvimento das crianças a um custo que os pais poderiam pagar
Portugal	Reformas dos Sistemas Educacionais de Portugal	1973	A reforma de 1973 mudou o estatuto da primeira infância em Portugal: pela primeira vez o Estado assumiu que educar crianças de 3 a 6 anos era tarefa pública, integrando-a num percurso educativo contínuo e comprometendo-se a formar profissionais especializados.
Filipinas	<i>Day Care Law</i>	1978	Estabeleceu a criação de creches com programa de bem-estar comunitário em cada cidade.

**Fonte:** Press, Hayes, 2000; Doherty, Friendly, Beach, 2003; Ministry of social affairs of Denmark, 2000; Ministry of education, youth and sports of Czech Republic, 2000; Department of basic education, 2000; Kamerman, 2006. Sistematizado pela autora, 2022.

Por outro lado, as políticas para a primeira infância, entendidas como uma responsabilidade pública, não eram uma realidade para todos os países e em diversos países anglo-americanos, permanecia uma ambivalência entre as políticas voltadas às mães trabalhadoras pobres e o direito ao acesso à educação na primeira infância. Tal ambivalência era justificada em parte devido à ausência de política nacional de apoio à educação infantil e, em parte, devido à contínua confusão sobre onde residia a responsabilidade primária pela criação e socialização infantil (Kammerman, 2006). Dessa maneira, nos países periféricos havia o entendimento de que as mães seriam as responsáveis pelos cuidados com as crianças nos primeiros anos de vida. Essa responsabilidade era justificada pela ideia de cuidado. Este “[...] não é apenas uma atitude atenciosa, ele abrange um conjunto de atividades materiais e de relações que consistem em trazer uma resposta concreta às necessidades dos outros. [...] que implica um senso de responsabilidade pela vida e pelo bem-estar do outro” (Hirata, 2022, p. 30). Ou, como nos lembrou Federici (2019), a reprodução da força de trabalho não se restringe ao consumo de mercadorias, mas diz respeito a uma amplitude de atividades, entre elas, o cuidar de filhos. E, em decorrência, não haveria necessidade de ação governamental (Kammerman, 2006; Rossetti-Ferreira; Ramon; Silva, 2000).

Partindo de tal entendimento, em países da América Latina e Caribe, nos anos 1970, houve forte incentivo aos programas de atendimento domiciliar informal de baixo custo para as camadas mais pobres, que empregavam as próprias mães em seus lares<sup>39</sup> (Rossetti-Ferreira; Ramon; Silva, 2002). Nesses países<sup>40</sup>, a implementação desse tipo de programa foi precária e instável em função da insuficiência de investimentos e ao treinamento reduzido às pessoas envolvidas no seu planejamento e execução, funcionando mais como uma forma de manutenção do oferecimento dos serviços de qualidade desiguais que, na prática, funcionou como um instrumento de duplo processo de exclusão: o de crianças e mulheres das camadas mais pobres (Rosemberg, 1999).

---

<sup>39</sup> Alguns exemplos desse tipo de programa foram o Projeto Integrado de Desenvolvimento Infantil da Bolívia. Em alguns países, como Brasil, Colômbia, Bolívia e Peru, houve um incentivo aos programas denominados “creches domiciliares” ou “mães-crecheiras”, como o programa *Hogares Comunitarios de Bienestar*, da Colômbia (Rossetti-Ferreira; Ramon; Silva, 2002).

<sup>40</sup> Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, México, Peru, Uruguai e Venezuela. Nesses países vivem cerca de 90% da população da América Latina (Rossetti-Ferreira; Ramon; Silva, 2002).

Quando o apoio aos cuidados não parentais pré-escolares é entendido como educação pública e amplamente aceito, tem-se, por exemplo, a facilidade em receber recursos públicos para apoiar suas ações. Por outro lado, quando o cuidado não parental é visto como um serviço de *baby-sitting* de custódia que visa os objetivos do bem-estar social, este são mais difíceis de obter suporte para o conceito de responsabilidade pública e ainda mais difícil tornar a qualidade do cuidado uma dimensão relevante (Lamb; Sternberg, 1992).

O que observamos na Era de Ouro foi uma grande diferença entre os caminhos trilhados pelos países centrais do continente europeu e os países periféricos de modo geral. Em vários países centrais, o caminho escolhido foi o de qualificação e melhoria das políticas destinadas a primeira infância, uma vez que a própria dinâmica da vida social levou à expansão da oferta de políticas com padrões de qualidade compatíveis, em muitos países, com as exigências de uma crescente população usuária da classe média (Rosemberg, 1999). Foi a participação maciça de mulheres no mercado de trabalho e a inexistência (ou custo) do recurso do trabalho doméstico como opção para os cuidados com as crianças na primeira infância, que pressionaram o governo para a oferta de serviços em padrões de qualidade satisfatórios (Rosemberg, 1999). Ainda nos países centrais, não podemos deixar de lembrar das políticas alternativas para igualdade de oportunidade entre os sexos que tem pressionado, também, à requalificação da educação infantil, principalmente no contexto da União Europeia<sup>41</sup> (Rosemberg, 1999).

Por outro lado, nos países periféricos, o processo histórico de instituição de políticas para a primeira infância não tem tido o mesmo sentido. São países que possuem uma desigualdade social tão marcante que influencia de maneira drástica a forma como as políticas para a primeira infância são entendidas e implementadas (Rossetti-Ferreira; Ramon; Silva, 2002). As políticas são justificadas, fundamentalmente, como meio de intervenção social para prestar apoio aos que dela necessitam, evitando, com isso, consequências antissociais. Estas funcionam como mecanismo de proteção da sociedade contra os efeitos da pobreza produzidos pelo capitalismo (Rossetti-Ferreira;

---

<sup>41</sup> Por exemplo, a Comissão Europeia, órgão executivo da União Europeia, conta com um Conselho Consultivo de Educação Infantil enquadrado no programa de igualdade de oportunidades para os sexos.

Ramon; Silva, 2002). Essas políticas têm como principal objetivo o combate à pobreza e, no caso da política de educação, preparar as crianças na primeira infância para a educação pré-escolar (Rosemberg, 1999). Entendidas dessa maneira, não são direcionadas a todas as crianças na primeira infância, pelo contrário, estão focalizadas naquelas que vivem em famílias em situação de pobreza, afastando-se da ideia de acesso a direitos sociais.

Até aqui procurei destacar as principais divergências entre as políticas para a primeira infância entre países centrais e periféricos. Mas, não posso deixar de lembrar que, mesmo diante de tantas diferenças, um elemento é comum a todos os países: o modo de produção capitalista. Logo, mesmo nos países centrais, por mais que se vistam de uma roupagem de direitos, as políticas de atenção e cuidados para a primeira infância não nasceram simplesmente porque os governos decidiram que era melhor para as crianças. Em vez disso, tais políticas surgiram porque a rápida industrialização e as demandas sustentadas pelos produtos da indústria, que ocorreram durante a Era do Ouro, produziram uma escassez de mão de obra. Diante disso, para aumentar o número de mulheres empregadas e fornecer mão de obra para a indústria, era necessário desenvolver um sistema abrangente no qual as mulheres pudessem deixar seus filhos e que os cuidados infantis pudessem ser realizados sem sacrifícios profissionais ou financeiros para as famílias. Assim, a disponibilidade e garantia de instalações de cuidados não parentais de alta qualidade passaram a ser uma exigência para os governos que, visando atender os interesses do capital, passaram a implementá-las. Nos países periféricos, as políticas sociais para a primeira infância ganharam outro formato porque os interesses do capital eram outros: manter a ordem social para a reprodução do capital e melhorar a qualificação da mão de obra do futuro.

Ao rever todas as mudanças do período, é possível entender como se edificaram os pilares que serviram como base para as primeiras políticas sociais para a primeira infância. Foi um contexto no qual o keynesianismo e o fordismo, juntos, serviram como alicerce do processo de acumulação acelerada do capital no período pós-guerras, tendo forte expansão da demanda efetiva, taxas de lucros altas, aumento do padrão de vida da população nos países de capitalismo central, e um alto grau de internacionalização do capital, sob o comando da economia norte-americana (Behring; Boschetti, 2007). Por outro lado, retornar ao período que se inicia no Pós-Segunda Guerra

Mundial, nos mostra a centralidade que as políticas sociais passaram a ocupar no capitalismo. Observamos que este período marcou de maneira eficaz a consolidação dos sistemas de proteção social nos países europeus que, sob as bases de um maior “equilíbrio” na relação capital/trabalho, possibilitou a apropriação, pela classe trabalhadora, de uma pequena fatia do produto nacional (Simões, 2019).

Contudo, os anos de ouro do capitalismo começam a se exaurir no final dos anos 1960 (Hobsbawm, 1995). Pilares fundamentais do período de expansão do capitalismo começam a desmoronar. As taxas de crescimento, a habilidade do Estado de exercer seus papéis ficam cada vez mais amplas, a absorção das novas gerações no mercado de trabalho, que já se restringia naquele momento pelas tecnologias que poupavam mão-de-obra, não eram mais as mesmas e contrariavam as expectativas do pleno emprego, base essencial daquela experiência. Ao mesmo tempo, as dívidas públicas e privadas aumentam perigosamente (Behring; Boschetti, 2007). Nesse contexto, as elites político-econômicas começaram a questionar e responsabilizar a atuação agigantada do Estado pela crise, principalmente nos setores que não revertiam diretamente em favor de seus interesses (Hobsbawm, 1995). Aqui estavam incluídas as políticas sociais.

Desse modo, ao final do ciclo 1945-1973, quando os sinais de exaustão do pacto fordista-keynesiano emergiram e reconfiguraram o lugar da infância nas agendas estatais, **passamos às novas estratégias discursivas e institucionais que se erguem sobre esse terreno em transformação.**

### **3.3 “Mas oh, não se esqueçam da rosa, da rosa”: o colapso da Era do Ouro e a virada neoliberal**

Em finais dos anos 1960, a fase expansiva do capitalismo maduro começou a dar sinais de esgotamento, trazendo consequências significativas para as condições de vida e trabalho nas últimas décadas do século XX (Behring; Boschetti, 2007). Como em todo período de esgotamento, as quedas nas taxas de lucro foram evidentes: no período de 1968 a 1973, houve queda na Alemanha Ocidental de 16,3 para 14,2%, na Grã-Bretanha de 11,9 para 11,2%, na Itália de 14,2 para 12,1%, nos Estados Unidos de 18,2 para 17,1% e, no Japão, de 26,2 para 20,3% (Behring; Boschetti, 2007). O desemprego na Europa Ocidental subiu de uma média de 1,5% na década de 1960 para 4,2%

na década de 1970, chegando à média de 9,2% no final da década de 1980. Dentre os desempregados, metade deles estava sem trabalho há mais de um ano (Hobsbawm, 1995).

Nas economias periféricas, o quadro foi igualmente adverso – por vezes mais severo. Nos países latino-americanos, por exemplo, a crise de acumulação estancou o dinamismo industrial, comprimindo a rentabilidade do capital e abrindo caminho para o desemprego aberto. Castillo e Cortellese (1988) observam que o ritmo médio de expansão manufatureira, que gravitou em torno de 5% ao ano até então, entrou em trajetória descendente e já nos anos 1980 não ultrapassava 1%, sinal inequívoco de queda da taxa de lucro. A retração repercutiu no emprego. No Chile, todas as faixas de porte empresarial registraram cortes entre 1967-1979, enquanto Brasil e Colômbia exibiram ganhos marginais somente nas grandes firmas, insuficientes para conter a explosiva expansão da economia informal e do desemprego que varria a região (Castillo, Cortellese, 1988). Os efeitos da crise também foram sentidos na **África Subsaariana** onde a proporção de trabalhadores no setor informal subiu de 28% em 1960 para 46% em 1980, sinalizando a precarização dos mercados de trabalho (OIT, 2019). Ao término da década de 1980, grande parte desses países convivia com desemprego de dois dígitos e programas de austeridade associados à crise da dívida externa, aprofundando os impactos sociais da crise global do capital.

A população vivenciou o crescimento da pobreza e da miséria, se deparando, em muitos países mais ricos e desenvolvidos na década de 1980, com pessoas em situação de rua (Hobsbawm, 1995). O aparecimento de miseráveis era fruto de um impressionante aumento da desigualdade social e econômica na nova era (Hobsbawm, 1995). Os extremos de pobreza e riqueza subiram. Entre 1971 e 1973, dois acontecimentos indicavam o fim da utopia do capitalismo democrático de crescimento econômico infinito e sem conflitos: o esgotamento do ordenamento financeiro mundial, a partir da decisão norte-americana de desvincular o dólar do ouro, rompendo com os acordos de Bretton Woods; e o choque do petróleo, que levou a alta dos preços estabelecida pela Organização dos Países Exportadores de Petróleo (Harvey, 2008).

Na década de 1970 - agregado à redução do crescimento da economia, o rompimento dos acordos de Bretton Woods e a alta dos preços do petróleo – tivemos mudanças culturais, sociais e consequências ecológicas da Era do Ouro (Hobsbawm, 1995). O

melhor exemplo dessas mudanças foi sobre o trabalho e as taxas de desemprego. A tendência geral da industrialização foi a de substituição da mão-de-obra humana pela capacidade das máquinas, levando muitos trabalhadores ao desemprego (Hobsbawm, 1995). Registrou-se crescimento do movimento sindical, dos movimentos de contracultura e de algumas categorias sociais específicas como os movimentos estudantil, negro, feminista, entre outros (Hobsbawm, 1995; Braz; Netto, 2007).

Entre os anos de 1974 e 1975, a utopia de um crescimento econômico interminável terminava em um momento inédito, com recessão generalizada em todas as potências imperialistas (Harvey, 2008). Essa conjuntura de recessão fez com que os capitalistas monopolistas pensassem em estratégias para retomar o crescimento e, por fim, a recessão. A partir de então, vimos ataques ao domínio dos keynesianos e outros defensores da economia mista administrada e do pleno emprego (Hobsbawm, 1995). Ocorrem ataques aos sindicatos, considerados os responsáveis pelos gastos públicos com garantias sociais e a queda das taxas de lucro (Braz; Netto, 2007). Houve esgotamento do padrão de acumulação taylorista-fordista e emergência de uma nova modalidade de padrão de acumulação que caracterizou a terceira fase do estágio imperialista: a acumulação flexível (Braz; Netto, 2007). Para Harvey (2008), a acumulação flexível estava sustentada na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Tem como características o nascimento de setores novos de produção e de novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e principalmente, taxas de lucros intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional. Na “[...] base dessa flexibilidade – que para muitos, assinalaria a fase do pós-fordismo – opera-se a reestruturação produtiva” (Braz; Netto, 2007, p. 216).

Na reestruturação produtiva, a produção rígida, característica do taylorismo-fordismo, deu lugar a um tipo diferenciado de produção que, da mesma forma que a anterior, manteve a característica de ser realizada em grande escala, porém, estava destinada a mercados específicos e buscava romper com a standardização, buscando atender às variabilidades culturais e regionais, direcionando a sua produção para nichos de consumo (Harvey, 2008; Braz; Netto, 2007; Hobsbawm, 1995). Por outro lado, o capital era lançado em um movimento de desconcentração industrial, promovendo a desterritorialização da

produção, ou seja, as unidades produtivas são deslocadas para territórios onde a exploração da força de trabalho pode ser mais intensa, acentuando ainda mais o caráter desigual e combinado da dinâmica capitalista (Harvey, 2008; Braz; Netto, 2007).

A intensificação da incorporação, na produção, das tecnologias oriundas dos avanços técnico-científicos foi essencial para a reestruturação produtiva, pois reduzia significativamente a demanda por trabalho vivo (Braz; Netto, 2007). Como assinalou Hobsbawm (1995, sem paginação), “[...] seu sistema de produção fora transformado pela revolução tecnológica, globalizado ou transnacionalizado em uma extensão extraordinária e com consequências impressionantes”. Essa transformação modificava os processos de trabalho, de produção e de consumo, ancorando-os em novos mercados e em elevada inovação tecnológica, organizacional e comercial. Tais mudanças refletiram nos trabalhadores, que tiveram seus direitos trabalhistas flexibilizados e se depararam com contratos parciais, temporários ou terceirizados, além da exigência de polivalência para operar, simultaneamente, várias funções no processo produtivo (Braz; Netto, 2007; Hobsbawm, 1995). Em síntese, os processos de flexibilização e desregulamentação constituem uma estratégia para remover os entraves que dificultariam a circulação do capital e a acumulação (Antunes, 2006). Como observam Braz e Netto (2007, p. 217), “[...] o capital empenha-se em quebrar a consciência de classe dos trabalhadores, valendo-se do discurso de que a empresa é a sua ‘casa’ e de que eles devem vincular o êxito pessoal ao êxito da empresa”.

As mudanças tecnológicas e a reestruturação produtiva trouxeram consequências significativas para o mundo do trabalho. Hobsbawm concluiu que “[...] a produção agora dispensava visivelmente seres humanos mais rapidamente do que a economia [...] gerava novos empregos para eles” (Hobsbawm, 199, sem paginação). Para Behring e Boschetti (2007), a característica central da reestruturação produtiva foi a geração de um desemprego crônico e estrutural.

O desemprego provocou uma atitude defensiva e mais corporativa dos trabalhadores formais e um forte processo de desorganização política da resistência operária e popular, desarticulando os trabalhadores, que, de acordo com o discurso neoliberal, estavam com excesso de poder e privilégios, materializados pelos direitos sociais (Behring; Boschetti, 2007). Assim, o retorno do

crescimento das taxas de lucros não estava mais atrelado ao crescimento e ao pleno emprego que sustentavam o pacto dos anos anteriores, dando início a um período regressivo para os trabalhadores, com uma correlação de forças desfavorável do ponto de vista político e da luta de classes. Tem-se, também, a mundialização da economia, que implicou uma redivisão social e internacional do trabalho e uma relação diferente entre centro/periferia quando comparada ao período anterior, combinada ao processo de financeirização (Behring; Boschetti, 2007).

A combinação desses elementos teve fortes implicações para o desenvolvimento de políticas sociais. Se no período anterior foram observadas algumas reformas democráticas, o que incluiu os direitos sociais, viabilizado pelas políticas sociais, esse novo momento é contrarreformista, que desestruturou as conquistas do período anterior, em especial os direitos sociais (Behring; Boschetti, 2007). Foi questionado o papel aparentemente benevolente do Estado na gestão da economia e no financiamento de um número crescente de serviços sociais (Mishra, 1995).

Para Mishra (1995), as respostas à crise do capitalismo assistencial que irrompeu nos anos 1970 distribuíram-se em dois vetores. O primeiro corresponde ao movimento denominado como “nova direita” – uma construção ideológica que articula os imperativos de mercado do neoliberalismo a um discurso neoconservador de controle moral, racial e de gênero, operando, assim, com um Estado mínimo na economia e máximo na tutela dos costumes (Mishra, 1995). **Como enfatiza Pereira (2013), porém, essa configuração não se limita a uma mera articulação de imperativos e discursos; trata-se de uma verdadeira fusão, no sentido marxiano, entre duas formações ideológicas que, combinadas, engendram uma terceira – mais perversa, mais austera, mais exploradora e com alto potencial de radicalização.** Sob esse arranjo, a proposta foi a redução do componente de bem-estar do capitalismo, reforçando hierarquias sociais (como evidenciamos nos recentes ataques a direitos sexuais e reprodutivos que afetam mulheres e crianças pobres). No vetor oposto localizava-se o social-corporativismo, que se recusava a abdicar dos compromissos do pós-guerra – pleno emprego, crescimento econômico e proteção social – e buscava readequá-los às novas condições de acumulação (Mishra, 1995).

Entretanto, uma coisa era defender a assistência social, seja ela de retração ou manutenção, e outra, era ser capaz de praticá-la com êxito (Mishra, 1995). Assim, o desmonte (total ou parcial) dos diferentes tipos de *Welfare States* foi um exemplo da estratégia utilizada pelo capital para suprimir os direitos conquistados pela sociedade, que eram visualizados como privilégios. Em âmbito mundial, o capital procurou romper com as barreiras sociopolíticas, alfandegárias e acabar com qualquer mecanismo que obstruísse a sua liberdade de movimento. Para isso, foi utilizada uma intensa disseminação do neoliberalismo.

[...] uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos à propriedade privada, livres mercados e livre comércio (Harvey, 2008, p.12).

O neoliberalismo defende uma visão do homem como individualista, possessivo e competitivo, e a sociedade como um agregado fortuito que se estabelece como um mecanismo para que o indivíduo poder realizar suas ambições privadas. Parte da ideia da desigualdade natural e necessária entre os homens, sendo a liberdade compreendida como a liberdade de mercado (Braz; Netto, 2007, p. 217). Trata-se de uma ideologia que legitima o projeto do capital monopolista que visa romper com as restrições sociais e políticas que restringem sua liberdade de movimento (Behring; Boschetti, 2007). Com base nesses argumentos, “[...] os neoliberais defendem uma programática em que o Estado não deve intervir na regulação do comércio exterior nem na regulação de mercados financeiros [...]” (Behring; Boschetti, 2007, p. 126), e acreditam que o livre movimento de capitais assegurará maior eficiência na redistribuição de recursos internacionais. Partindo de tais pressupostos, o primeiro alvo foi a intervenção do Estado na economia e nos gastos sociais.

Em todo o desenvolvimento histórico capitalista, o Estado não se manteve afastado dos processos de mercado, uma vez que assume como seu papel ajudar a manter o grau de expansão e acumulação necessário à manutenção do capital. Nesse sentido, no cenário de crise econômica e de dominação que, no final da década de 1960 e início da

década de 1970, atingiu profundamente as estruturas do capital, as deliberações produtos da configuração do Estado como complemento do capital levaram-no a adotar a configuração neoliberal como alternativa para retomar o poder da classe burguesa (Harvey, 2008).

A necessidade de reduzir o tamanho e o papel do Estado, cortar seus gastos, compunha o discurso do ataque do grande capital contra as dimensões democráticas da intervenção do Estado na economia (Braz; Netto, 2007). O real objetivo do capital monopolista não era a diminuição do Estado, mas sim a diminuição das funções estatais coesivas, especialmente aquelas que davam respostas à satisfação dos direitos sociais (Braz; Netto, 2007). De acordo com estes autores, “[...] o que pretendem os monopólios e seus representantes nada mais é do que um **Estado mínimo para o trabalho e máximo para o capital**” (p. 227, grifos da autora). A ofensiva do capital definia as políticas sociais do neoliberalismo com base na administração racional dos recursos públicos; descentralização, terceirização de serviços públicos para a iniciativa privada e focalização das políticas sociais (Pereira, 2010).

De acordo com Draibe (1993), essas questões foram os vetores estruturantes das reformas e dos programas neoliberais. A descentralização é defendida como uma forma de aumentar a eficiência e a eficácia dos gastos com políticas sociais por meio da aproximação dos problemas da gestão local, abrangendo a interação com as organizações não governamentais no financiamento de atividades sociais. Tais programas defendem a ideia de que existe uma melhor utilização dos recursos e formas alternativas de produção e operação de serviços, organizadas mais facilmente nas esferas municipais (Draibe, 1993).

Quanto a privatização, a ideologia neoliberal a defende como uma maneira de deslocamento da produção de bens e serviços do setor público para o setor privado lucrativo e não lucrativo (que engloba as organizações comunitárias e associações filantrópicas) (Draibe, 1993). A privatização também possibilitava o alívio fiscal, evitando o uso irracional de recursos (Pereira, 2010). A universalidade das políticas sociais passa a ser substituída pela sua focalização, defendida por sua maior eficácia e moralidade de critérios redistributivos, pelo enfrentamento das situações de pobreza e exclusão de maneira mais focada e orientada, por ter menor gasto, e, no âmbito da gestão,

possibilita uma atuação mais eficaz na gestão de programas e projetos a serem desenvolvidos (Pereira, 2010).

O que vimos na década de 1980 nos países capitalistas centrais foi que a hegemonia neoliberal não conseguiu solucionar a crise do capitalismo nem modificar os índices de recessão e baixo crescimento econômico, conforme defendiam. Mas, as medidas adotadas surtiram efeitos destrutivos sobre as condições de vida da classe trabalhadora, ao provocarem o crescimento do desemprego, destruição de postos de trabalho não-qualificados, diminuição dos salários em função do aumento da oferta de mão-de-obra e redução de gastos com as políticas sociais (Behring; Boschetti, 2007). O desemprego de longa duração, a precarização das relações de trabalho, a ampliação da oferta de empregos intermitentes (temporários, parciais e instáveis) não associados a direitos, limitaram o acesso a direitos derivados dos empregos estáveis (Behring; Boschetti, 2007). Para essas autoras, essas questões caracterizaram o início do século XXI com transformações profundas nas políticas sociais dos países capitalistas centrais. Para elas, é inquestionável que as reestruturações que ocorreram apontam para a direção de sua restrição, seletividade e focalização (Behring; Boschetti, 2007).

As rápidas mudanças políticas e econômicas daquele período impactaram diretamente as políticas de cuidado e educação na primeira infância (Haddad, 2002). Para mitigar tais efeitos, governos e organismos multilaterais passaram a apoiar **programas compensatórios** voltados ao desenvolvimento infantil (Myers, 2000). **O Unicef aderiu a essa estratégia, patrocinando intervenções focalizadas nas chamadas crianças vulneráveis como meio de conter as novas expressões da pobreza sem alterar a estrutura de financiamento público** (Black, 1986; Unicef, 2006). Porém, se as transformações impulsionadas pela Era do Ouro, nas décadas de 1960-70, favoreceram a integração entre cuidado e educação, o avanço das ideias neoliberais promoveu o efeito contrário: ao pregar a retração do Estado, retardou o movimento em direção a serviços unificados, defendendo uma provisão segmentada e regulada pelo mercado (Haddad, 2002).

Assim, apesar de um cenário desalentador para a classe trabalhadora na totalidade, a primeira infância obteve alguns ganhos na era neoliberal, se considerarmos que as políticas voltadas para o desenvolvimento desse grupo etário expandiram em todo o mundo (Unicef, 2019b).

### 3.3.1 “A rosa que não floresce”<sup>42</sup> – investimento social focalizado e ações do Unicef

O aumento do número de países que introduziram políticas nacionais de Desenvolvimento da Primeira Infância (DPI)<sup>43</sup> – ou que pretendiam implementá-las (Unicef, 2019b) – indicava que os cuidados e a educação para a primeira infância haviam adquirido uma centralidade estratégica no cenário mundial recente, associada ao que pode ser denominado nova lógica econômica imposta pelo neoliberalismo. Como observa Sims (2017), essa lógica empresarial transforma creches e pré-escolas em **mercados de serviços**, crianças em **ativos de capital humano** e **educadoras em recursos humanos** a serem geridos por métricas de desempenho, aprofundando a mercantilização do cuidado – processo que, numa leitura marxista, reforça a subsunção formal da reprodução social às dinâmicas de acumulação de capital.

Nesse contexto de mercantilização, ainda que muitas publicações-chave sejam posteriores, elas retomaram investigações que se disseminaram na década de 1990. Urie Bronfenbrenner (1996) já descrevia o desenvolvimento infantil como resultado de sistemas psicológicos, sociais, culturais, econômicos e políticos interativos. No campo econômico, estudos que seriam consolidados por James Heckman demonstravam que investir nos primeiros anos de vida gerava retornos superiores aos de intervenções tardias – síntese apresentada por Huntington (2017). Na neurociência, Jack Shonkoff (2010) reuniu achados iniciados na década anterior e propôs a Teoria do Ecobiodesenvolvimento, esclarecendo a base neural dos *insights* formulados inicialmente por psicólogos. Na educação, pesquisas empíricas exploravam métodos de promoção do desenvolvimento infantil<sup>44</sup>, resumidas por Huntington (2017). Ao legitimarem políticas

---

<sup>42</sup> A expressão retoma, em antítese, aos versos do poema *Rosa de Hiroshima*, de Vinicius de Moraes, já mobilizado em outros títulos da seção. Aqui, a “rosa que não floresce” representa a infância excluída no discurso do Unicef.

<sup>43</sup> Em 2020, por exemplo, 134 países tinham programas intersetoriais de DPI que desenvolviam pelo menos duas intervenções voltadas para estimulação e cuidados na primeira infância (Unicef, 2021). Também cresceu o quantitativo de países com programas multisetoriais de DPI financiados pelos governos nacionais, passando de 80 em 2018 para 105 em 2019 e 117 em 2020 (Unicef, 2021).

<sup>44</sup> A teoria dos sistemas ecológicos de Bronfenbrenner (1996) postulava que o desenvolvimento de um indivíduo é influenciado por uma série de sistemas ambientais

voltadas à primeira infância, essas frentes de investigação forneceram o arcabouço científico mobilizado pelos formuladores de políticas nos anos 1990.

Foi sobre as bases das pesquisas científicas que as políticas sociais para a primeira infância passaram a ser anunciadas, por diferentes organismos e governos nos anos 1990, como eixo da **produtividade com equidade**, divulgando o argumento de que os investimentos em políticas para a esse grupo etário funcionavam como instrumento para a promoção da equidade social e diminuição da pobreza (Campos; Campos, 2008). Contudo, essa virada é criticada por Moss e Roberts-Holmes (2021, p. 4-6), para quem o discurso do “investimento de alto retorno” difundido pelo Unicef e pelo Banco Mundial **funcionava como dispositivo de legitimação do neoliberalismo**, deslocando a ênfase do direito coletivo à educação infantil para a **eficiência econômica** e neutralizando debates sobre a democratização da provisão pública. Ao defender soluções baseadas em evidências pautadas na ideia de que a aparência expressa a totalidade do real, logo pode ser demonstrado e replicado pelos estudos científicos que cabem em pacotes de baixo custo, a agência contribuiu para a fragmentação dos sistemas nacionais e para a transferência de responsabilidades às famílias.

Dentre as políticas sociais, a política de educação de crianças na primeira infância é um setor de destaque nas políticas de DPI (Denboba et al, 2014). Isso porque, os formuladores de políticas educacionais em todo o mundo estão cada vez mais convencidos de que a educação na primeira infância pode ter um impacto positivo no desenvolvimento de uma criança (Bertran et al, 2016). Na realidade concreta, a ênfase dada à educação infantil pode ser visualizada no crescimento significativo nas taxas de matrículas ao redor do mundo que, ainda que de maneira desigual, passou de 32% em 2000, para 50% em 2017 (Unicef, 2019a).

Mas, ao considerar percentuais gerais acima, é mister refletir sobre as armadilhas aí presentes. De um lado, apesar dos países, de modo geral, terem obtido progresso nas matrículas entre 2000 e 2017, as regiões com países denominados pelo Unicef como em desenvolvimento evoluíram de maneira mais lenta, se considerarmos,

---

interligados, que vão desde o ambiente imediato (por exemplo, família) até amplas estruturas sociais (por exemplo, cultura).

por exemplo, que uma criança nascida na América Latina ou no Caribe tem duas vezes mais chances de ser matriculada na educação infantil do que uma nascida na África Oriental e Austral ou na África Ocidental e Central (Unicef, 2019a). Por outro lado, a não garantia desse direito para 50% (em média) nas taxas de matrículas na educação infantil é inaceitável. Mas essa média esconde outra diferença: são 83% das crianças matriculadas na educação infantil nos países denominados pela agência como desenvolvidos, em comparação com somente 22% nos países em desenvolvimento (Unicef, 2019a). Dos 31 países com as taxas de matrícula na educação infantil mais baixas, 29 são países considerados em desenvolvimento e, em quase metade desses países com dados disponíveis, menos de 25% das crianças em idade pré-escolar são matriculadas nas instituições de ensino infantil (Unicef, 2019a). Assim, apesar de todos os avanços obtidos, o lugar que os países ocupam no modo capitalista de produção ainda diz muito sobre o percentual de matrículas e gastos com educação na primeira infância.

Os países membros da OCDE registraram aumento nas taxas de matrículas, sendo que a média da taxa de matrícula de crianças de 0 a 2 anos passou de 21,9% em 2005 a 32,4% em 2017, chegando a 38% em 2019 (OECD, 2021). Esse aumento, em sua aparência, seria visto como mais crianças tendo o direito básico de acesso a educação respeitado - e não deixa de ser. Porém, em sua essência, o aumento desse percentual de matrículas em instituições de educação infantil está fortemente correlacionado com o crescimento da participação das mulheres como força de trabalho, principalmente para mães com filhos menores de 3 anos (OECD, 2021; Unicef, 2019a; Esping-Andersen; Palier, 2010).

A taxa de matrículas de crianças na primeira infância em instituições de ensino, ao mesmo tempo que demonstra a sua inserção na agenda dos governos nacionais, também ilustra que as diferenças entre os países, em uma sociedade capitalista, são enormes. Apesar dos esforços para aumentar o acesso à educação infantil para crianças na primeira infância, observa-se que a probabilidade de inserção nos serviços educacionais ainda depende muito da renda familiar (OECD, 2021). Dados da Pesquisa de Estatísticas da União Europeia sobre Renda e Condições de Vida mostraram que, em média, nos países europeus da OCDE, crianças de 0 a 2 anos pertencentes a famílias de baixa renda eram um terço menos propensas a participar de serviços

de educação infantil<sup>45</sup> do que crianças desse mesmo grupo etário em pertencentes a famílias de alta renda em 2017 (OECD, 2021). Em países como França e Irlanda, a diferença nas taxas de participação entre crianças de famílias de alta e baixa renda ultrapassa 40 pontos percentuais (OECD, 2021). Ao analisar os fatores que favorecem a exclusão de crianças na primeira infância no acesso a educação infantil, o Unicef (2019a) identificou que a pobreza é o principal, uma vez que crianças mais ricas são 7 vezes mais propensas a frequentar uma instituição de educação infantil. A escolaridade materna funciona, na prática, como **marcador de classe**: segundo o UNICEF (2019a), crianças cujas mães concluíram o ensino secundário ou superior têm **cinco vezes mais probabilidade** de frequentar creche ou pré-escolas. À primeira vista, o dado confirmava a máxima liberal de que mais educação gera mais oportunidades; contudo, lido pelo viés de classe, revela o inverso: **são as famílias de renda mais alta – e não o mérito individual – que determinam o ponto de partida das crianças**. Como advertiram Behring e Boschetti (2007), as políticas sociais no capitalismo reproduzem a força de trabalho em patamares diferenciados, destinando serviços públicos ou filantrópicos às camadas populares e reservando ofertas privadas, de melhor qualidade, aos grupos dominantes. Na lógica **neoliberal** descrita por Sims (2017) e criticada por Moss e Roberts-Holmes (2021), o Estado deixa de garantir vagas universais e transfere a responsabilidade – e o custo – do acesso para as mães, reforçando a culpabilização (Rosen, 2019). O resultado é que a educação infantil, anunciada como trampolim de igualdade, é **operada como dispositivo de reprodução social**, assegurando que o capital receba, no futuro, trabalhadores já hierarquizados pela origem de classe.

Ainda que com menor peso, o local de residência das crianças também influencia no seu acesso a instituições de ensino: crianças que vivem em áreas urbanas são **2,5 vezes mais propensas** a frequentar esses espaços do que aquelas residentes em zonas rurais (Unicef, 2019a). **Por que essa clivagem persiste?** Do ponto de vista de classe, **a concentração da infraestrutura educacional nas cidades reflete a lógica de eficiência do capital, que prioriza investir onde há maior densidade populacional e retorno econômico** (Behring;

---

<sup>45</sup> Centro-cuidados básicos, creches familiares organizadas, serviços de cuidados prestados por amas profissionais (pagos) (OECD, 2021).

Boschetti, 2007). À medida que o neoliberalismo redireciona o gasto público para incentivos ao mercado, serviços não rentáveis em territórios rurais ficam dependentes de soluções filantrópicas ou do trabalho não remunerado das mulheres, reproduzindo a divisão socioespacial analisada por Sims (2017). Moss e Roberts-Holmes (2021) apontam ainda que o discurso de investimento de alto retorno legitima essa seletividade: a oferta é ampliada onde os indicadores de produtividade futura parecem mais promissores, enquanto nas áreas rurais se naturaliza a carência como um desafio logístico e não como **resultado de escolhas políticas**. Nesse arranjo, o Estado transfere a responsabilidade do acesso para as famílias camponesas – exatamente como Rosen (2019) descreveu nos programas maternalistas de combate à pobreza –, reforçando o ciclo no qual **as crianças pobres do campo entram mais tarde (ou não entram) nos circuitos formais de educação**, perpetuando sua condição subalterna na hierarquia social.

A desigualdade de acesso não se esgota na renda ou no endereço; ela é atravessada por hierarquias étnico-raciais historicamente construídas. No Brasil, mesmo depois da expansão recente das vagas, a frequência à creche ou pré-escola de crianças pretas ou pardas (0-5 anos) foi de 53,0%, enquanto entre as brancas chegou a 55,8% em 2018, evidenciando um hiato que se soma – e não se sobrepõe – às clivagens de classe (IBGE, 2019). Na Europa, o quadro é ainda mais extremo para a população Roma<sup>46</sup>: na Espanha, somente 17,3 % das crianças ciganas estão matriculadas na educação infantil, percentual ínfimo diante da quase universalização alcançada pelos demais grupos (FRA, 2020); na Sérvia, a taxa média de acesso dos/das Roma não chega a 6% (Unicef, 2021). Nas Américas, Panamá ilustra a sobreposição de barreiras: afrodescendentes e povos originários somam 45% da infância do país, mas figuram entre os que menos frequentam a pré-escola, sobretudo nas comunidades rurais e de difícil acesso (Unicef, 2020).

---

<sup>46</sup>A expressão *Roma* designa o maior grupo étnico minoritário da Europa, historicamente chamado de “cigano”. Organismos internacionais – como a Agência da União Europeia para Direitos Fundamentais (FRA) e o Unicef – recomendam o uso de *Roma* por ser o autônomo preferido pelo próprio povo e por evitar a conotação pejorativa associada a “cigano”. De origem indiana (migrações iniciadas por volta do século XI), os Roma somam hoje cerca de 10–12 milhões de pessoas espalhadas pela Europa, Oriente Médio e Américas, enfrentando altos níveis de discriminação, pobreza e exclusão educacional (FRA, 2020; Unicef, 2021).

Estas evidências demonstram que a lógica de investimento de alto retorno invocada para justificar a expansão da educação infantil (Sims, 2017) opera de forma racializada. Quando a decisão de alocar recursos se pauta por indicadores de produtividade futura, crianças pertencentes a grupos racializados – historicamente empurrados para trabalhos de baixa remuneração – são classificadas como de baixo retorno e, portanto, deixam de ser prioridade. Nesse sentido, a mercantilização do cuidado criticada por Moss e Roberts-Holmes (2021) incorpora um critério racial implícito. Assim, o Estado transfere às mães negras, indígenas ou ciganas a responsabilidade (e o custo) de garantir vagas escassas, naturalizando a exclusão como problema cultural ou logístico – lógica que Rosen (2019) já identificara nos programas maternalistas de combate à pobreza. Em síntese, a educação infantil, apresentada como trampolim de mobilidade, converte-se em mais um dispositivo que reproduz a hierarquia social e racial que sustenta a acumulação de capital.

Prosseguindo nessa intersecção entre desigualdades étnico-raciais e racionalidade de mercado, os organismos internacionais sustentam, sob o prisma neoliberal, que ampliar o acesso e elevar a qualidade dos serviços de atenção e cuidados para a primeira infância é condição *sine qua non* para o desenvolvimento econômico e social (Unicef, 2019a; OECD, 2021). Nessa perspectiva, políticas sociais como saúde e educação infantil deixam de ser direito universal e são tratadas como variáveis de eficiência: devem servir para aumentar a produtividade futura, reduzir gastos estatais e atrair investimento privado (Castro, 2012). Ao enfatizar somente o potencial de crescimento agregado, tais organismos silenciam sobre quem efetivamente acessa esses serviços e em que condições – reproduzindo, portanto, as assimetrias de classe, gênero e raça anteriormente discutidas. Assim, ainda que reconheçam a capacidade das políticas sociais de melhorar a qualidade de vida e impulsionar a economia, sua abordagem custo-benefício naturaliza a desigual distribuição de oportunidades e reforça a ideia de que o progresso nacional pode prescindir de equidade (Castro, 2012; Draibe, 1993; Unicef, 2019a; OECD, 2021).

### 3.3.1.1 “A rosa radioativa, estúpida, inválida”: a focalização na pobreza e a cegueira às desigualdades de raça e classe

O Unicef (2017, p. 59-60 – tradução da autora) defendeu, neste cenário, que era mister uma ação focada nas crianças pobres.

[...] novas descobertas sobre o desenvolvimento inicial do cérebro deixaram claro: a pré-escola não é suficiente. [...] E é essencial garantir que todas as crianças, **especialmente as mais desfavorecidas do mundo**, tenham saúde, nutrição, proteção, cuidados e educação de que precisam para crescer, aprender e prosperar (Unicef, 2017, p. 59-60, grifos da autora).

Contudo, ao atribuir prioridade quase exclusiva à pobreza, o organismo silencia outras determinações estruturais – **classe, raça e gênero** – que configuram quem (e por que) se torna, de fato, uma **criança pobre**.

**Vale destacar ainda a armadilha semântica do termo pré-escola.** Como demonstra Paschoal (2019), referindo-se ao Brasil, a obrigatoriedade legal restrita aos 4-5 anos (Emenda 59/2009 e LDB) reduziu a educação infantil a etapa preparatória para o ensino fundamental, mantendo a creche (0-3 anos) como serviço facultativo e assistencial. Esse desenho reforça a segmentação classista: famílias de baixa renda, sem acesso a vagas públicas ou recursos para custear instituições privadas, veem-se privadas de educação e cuidado justamente no período em que o próprio Unicef reconhece que a pré-escola não basta.

**Tem-se, ainda, a invisibilização do racismo estrutural.** A coletânea organizada por Bento (2011) evidencia que, mesmo entre crianças do mesmo estrato de renda, há hiatos marcados por cor/etnia na frequência à creche e na qualidade do atendimento. No Brasil, por exemplo, levantamento de Unicef e Fundação Maria Cecília Souto Vidigal mostrou que, em 2019, **91,9% das crianças pretas, pardas e indígenas** frequentavam a pré-escola, contra **93,5% das brancas e amarelas**, e que a exclusão aumentou após a pandemia de Covid-19 (Unicef; Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, 2022).

Essa disparidade não é somente uma realidade brasileira, outros exemplos internacionais revelam padrão semelhante. Na África do Sul, a participação em programas de *Early Childhood Development* (ECD) para

0-4 anos caiu para 31,4% em 2022; dentro desse total, crianças brancas alcançaram 56%, muito acima da média nacional, enquanto o acesso foi menor nos dois quintis de renda mais baixos (Statistics South Africa, 2023). Nos Estados Unidos, ao entrar no jardim-de-infância, crianças negras já estão cerca de nove meses atrasadas em matemática e sete em leitura em relação às brancas; além disso, são estatisticamente menos prováveis de frequentar programas de alta qualidade (Friedman-Krauss, Barnett, Nores, 2020). Já na Índia, análise da Pesquisa Nacional da Ronda 75 (2017-2018) mostra que meninas e crianças de castas/tribos têm probabilidade significativamente menor de frequentar o pré-primário, sobretudo em áreas rurais (India, 2020; Choudhury, Joshi, Kumar, 2023). No Reino Unido, apenas 18% das crianças identificadas como Gypsy/Roma atingiram o padrão esperado em leitura-escrita-matemática ao fim do ensino primário em 2023, contra 60% da média nacional, indicando lacunas que começam ainda na etapa pré-escolar (Department for Education UK, 2025).

Esses casos reforçam que políticas centradas somente em crianças pobres reproduzem hierarquias raciais e classistas: mães negras ou pertencentes a grupos étnicos marginalizados continuam assumindo o cuidado não remunerado, enquanto seus filhos e filhas permanecem fora de programas de creche ou de ECD, perpetuando ciclos de subalternização. Ou seja, não basta ampliar a oferta da pré-escola. É necessário reconhecer a creche como direito educacional e incorporar indicadores de raça, classe e outros marcadores sociais na distribuição de recursos. Sem esse recorte interseccional, o compromisso de que todas as crianças possam crescer, aprender e prosperar continuará sendo privilégio de algumas.

Desse modo, **os efeitos entrelaçados de classe e raça tornam-se ainda mais evidentes quando deslocamos o foco da educação para a própria sobrevivência infantil**, dimensão na qual os indicadores de saúde revelam, com crueza, as desigualdades que marcam o começo da vida. O indicador de mortalidade infantil nos ajuda na compreensão da situação de saúde quanto às condições de vida da população, uma vez que crianças com menos de um ano são vulneráveis às alterações ocorridas no ambiente social e econômico, assim como das intervenções recebidas (ou não) na área de saúde (Behm Rosas, 2017). Diante disso, seguindo a tendência mundial, de inclusão da primeira infância nas agendas governamentais, tem-se, por exemplo, os países membros da OCDE obtendo progressos

consideráveis na redução da mortalidade infantil nas últimas décadas. Ainda que tenha ocorrido uma estabilização na média dessa queda desde a virada do século - em 2018 era de 4,0 mortes por 1000 nascidos vivos, somente 2,8 pontos abaixo do que em 2000 (6,7 mortes por 1000 nascidos vivos), representa um decréscimo de cerca de 40% ao longo dos dezoito anos intermediários (OECD, 2021). No Brasil, a média de mortalidade infantil é superior à média dos países da OCDE, porém, se considerarmos a série histórica, houve uma queda na taxa de mortalidade - de 30,4 mortes por 1000 nascidos vivos em 2000 para 12,8 em 2018 (OCDE, 2021).

Ainda que a primeira infância tenha entrado na agenda dos governos nacionais, as desigualdades perduram, e a maioria das mortes infantis continua ocorrendo na África Subsaariana e no Sul da Ásia, e em famílias pobres (Unicef, 2021). Mundialmente, a pneumonia, a diarreia e a malária são as principais causas de morte de crianças com menos de 5 anos de idade, sendo responsáveis por 15%, 8% e 5% das mortes, respectivamente (Unicef, 2021). Logo, os fatores socioeconômicos cumprem um papel central na gênese da mortalidade nos países periféricos onde prevalece alta mortalidade, principalmente nos primeiros anos de vida, associadas a causas evitáveis.

Embora os gastos com saúde, educação e infraestrutura social destinados à primeira infância figurem, à primeira vista, como exceção à cartilha de cortes do neoliberalismo (Draibe, 1993), o formato predominante desses investimentos tem sido o de políticas sociais focalizadas. Em vez de universalizar direitos, os governos direcionam programas aos chamados grupos vulneráveis mediante critérios de renda, comportamento ou desempenho – estratégia que converte direitos em favores estatais e reforça a estratificação de classe (Behring; Boschetti, 2007). Ao privilegiar transferências de baixo custo ou pacotes mínimos de serviços (creches comunitárias baratas, atendimento de saúde essencial), tais políticas cumprem dupla função: a) reproduzem a força de trabalho em patamares diferenciados, garantindo somente a manutenção biológica das crianças pobres; e, b) legitimam o ajuste fiscal, ao possibilitarem ao Estado alegar que continua **cuidando dos mais necessitados** enquanto reduz a proteção para o conjunto da classe trabalhadora. Ou cuida, não cuidando. Parafrazeando Netto, é o famoso enxugar gelo.

Além disso, a focalização estigmatiza seus beneficiários e fragmenta a ação coletiva: cada família é transformada em gestora do próprio risco social, exatamente o que Rosen (2019) denunciou como moralização da pobreza. O Unicef – principal difusor da linguagem **do investimento de alto retorno** – reforça essa lógica ao recomendar pacotes de intervenção parental custo-efetivos, deslocando a responsabilidade do desenvolvimento infantil do Estado para as mães (Moss; Roberts-Holmes, 2021). Em suma, ainda que a OCDE (2020) registre crescimento substantivo nos gastos com educação e cuidados na primeira infância, o predomínio de abordagens focalizadas limita sua capacidade de romper o que o Unicef denomina por ciclo geracional da pobreza; ao contrário, consolida um modelo residual de bem-estar no qual a proteção social para a maioria permanece refém das flutuações do mercado de trabalho e da filantropia.

Diante disso, embora aparentemente, esse crescimento do investimento em políticas sociais para a primeira infância possa parecer incoerente com o que pregam os defensores da redução dos gastos sociais do neoliberalismo, quando analisado em sua essência, ao contrário, é o receituário neoliberal sendo seguido à risca. O investimento em políticas para a primeira infância é parte de um projeto de aumentar a produtividade das pessoas, possibilitando o acesso das mulheres ao mercado de trabalho, ao mesmo tempo em que serve como mecanismo provisório de redução das desigualdades sociais (Esping-Andersen; Palier, 2010). Nesse caso, o que prevalece é a ideia do investimento em políticas para a primeira infância como investimento social (Jenson, 2010).

Em síntese, a lógica do **investimento social de alto retorno** converteu as crianças pobres em ativos estratégicos para o crescimento econômico, mas essa aposta só se concretiza porque o Unicef dispõe de uma engrenagem institucional capaz de transformar evidências científicas e discursos de eficiência em prioridades programáticas, orçamento e supervisão em escala global. Desvendar **quem decide, com que recursos, em quais arenas de poder** – e de que maneira tais decisões reverberam nos países periféricos – é indispensável para compreender a face menos visível dessa agenda. A seguir, descrevo o circuito de financiamento e os mecanismos decisórios que sustentam (ou limitam) as ações do Unicef.

### 3.3.2 “A engrenagem invisível da rosa”<sup>47</sup> – financiamento e processo decisório do Unicef

Para compreender as flores – e também os espinhos – que brotam das ações recém-descritas, é preciso descer ao canteiro onde se decide o que germinará e enxergar as rotas alteradas – as rupturas e o caos. Assim, começo alertando: as prioridades operacionais do Fundo não nascem do acaso: resultam de negociações em um Conselho Executivo onde cada cadeira vale poder de veto simbólico e, sobretudo, do peso financeiro de alguns poucos doadores capazes de reorientar o leme da instituição conforme seus interesses. Desvelar essa engrenagem – quem vota, quem paga e com que objetivos – é passo decisivo para a crítica do discurso que analiso no capítulo seguinte, pois só à luz dessas correias de transmissão é possível distinguir, sob o perfume humanitário, o cheiro de conveniência que sustenta cada linha dos relatórios do Unicef e enxergar as ‘rotas alteradas’. As três figuras a seguir mapeiam, respectivamente, a presença territorial da agência (figura 6), sua cadeia decisória interna (figura 7) e a distribuição histórica de poder no Conselho Executivo (figura 8). Ao lê-las em conjunto – mapa, organograma e cronologia de assentos – evidencia-se como o desenho institucional condiciona aquilo que o Unicef elegeu como prioridade ao longo de sua história.

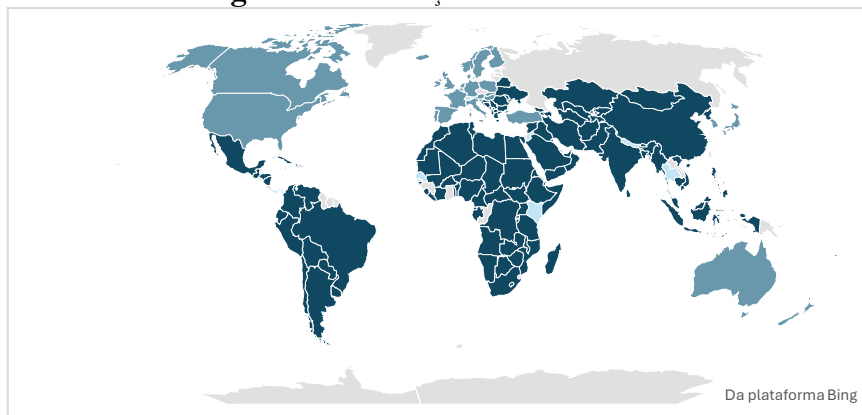
O Unicef, como uma agência especializada das Nações Unidas para infância e adolescência, tem o compromisso de atuar pela sobrevivência e proteção dos direitos das crianças e adolescentes ao redor do mundo (Unicef, 2006). Atualmente, com escritório geral com sede em Nova Iorque, o Unicef possui 7 escritórios regionais, 32 comitês nacionais, 150<sup>48</sup> escritórios em países de todo o mundo, como se observa na figura 6.

---

<sup>47</sup> A metáfora utilizada faz alusão ao mecanismo interno pouco visível que move a organização, indicando que por trás da flor (programas visíveis) há uma complexa “engrenagem” financeira-política.

<sup>48</sup> O Unicef consolida pequenos Estados ou territórios em escritórios multi-país, mantendo a contagem de 150 *escritórios de país*, embora a cobertura efetiva alcance 157 jurisdições nacionais. **Escritório do Pacífico** (sede em Fiji) que cobre: Fiji, Kiribati, Ilhas Marshall, Micronésia, Nauru, Niue, Palau, Papua-Nova Guiné, Samoa, Ilhas Salomão, Tonga, Tokelau, Tuvalu e Vanuatu. América Latina e Caribe 49 países/territórios cobertos por 29 escritórios.

**Figura 6 – Presença Global do Unicef**



**Fonte:** Unicef (2025). Sistematizado pela autora, 2025.

Nota: em azul escuro são os países com escritórios de campo (por país); azul mais claro, escritórios regionais; em cinza, são os países onde o Unicef não tem escritório.

A leitura do mapa evidencia dois movimentos: uma forte capilaridade de escritórios que o Unicef denomina como de campo – quem executa as ações da agência – nas regiões com piores indicadores sociodemográficos (África Subsaariana e Sul da Ásia) e a concentração de escritórios regionais – quem planeja as ações – em polos estratégicos do comércio global. Esse arranjo territorial já antecipa a tensão entre a lógica de espoliação neocolonial dos países centrais sobre os periféricos e os interesses geopolíticos.

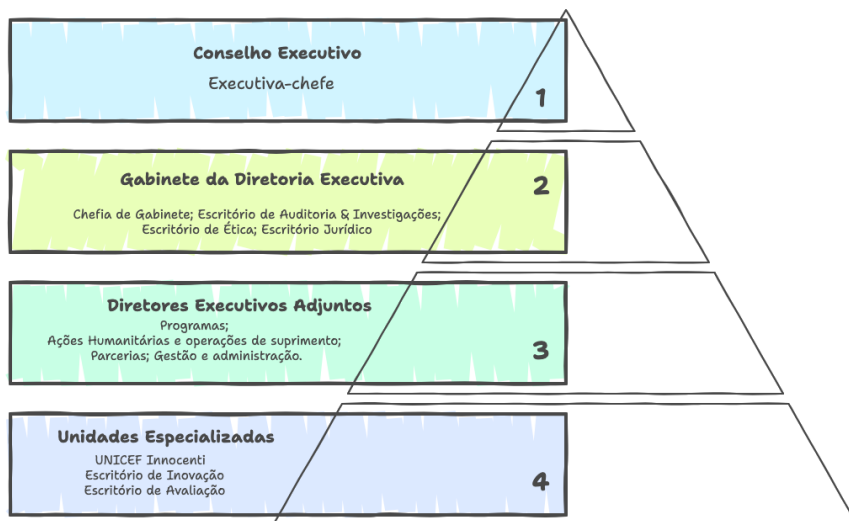
Atualmente<sup>49</sup>, a diretoria executiva possui um(a) Presidente (cujo mandato é baseado no ano civil) e possui um Conselho Executivo composto por 36 membros, eleitos para mandatos de três anos pelo Conselho Econômico e Social, representando os cinco grupos regionais de Estados-Membros nas Nações Unidas: África (8 assentos), Ásia (7), Europa Oriental (4), América Latina e Caribe (5) e Europa Ocidental e Outros (12) (Unicef, 2022). Já a função de coordenação do trabalho do Conselho Executivo do Unicef é atribuída a um Bureau formado pelo Presidente e quatro Vice-Presidentes, cada um representando um dos cinco grupos regionais. A **Figura 7** sintetiza essa arquitetura organizacional, destacando como as decisões

---

<sup>49</sup> A estrutura organizacional do Unicef nem sempre foi assim e essa alternância entre as regiões não era uma realidade nos processos administrativos da instituição. Esse modelo organizacional só entrou em vigor a partir de 1994.

estratégicas se concentram entre a Diretora-Executiva, o Bureau e os 36 membros do Conselho. Note-se que somente esse núcleo tem poder de resolução final sobre orçamentos e prioridades programáticas, refletindo na prática o equilíbrio (ou desequilíbrio) de forças descrito anteriormente.

**Figura 7 – Organograma do Unicef**

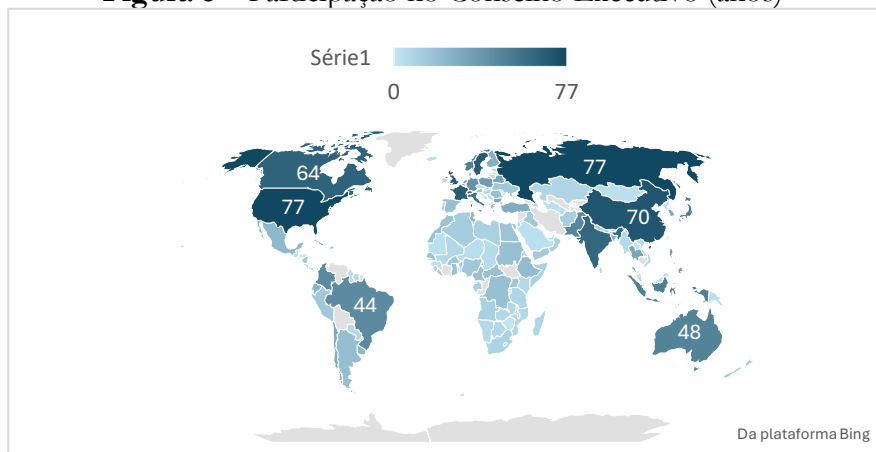


Fonte: página “Unicef Executive Team and Experts”. Sistematizado pela autora, 2025.

**A composição histórica do Conselho Executivo do Unicef** (Figura 8) é constituída por meio de um acordo entre diferentes governos nacionais, em que são estabelecidos sua missão, os dispositivos de seu próprio governo, os meios pelos quais a agência obterá seus recursos e as regras elementares para a sua atuação (Mattos, 2001; Ribeiro, Raichelis, 2012). Nesse sentido, a participação dos países no Conselho Executivo do Unicef representa, também, uma disputa pela hegemonia nos assuntos referentes a infância e adolescência. O conjunto de acordos e decisões tomadas pelos países que compõem esse órgão delinea uma certa posição assumida sobre as necessidades da infância e adolescência ao redor do mundo, decisões essas que são sempre reinterpretadas e renegociadas a cada conjuntura, tanto em função das mudanças nas estratégias dos países-membros em suas

disputas pela hegemonia, como em função das necessidades apontadas pelo capital.

**Figura 8** – Participação no Conselho Executivo (anos)



**Fonte:** Documentos do Unicef, sistematizado pela autora, 2025.

**Nota:** em cinza no mapa estão os países que nunca participaram do Conselho Executivo do Unicef.

O mapa deixa claro que a maioria dos assentos ao longo das últimas décadas foi ocupada por países centrais, enquanto amplas regiões do Hemisfério Sul permaneceram sem voz direta. Essa assimetria ilumina, de forma empírica, a disputa hegemônica que permeia cada resolução do Conselho – um dado crucial para a crítica de discurso desenvolvida no capítulo seguinte.

Em síntese, **a leitura cruzada das Figuras 6, 7 e 8** confirma que a retórica universalista do Fundo repousa sobre uma engrenagem institucional seletiva, fortemente influenciada por quem financia e por quem ocupa os assentos-chave. Nesse sentido, as decisões do Conselho Executivo tendem a espelhar correlações de força entre grandes doadores, Estados receptores e parceiros privados, mais do que diagnósticos objetivos de vulnerabilidade infantil. Incorporar essa dimensão estrutural é crucial para a crítica de discurso que desenvolveremos no próximo item, ao mostrar que as narrativas de investimento de alto retorno se sustentam em engrenagens políticas e financeiras.

Outra questão importante a ser destacada é o fato de que, por mais que o Conselho Executivo do Unicef busque fazer essa alternância entre os países (Figura 8), quando se trata do maior cargo na instituição, a diretoria executiva, essa sempre esteve sob representação de uma única nacionalidade, os Estados Unidos. O diretor executivo do Unicef não é eleito, é nomeado pelo Secretário-Geral das Nações Unidas (Unicef, 1946). Trata-se de um membro do Grupo de Gestão Sênior do Secretário-Geral da ONU, cujo objetivo declarado é garantir a coerência estratégica e a direção no trabalho da Organização e do Conselho de Coordenação dos Chefes Executivos do Sistema das Nações Unidas, buscando garantir a coordenação e colaboração eficazes em todo o sistema nas atividades relacionadas com crianças. Ou seja, o diretor executivo do Unicef é o responsável por levar até a ONU as demandas relacionadas às crianças e adolescentes, do mesmo modo em que deve conduzir o Conselho Executivo do Unicef em consonância com as diretrizes da ONU. Para o exercício de tal função, o mandato do Direito Executivo não tem um período definido para sua gestão.

Sobre a diretoria executiva do Unicef, desde a sua criação, sua atuação esteve sob o comando dos Estados Unidos, como parte de seu projeto político de hegemonia mundial (Mattos, 2001; Ribeiro, Raichelis, 2012). Mas participar do Conselho Executivo do Unicef não é a única maneira de influenciar nas suas decisões e ações. Ribeiro e Raichelis (2012), com quem concordamos, nos lembram que o poder econômico também determina a capacidade de influenciar decisões no interior das agências internacionais, uma vez que há necessidade de recorrer a doações voluntárias para o financiamento das suas ações, ampliando com isso a ascendência dos países com maior disponibilidade de recursos sobre os demais. Sendo assim, nos perguntamos: quem financia o Unicef? De onde provêm os recursos destinados aos programas desenvolvidos pelo Unicef?

Primeiramente, cabe esclarecer que, desde sua criação, o Unicef obtém os seus rendimentos de contribuições voluntárias (Unicef, 1946). Estes provêm de duas fontes principais: governos e organizações intergovernamentais; e grupos e indivíduos não governamentais/do setor privado. Uma vez que sua receita é proveniente de doações, buscamos nos relatórios anuais da instituição identificar quem são seus principais doadores. Identificamos que as doações governamentais são divididas em dois grupos: doações

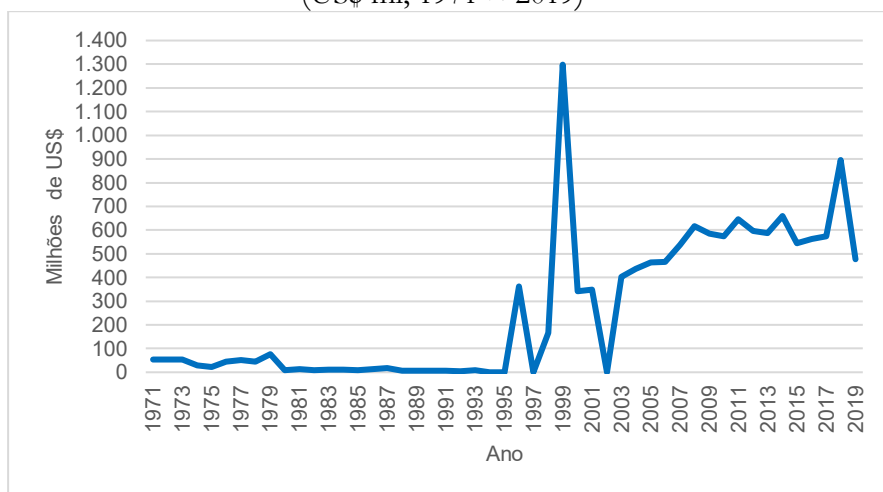
regulares e outros recursos, que englobam as doações para fundos dos programas emergenciais. Dentre essas formas de arrecadação de recursos, as doações recebidas pelo Unicef, entre 1971 e 2022, e as governamentais regulares são sua principal fonte de receitas. Logo, buscamos identificar qual a tendência orçamentária das doações governamentais regulares recebidas e quais governos são responsáveis por manter financeiramente o Unicef.

Em relação às doações governamentais regulares, conforme ilustrado no gráfico 6, é possível observar que mantiveram a mesma média até o início dos anos 1990, seguida por uma oscilação. De modo geral, a partir do ano 2000, o Unicef teve uma média de arrecadação maior que a da década anterior. Cabe destacar que, ao olhar para a arrecadação do Unicef durante os anos 1990 e início dos anos 2000, duas questões devem ser lembradas. A primeira diz respeito ao contexto econômico e social dos anos 1990, marcado por crise econômica, com florescimento das ideias neoliberais - contenção de gastos públicos dos governos e adoção de medidas de ajuste estrutural, com redução dos recursos mobilizados pelos governos para as agências internacionais (Mattos, 2001). Por outro lado, como parte da resposta a essa mesma crise, também foi na década de 1990 que as agências internacionais empreenderam um esforço para construir uma nova razão para sua existência, que ultrapassasse a ideia de ajuda ao desenvolvimento. Nesse sentido, a redução da pobreza aparece como uma nova questão, sendo vista como tendo potencial de reverter ou atenuar a queda de recursos mediados pela comunidade internacional (Mattos, 2001). Assim, diante de um contexto de adensamento das condições sociais decorrentes das políticas de ajuste (por exemplo, aumento do desemprego, da informalidade, da precarização do emprego, redução dos salários), tem-se a emersão de dimensões mais sociais ou humanas (que desapareceram da formulação de políticas de desenvolvimento - em prol da dimensão econômica) (Uga, 2008). O afloramento dessa dimensão fez com que os organismos internacionais, dentre eles o Unicef, lançassem estratégias para o que denominaram de **luta contra a pobreza**, justificando com isso o salto nas doações recebidas pelo Unicef nesse período.

Diante disso, o segundo ponto é que, na defesa da redução da pobreza, surgia a necessidade de as agências internacionais e os governos atuarem para diminuir a pobreza no mundo, justificando, por exemplo, que mesmo em um período de crise para o capital e de

discurso de contenção de gasto, houve aumento na arrecadação do Unicef a partir dos anos 2000. A pactuação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) dos anos 2000, em que a redução da pobreza apareceu como uma das metas a serem alcançadas, nos ajuda a ilustrar esse contexto. No caso da **primeira infância**, o discurso da luta contra a pobreza ganhou contornos ainda mais estratégicos e o Unicef passou a apresentar programas de desenvolvimento infantil precoce como **investimentos de alto retorno econômico** – narrativa sustentada tanto por evidências biomédicas (janela dos primeiros 1000 dias) quanto por estudos de custo-benefício, como os de Heckman (2006). Essa reinterpretação da primeira infância como **ativo financeiro** convenceu grandes doadores a **carimbar recursos** para iniciativas de nutrição, vacinação e cuidados parentais integrados. Não por acaso, as rubricas de *Early Childhood Development* e *Child Survival* concentram a maior parcela do crescimento orçamentário entre 2000 e 2010, segundo os próprios relatórios anuais do Fundo. Ou seja, a elevação das doações no pós-2000 não se explica somente pela adesão aos ODM, mas também por uma **reconfiguração do imaginário sobre o valor econômico das crianças pobres**, que transformou a primeira infância no cartão-de-visita capaz de sorver divisas mesmo em tempos de austeridade.

**Gráfico 6** – Financiamento do Unicef  
(US\$ mi, 1971 × 2019)

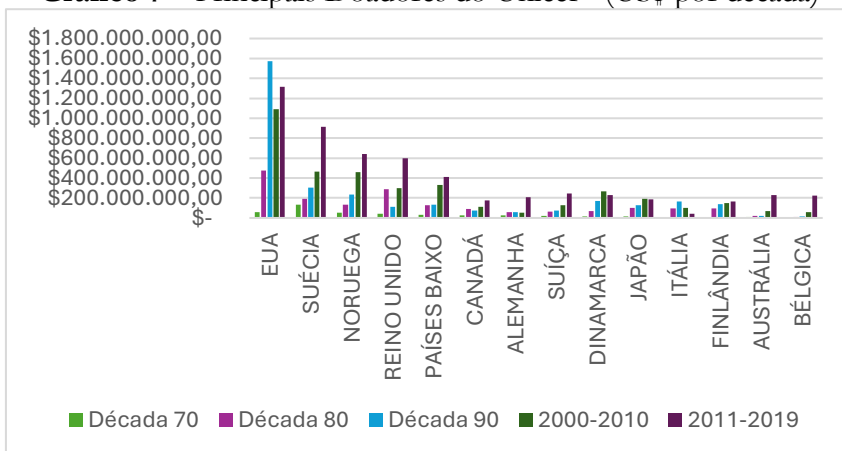


**Fonte:** relatórios anuais da Unicef de 1972 a 2022. Sistematizado pela autora, 2025.

Os principais financiadores do Unicef, a partir das doações regulares realizadas individualmente por países, verificamos que 9 países responderam por 70% do orçamento geral do Unicef nos anos analisados. Dentre esses países, Suécia, EUA, Noruega, Reino Unido e Países Baixos estiveram entre os principais doadores do Unicef em todas as décadas analisadas, sendo que juntos eles corresponderam a mais de 50% do orçamento em todo o período analisado.

Entre os principais doadores para o Unicef, identificamos que, na década de 1970, a Suécia foi quem doou o maior volume de recursos, conforme ilustrado no Gráfico 7. Contudo, a partir da década de 1980, o principal doador do Unicef passou a ser os EUA, especialmente na década de 1990, quando sua doação regular chegou a corresponder a 47% da receita da instituição, conforme ilustrado no Gráfico 7. Apesar de os EUA terem assumido o posto de principal doador do Unicef, a Suécia, a partir da década de 1990, sempre esteve na segunda posição, fazendo doações regulares que corresponderam, em média, a 11% do total arrecadado pelo Unicef. Embora o Unicef receba regularmente doações de diversos países, os EUA e a Suécia se constituem como os seus principais doadores. Logo, podemos dizer que esses dois países em conjunto são responsáveis pela manutenção das atividades desempenhadas pelo Unicef.

**Gráfico 7 – Principais Doadores do Unicef - (US\$ por década)**

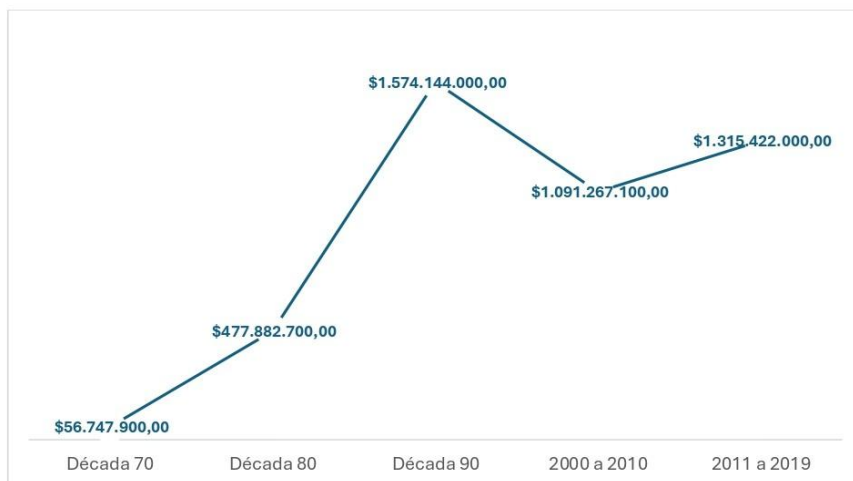


**Fonte:** relatórios anuais da Unicef de 1972 a 2022. Sistematizado pela autora, 2025.

Utilizando as doações feitas pelos EUA como exemplo, verificamos que, ainda que as doações deste para o Unicef tenham

seguido, ao longo dos anos, uma tendência de crescimento, a década de 1990 correspondeu ao maior montante de recursos doados até então, conforme ilustrado no gráfico 8.

**Gráfico 8 – Doações dos EUA ao Unicef (1971-2019)**



**Fonte:** relatórios anuais da Unicef de 1972 a 2022. Sistematizado pela autora, 2025.

A análise das doações feitas pelos EUA ao Unicef ao longo das décadas permite considerarmos em que medida o aporte financeiro dado pelo governo norte-americano compunha seu projeto político de hegemonia mundial. Sobre esse aspecto, concordamos com Ribeiro e Raichelis (2012) que, ao se configurar como um dos principais financiadores das ações do Unicef, o governo norte-americano fortaleceu sua posição e a defesa dos seus interesses no cenário global com relativa autonomia em relação aos demais países desenvolvidos.

Além disso, a dominância de **recursos carimbados (earmarked)** revela que a bússola programática do Fundo não era guiada somente pelas necessidades infantis, mas sobretudo pelos interesses de quem financiava. Em 2023, nada menos que **82% da receita continuou carimbada**. E a concentração ficou ainda mais evidente: **os dez maiores financiadores públicos – liderados por Estados Unidos (US\$ 1,4 bi) e Alemanha (US\$ 746 mi), seguidos por Banco Mundial, União Europeia, Reino Unido, Canadá,**

**Suécia, Japão, *Global Alliance for Vaccines and Immunization (GAVI)*<sup>50</sup> e o *United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA)* – responderam, juntos, por cerca de 51% de todos os recursos recebidos pelo Unicef<sup>51</sup> (Unicef, 2024).** Esta lógica tende a enfraquecer a autonomia técnica do Unicef, gerando competição interna por visibilidade e comprometendo a construção de políticas de longo prazo nos países que não aparecem no radar dos grandes doadores.

Em síntese, esta seção procurou responder ao questionamento que a intitula, ao desvendar a engrenagem organizacional, os mecanismos de funcionamento e as fontes de financiamento do Unicef. Os dados revelaram que a suposta neutralidade política do Fundo constitui, em grande medida, um recurso retórico: na prática, os Estados-membros projetam seus próprios interesses num cenário capitalista mundializado e neoliberal. Por isso, os documentos da agência acabam por formular políticas para a infância e a adolescência alinhadas aos cânones dessa cartilha. Ao detalhar como esses condicionantes estruturais moldam o discurso institucional, pavimentamos o terreno analítico sobre o qual se erguem as reflexões do capítulo seguinte, dedicado a rastrear, nos textos oficiais do Unicef, a tradução prática desse entrelaçamento entre poder financeiro, decisão política e retórica humanitária.

Por fim, as metáforas aqui usadas utilizaram estrofes da música Rosa de Hiroshima, letra composta por Vinicius de Moraes em 1946, no contexto do pós Segunda Guerra Mundial e que nos convoca a refletir sobre as “crianças mudas, telepáticas”.

---

<sup>50</sup> A Aliança Global para Vacinas e Imunização (GAVI) é uma parceria público-privada lançada em 2000 para salvar vidas infantis, ampliando o acesso equitativo à vacinação nos países de baixa renda. Reúne governos (tanto doadores quanto implementadores), a OMS, o Unicef, o Banco Mundial, fabricantes de vacinas, organizações da sociedade civil e financiadores privados (como a Fundação Bill & Melinda Gates) (Unicef, 2020).

<sup>51</sup> Cálculo a partir da tabela “*Top public sector donors by contributions received, 2023*” (Unicef Public Partnerships page). Somados, os dez primeiros doadores aportaram aproximadamente US\$ 4,53 bi de um total anual de US\$ 8,92 bi, equivalendo a aproximadamente 51 %.

## IV

# AS POLÍTICAS SOCIAIS PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA E ESTRATÉGIA DISCURSIVA E POLÍTICA DO UNICEF ANTE OS INDICADORES DE POBREZA E DESIGUALDADES SOCIAIS

*“Deixe-me fazer uma pergunta: quando tudo isso vai acabar?”  
(Nontsizi Mgcwetho)*

O desafio contido nesse capítulo - buscar uma retrospectiva das várias formas assumidas pelas políticas sociais para a primeira infância a partir do final do século XX e início do século XXI -, tem suas razões de ser. Como demonstrarei nas linhas seguintes, há muito a primeira infância tem sido alvo de interesse social, acadêmico e técnico; de discussões que levaram ao Prêmio Nobel de Economia em 2012; de preocupações que acarretaram objetivos de desenvolvimento (ODM e ODS); e, certamente, alvo de ação, com a entrada nas agendas dos governos nacionais ao redor do mundo. Resta-nos procurar entender o que há por trás dos discursos que colocaram a primeira infância nessa posição.

É inegável que instituições, dentre elas o Unicef, foram criadas visando defender os interesses da infância, assim como leis foram formuladas com o objetivo formal de protegê-la (Rizzini; Pilotti, 2009); diagnósticos alarmantes foram elaborados e entre suas conclusões indicaram novos métodos para a atenção à saúde, educação e nutrição (Unicef, 1992); experiências com programas voltados à primeira infância foram implementadas<sup>52</sup> (Unicef, 1995). Os problemas que atingem as crianças desse grupo etário, entretanto, persistem e continuam hoje atingindo milhões de crianças. Demonstrarei nas linhas a seguir que o desenrolar das políticas sociais para a primeira infância, como estratégia discursiva e política do Unicef para superação da pobreza e desigualdades sociais, na essência, imputa tratamentos

---

<sup>52</sup> No relatório anual de 1995, o Unicef, apesar de não denominar quais países receberam programas voltados para a primeira infância, afirma que: “Programas de desenvolvimento da primeira infância foram implementados em 70 países [...]” (Unicef, 1995, p. 54 – tradução da autora), indicando que ações direcionadas a crianças nessa faixa etária vinham sendo realizadas.

desiguais às crianças em diferentes nações ao redor do globo e não denuncia suas causas estruturais.

Embora o Unicef tenha adaptado seu discurso ao longo do tempo, uma constante tem sido a ênfase na infância pobre como foco central de suas intervenções. A construção da pobreza infantil como problema global não somente legitimou sua atuação, mas também serviu como justificativa para a formulação de políticas focalizadas, que, ao invés de questionar as causas estruturais da desigualdade, buscam mitigar seus efeitos na ordem vigente. Assim, o **problema da infância** – em nosso caso, em particular, a primeira infância –, é apontado como sendo “[...] um problema gravíssimo e associado à pobreza” (Rizzini; Pilotti, 2009, p. 16). Nesse sentido, minha missão foi procurar entender as razões que levaram o Unicef a se preocupar com as crianças na primeira infância em situação de pobreza.

Como demonstrarei a seguir, a história das políticas sociais para a primeira infância na perspectiva do Unicef é, em síntese, a história das diferentes fórmulas empregadas em seu discurso, no sentido de demonstrar que o desenvolvimento na primeira infância influencia diretamente os resultados econômicos, na saúde e sociais para os indivíduos e sociedade. Por isso, há a necessidade de que os governos proporcionem ambientes adequados para o desenvolvimento de suas competências e habilidades, aumentando, assim, a sua produtividade e diminuindo os custos sociais futuros.

Como fio condutor da análise, este capítulo organiza-se em torno de cinco perguntas que refletem objetivos específicos e indicam ao leitor onde encontrei cada resposta. Meu ponto de partida foi identificar **(1)** *quando e em que circunstâncias a primeira infância emerge nas agendas internacionais?* Em seguida, busquei refletir **(2)** *De que modo essa inflexão se relaciona com os diferentes estágios de desenvolvimento do capitalismo?*, ao abordar a passagem do ajustamento estrutural para a lógica do “capital humano”. Também procurei identificar **(3)** *Quais orientações o Unicef propõe para as políticas de primeira infância e como elas variam conforme a posição socioeconômica dos países?* Por fim, ao longo de todo o percurso, duas questões perpassaram toda a análise: **(4)** *O discurso institucional sustenta de fato a defesa dos direitos da criança ou abriga contradições entre retórica e prática?* – tensão discutida nos subtópicos finais de cada seção; e **(5)** *Quais elementos centrais configuram o léxico do Unicef sobre a primeira infância?* – aspecto sintetizado na conclusão do capítulo e latente em toda a narrativa.

Como resposta à indagação da poetisa africana *Nontsizi Mgqwetho*, escrutinei os documentos do Unicef buscando neles respostas de um fim sem fim. Minha análise tenta desaprender as leituras naturalizadas da primeira infância e, ao transver os documentos da instituição, captar como o léxico humanitário se sedimenta sobre as fissuras do desenvolvimento capitalista (ou seja, um não fim). Assim, cada seção deste capítulo busca desvelar suas inúmeras camadas – das primeiras formulações sobre serviços básicos até a apropriação da infância como capital humano no giro neoliberal –, na esperança de que, ao revelar as vozes submersas, o silêncio das pedras deixe de ser mero ornamento poético e se converta em método crítico de leitura.

#### 4.1 Sobrevivência e Desenvolvimento Mínimo: Serviços Básicos e Ajuste com Rosto Humano no Discurso do Unicef (1970-1989)

*“Ainda que sendo tarde e em vão,  
perguntarei por que motivo  
tudo quando eu quis de mais vivo  
tinha por cima escrito: Não” (Cecilia Meirelles)*

Ao mergulhar nos documentos de 1970-1989, convido o/a leitor/a a pôr em prática a lição de Manoel de Barros de “transver o mundo”, apalpando “as suas intimidades” para além do visível. Nessa seção, esse exercício poético traduz-se em desmontar o léxico do Unicef e revelar como, à sombra da crise do capital, a primeira infância foi enquadrada numa agenda de *basic services*. Optei por manter a expressão em inglês seguida de sua tradução literal – **serviços básicos** – para preservar a referência terminológica empregada nos relatórios da época; contudo, do ponto de vista crítico que assumi, aquilo que o Unicef classifica como *básico* corresponde, para mim – e possivelmente para você leitor –, a um patamar de **serviços mínimos**, isto é, um pacote restrito à sobrevivência biológica que transfere o ônus da reprodução social às famílias, em especial às mulheres, e serve de lastro social aos programas de ajuste estrutural (Pereira, 2007).

Ao percorrer relatórios, conferências e estatísticas da década de 1970, ficou evidente que essa noção de serviços elementares operava como articulação entre três grandes agendas internacionais: I) a **Nova**

**Ordem Econômica Internacional (NOEI)**, que reivindicava uma redistribuição somente compensatória de recursos do centro para a periferia; II) a **Atenção Primária em Saúde (APS) de Alma-Ata**, rapidamente recortada em sua vertente **seletiva** para caber nos orçamentos comprimidos dos países periféricos; e III) o pacote **GOBI**<sup>53</sup> (monitoramento do crescimento, reidratação oral, amamentação e imunização), lançado pelo Unicef em 1983 como solução de alto impacto e baixo custo frente as altas taxas de mortalidade infantil. Nesses três eixos, o léxico dos serviços básicos funcionou como ponte entre a retórica redistributiva e a prática de programas focalizados, atendendo sobretudo às necessidades de estabilização do capitalismo dependente e à formação de uma força de trabalho saudável, porém barata.

Dessa forma, quando me referir adiante a **serviços básicos**, o/a leitor/a deve ter em mente essa ambivalência: trata-se de um termo que, ao mesmo tempo em que enuncia um direito elementar, delimita-o ao mínimo indispensável, legitimando políticas de austeridade que naturalizam o trabalho reprodutivo feminino e mantêm incólume a lógica centro-periferia. Ao evidenciar essa tensão, busco tornar visíveis as armadilhas lexicais que sustentam, sob o manto humanitário, a continuidade dos ajustes estruturais.

Assim, nas linhas a seguir, parafraseando Manoel de Barros, “usaremos as palavras como as crianças usam pedras – para brincar”, desarrumando o discurso institucional para que seus silêncios revelem o peso histórico que carregam ou, nos versos de Cecília Meirelles, exponham o “não” inscrito nas entrelinhas do desenvolvimento infantil.

#### **4.1.1 Primeira infância e a proteção dos mínimos sociais sob a crise do capital: o discurso do Unicef nos anos 1970**

*“Quando eu morder a palavra,  
por favor, não me apressem,  
quero mascar, rasgar entre os dentes,*

---

<sup>53</sup> GOBI é a sigla em inglês para *Growth Monitoring, Oral Rehydration Therapy, Breastfeeding e Immunization* – um pacote de intervenções de alto impacto e baixo custo lançado pelo Unicef no início da década de 1980 com o objetivo de acelerar a redução da mortalidade infantil (Unicef, 1983; Unicef, 1984).

*a pele, os ossos, o tutano do verbo,  
para assim versejar o âmagô das coisas” (Conceição Evaristo)*

*Quando e em que circunstâncias* a primeira infância passou a figurar explicitamente nas agendas internacionais<sup>54</sup>, especificamente nos documentos do Unicef? Como Conceição Evaristo nos pede, **não apressem**, pois o caminho é longo e com muitas facetas. **É possível indicar um marco inicial:** a análise dos documentos evidencia que o relatório anual de 1973 já reconhecia a vulnerabilidade das crianças dessa faixa etária (Unicef, 1973). Esse reconhecimento emergiu num cenário de desaceleração econômica, ruptura dos acordos de Bretton Woods e choques do petróleo, que selaram o fim da *Era de Ouro* do capitalismo e agravaram a pobreza em escala mundial (Hobsbawm, 1995; Braz; Netto, 2007).

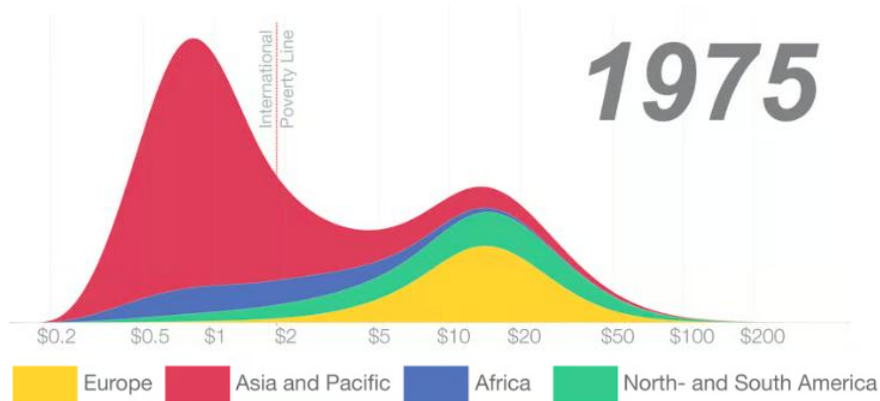
Um dos índices mais conhecidos é a linha estabelecida pelo Banco Mundial, segundo a qual são pobres os que vivem com menos de 1 dólar por dia (e atualizado hoje para US\$ 2,15 por pessoa por dia). Mesmo concordando com a crítica de que esse conceito não dá conta de um problema complexo e multifacetado por natureza (e com dados nacionais limitados), a distribuição mundial de renda era "bimodal", com o formato de duas corcovas de um camelo: uma corcova abaixo da linha internacional de pobreza e uma segunda corcova em rendas consideravelmente mais altas. O mundo havia se dividido entre um mundo pobre em desenvolvimento e um mundo desenvolvido, mais de 10 vezes mais rico.

---

<sup>54</sup> Não é possível afirmarmos se, entre a criação do Unicef (em 1946) e os anos 1960, o Unicef já fazia o uso da expressão primeira infância e qual era o foco da sua atuação, pois seus relatórios anuais estão disponíveis somente a partir de 1972.

## Gráfico 9 - Distribuição Global da Renda per capita

(US\$/dia) – 1970  
Daily income per capita  
(in international-\$ in 2011 prices; log axis)



Fonte: Max Roser (2017).

À luz desse contexto, o Unicef advertia que “[...] o crescimento econômico não elimina automaticamente a pobreza” (Unicef, 2006, p. 13 – tradução da autora) e, por isso, suas ações deveriam concentrar-se nos “[...] pobres, para ajudá-los a atender às suas necessidades básicas de alimentação, água, moradia, saúde e educação” (Unicef, 2006, p. 14 – tradução da autora). Mas, como já apontado no capítulo anterior, **o básico aqui corresponde, para o próprio Unicef, a um núcleo mínimo de condições materiais que asseguram a sobrevivência e o desenvolvimento infantil – alimentação, acesso permanente a água potável e saneamento, moradia segura, serviços essenciais de saúde (vacinação, atenção primária e prevenção de doenças) e educação básica de qualidade.** Tal agenda assentava-se, sobretudo, na mobilização das famílias – em especial das mães – como responsáveis diretas pela sobrevivência infantil (aspecto que será detalhado ao final desta seção).

Em um contexto de aumento da pobreza, as declarações do Unicef (quadro 11) durante a década de 1970, demonstravam o foco crescente nas necessidades das crianças, em especial as crianças pobres, e na promoção de alternativas para o desenvolvimento econômico. Enfatizava a importância de atender às necessidades mínimas das crianças, como saúde, nutrição e educação, e reconhecia a relação entre

o bem-estar infantil e a paz mundial (Unicef, 1974). Isso porque, o bem-estar parecia ter deixado de ser visto como uma conquista derivativa e natural do crescimento econômico, fazendo parte das estratégias de promoção do desenvolvimento (Rizzotto, 2000).

**Quadro 11 - Serviços Básicos & Pobreza Infantil**  
(Unicef 1972-80) (continua)

<b>Discurso do Unicef</b>	<b>Documento</b>
“Unicef dedica todos os seus recursos e energias para ajudar países em áreas desfavorecidas a melhorar a vida de suas crianças, buscando atender necessidades imediatas e fortalecer serviços de longo prazo.” (p.1)	Relatório Anual 1972
“Há um novo reconhecimento de que o problema trágico da pobreza humana, começando com as crianças privadas, deve ser tratado como prioridade máxima.” (p.1)	Relatório Anual 1973
“O Conselho Executivo da Unicef declarou uma Emergência para Crianças nos países em desenvolvimento, alertando para o perigo de deterioração dos serviços básicos, como nutrição, saúde e educação.” (p.35)	Relatório Anual 1974
“Unicef planeja aumentar sua promoção e assistência para serviços básicos, beneficiando crianças, especialmente as mais vulneráveis e em áreas desfavorecidas.” (p.5)	Relatório Anual 1975
“Os Serviços Básicos representam um esforço para estimular a autoajuda e organizar recursos humanos para o progresso social e econômico.” (p.1)	Relatório Anual 1976
“O tema dos serviços básicos fornece a estrutura para a extensão de um grupo de serviços inter-relacionados para crianças em vilas e bairros urbanos pobres.” (p.3)	Relatório Anual 1977
“A Unicef enfatiza a importância de atender às necessidades básicas das crianças, incluindo saúde, nutrição e educação, como pré-requisito para seu desenvolvimento pleno e contribuição para a sociedade.” (p. 5)	
“A abordagem de serviços elementares visa mobilizar recursos da comunidade para fornecer saúde, educação e nutrição essenciais às crianças, tendo implicações para o bem-estar e a paz mundial.” (p. 3)	
“Há um reconhecimento crescente de que atender às necessidades das crianças é fundamental para o sucesso do desenvolvimento em geral.” (p .6)	Relatório Anual 1978
“As atividades educacionais da Unicef buscam fornecer educação básica às crianças, promovendo assim oportunidades iguais e paz social.” (p. 7)	
“O desenvolvimento de programas de nutrição infantil e educação básica é fundamental para a construção de sociedades pacíficas e produtivas.” (p. 19)	

Discurso do Unicef	Documento
“A Unicef acredita que pode fazer uma contribuição maior para o bem-estar das crianças ao ajudar governos a implementar serviços essenciais e educação básica.” (p. 1)	Relatório Anual 1980
“Há um reconhecimento de que o desenvolvimento social e econômico sustentável está diretamente relacionado ao cuidado e proteção das crianças, impactando a paz e estabilidade globais.”(p. 1)	

**Fonte:** Relatórios anuais do Unicef. Sistematizado pela autora, 2025.

A abordagem defendida pelo Unicef era que as crianças não deveriam ser vistas como um fardo do processo de desenvolvimento, mas sim como um foco central nas políticas de desenvolvimento nacional. Essa perspectiva buscava integrar as necessidades infantis em planos de desenvolvimento, promovendo um entendimento mais amplo sobre o bem-estar das crianças em relação ao que o Unicef denominou como progresso social e econômico.

Nas declarações do Unicef, a questão do crescimento econômico, foi recolocada como condição *a priori* para a resolução dos problemas sociais que assolavam os países periféricos e dependentes, sem tocar, contudo, na origem do problema: a relação de exploração e dependência entre as nações ricas e pobres, e no interior delas, entre exploradores e explorados (Rizzotto, 2000; Ugá, 2008). Isto porque, no modelo de sociedade em que vivemos, tal dinâmica é necessária para a manutenção do processo de acumulação, tanto ao nível internacional como nacional (Rizzotto, 2000). Sobre esse aspecto, concordo com Rizzotto (2000) que o discurso que vincula o bem-estar ao desenvolvimento constitui-se num influente instrumento ideológico que ajuda a perpetuar a atual divisão internacional do trabalho.

O discurso do Unicef nunca esteve dissociado do contexto econômico e social, logo, deve ser associado a uma série de conferências promovidas por organizações das Nações Unidas (ONU) durante a década de 1970, que discutiram uma agenda ampliada para o que foi denominado como **Nova Ordem Econômica Internacional** (NOEI) cujo objetivo difundido era a redução das disparidades entre os países centrais e os então chamados países do terceiro mundo (Giovanella et al, 2019). A proposta da NOEI defendida pela ONU, na aparência, visava reestruturar as relações econômicas globais para promover maior equidade entre países desenvolvidos e os ditos em desenvolvimento (Pires-Alves; Cueto, 2017). Entretanto, em sua

essência, como argumenta Samir Amin (2012), na realidade concreta essa equidade entre os países é incompatível com o modo de produção capitalista, visto que o desenvolvimento da periferia é necessariamente bloqueado pela dominação do centro, que extrai dela o excedente econômico. Em uma sociedade capitalista, o dito subdesenvolvimento não deve ser visto como uma etapa para o desenvolvimento, mas sim como um produto da integração subordinada das economias periféricas ao sistema capitalista mundial (Frank, 1967). O que os defensores da NOEI apontavam como uma mera relação externa entre os países, Marini (2012) distinguiu como um mecanismo interno de reprodução da exploração e da transferência de valor. As declarações do Unicef estavam alinhadas com essa oratória, visto enfatizar a necessidade de uma distribuição mais justa dos recursos e a cooperação técnica entre países (que pressupunha uma relação assimétrica entre quem tem o conhecimento quem não tem, resultando em transferência unilateral de um dito saber), buscando atender às necessidades básicas das populações e corrigir desigualdades históricas nas trocas econômicas (Pires-Alves; Cueto, 2017). Ou seja, como se corrigir desigualdades históricas fosse possível em uma sociedade capitalista – desconsiderando a relação de exploração entre os países que está intrínseca a ela.

O discurso do Unicef precisava estar alinhado com as ideias defendidas pela NOEI, uma vez que as desigualdades sociais faziam parte do cotidiano de muitas crianças. Em 1978, por exemplo, o Unicef estimou que “[...] cerca de **400 milhões de crianças menores de seis anos de idade** nos países em desenvolvimento não têm acesso a serviços de saúde, em comparação com os 100 milhões de crianças que o fazem;” (Unicef, 1979, p. 1 – tradução e grifos da autora). Em relação à água potável, 300 milhões de crianças rurais não tinham suprimento regular de água segura, em comparação com 60 milhões de crianças que tinham acesso a esse suprimento (Unicef, 1979). Ou seja, as desigualdades sociais – que sempre existiram – ganharam uma proporção alarmante que era preciso demonstrar preocupação.

Nesse contexto, e refletindo as ideias defendidas pela NOEI, em setembro de 1978 foi realizada a primeira Conferência Internacional sobre Cuidados Primários de Saúde, organizada pela OMS e o Unicef em Alma-Ata, capital do Cazaquistão (Mendes, 2004). Nesta conferência, a OMS propôs a meta “Saúde para todos no ano 2000” (SPTM 2000), por meio da implementação e desenvolvimento, em

todo o mundo, da Atenção Primária em Saúde (APS) (Pisco; Pinto, 2020). Mahler, então diretor-geral da OMS, defendia a ideia de ser impossível dissociar o desenvolvimento econômico e social e a saúde, vinculando saúde à justiça social e à equidade, refletindo as críticas às práticas de desenvolvimento da época (Giovanella et al., 2019; Pires-Alves; Cueto, 2017). Do mesmo modo, o Unicef, sob a liderança de Henry Labouisse<sup>55</sup>, manifestou apoio à OMS na promoção de ideias críticas sobre desenvolvimento durante a Conferência de Alma-Ata (Pires-Alves; Cueto, 2017), demonstrando a sua concordância com o que vinha sendo discutido pelos demais organismos internacionais.

A Declaração de Alma-Ata buscou integrar a saúde à agenda de desenvolvimento, uma vez que enfatizou a necessidade de uma abordagem que considerasse as condições sociais e econômicas (Pires-Alves; Cueto, 2017). Nesse sentido, os cuidados primários em saúde disseminados por tal conferência envolveriam não só o setor de saúde, como também todos os setores e aspectos correlatos do desenvolvimento nacional e comunitário, como, por exemplo, a agricultura, a pecuária, a produção de alimentos, a indústria, a educação, a habitação, as obras públicas, as comunicações e outros setores (Abreu, 2017). Ademais, embora o documento não mencione explicitamente o termo primeira infância, ele destacou a relevância dos **cuidados de saúde materno-infantil**, incluindo planejamento familiar, como componentes essenciais dos cuidados primários de saúde (OMS, 2012). Esses cuidados foram citados no documento como fundamentais para garantir a saúde e o desenvolvimento adequado das crianças desde o nascimento (OMS, 2012). Assim, mesmo sem uma menção direta à primeira infância, a Declaração de Alma-Ata incorporou princípios e ações que impactariam diretamente essa fase da vida, reconhecendo a importância de cuidados de saúde abrangentes desde os primeiros anos de vida.

O documento defendia, ainda, que as ações dos diferentes atores internacionais deveriam ser estimuladas para que se atingisse a meta de saúde para todos no ano 2000, reduzindo, assim, a lacuna existente entre o estado de saúde dos países ditos em desenvolvimento

---

<sup>55</sup> Henry Labouisse, advogado e diplomata americano, foi diretor executivo do Unicef de 1965 a 1979. Em sua gestão, enfatizou iniciativas comunitárias para saúde, nutrição, educação formal e não formal, e água e saneamento. No âmbito da saúde, como parte da promoção de cuidados primários de saúde, defendeu o apoio a serviços descentralizados e de baixo custo, com intuito de levar serviços básicos de saúde a todos. (Unicef [s.d.]).

e desenvolvidos (Mendes, 2004; Abreu, 2017). Naquela ocasião, chegou-se ao consenso de que a promoção e proteção da saúde dos povos era fundamental para assegurar o contínuo desenvolvimento econômico e social e, conseqüentemente, condição única para a melhoria da qualidade de vida dos homens e para a paz mundial (Mendes, 2004; Abreu, 2017). Nesse sentido, a alocação do Unicef destacava que

Para Alma Ata foi trazida a experiência de muitos esforços pioneiros para **melhorar a saúde pública para os pobres**. E de Alma Ata veio um consenso endossado em princípio por mais de 130 governos do mundo. Primeiro, foi reconhecido que investir em nutrição melhorada, abastecimento de água e saneamento para todos é lançar as bases da saúde em massa. Segundo, foi acordado que aqueles que trabalham sob os nomes de médico descalço, promotor de saúde, paramédico, assistente médico rural ou trabalhador de saúde primário ou comunitário, incorporam parte de uma estratégia que pode ajudar a **mudar o quadro da saúde mundial** nos próximos 20 anos (Unicef, 1981, p. 8 – fosfos nossos).

Vale lembrar, entretanto, que para o alcance de tais resultados, o documento também demandava a necessidade de os países abrirem suas portas para o que vinha sendo denominado como NOEI como um dos requisitos para alcançar tal objetivo (Pires-Alves; Cueto, 2017, Abreu, 2017). O discurso da chamada nova ordem econômica divulgava a ideia de redução da disparidade entre os países desenvolvidos e os ditos em desenvolvimento. Contudo, em seu interior, este discurso baseava-se no padrão de acumulação neoliberal que naquele momento histórico vivenciava a fase de expansão pelos países centrais (Abreu, 2017), aprofundando a dependência e a superexploração da força de trabalho nas economias periféricas, como apontado por Marini (2012) em sua análise da dialética da dependência.

A conjuntura histórica que permeava o discurso do Unicef durante a década de 1970 e sua relação com a declaração de Alma-Ata somada a disputa ideológica contumaz entre as duas potências da época (Estados Unidos e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas [URSS]) na denominada Guerra Fria, culminou na segmentação do mundo entre esses dois países e suas alianças. A corrida armamentista ostentada por eles originou um cenário de incertezas em torno da possibilidade da

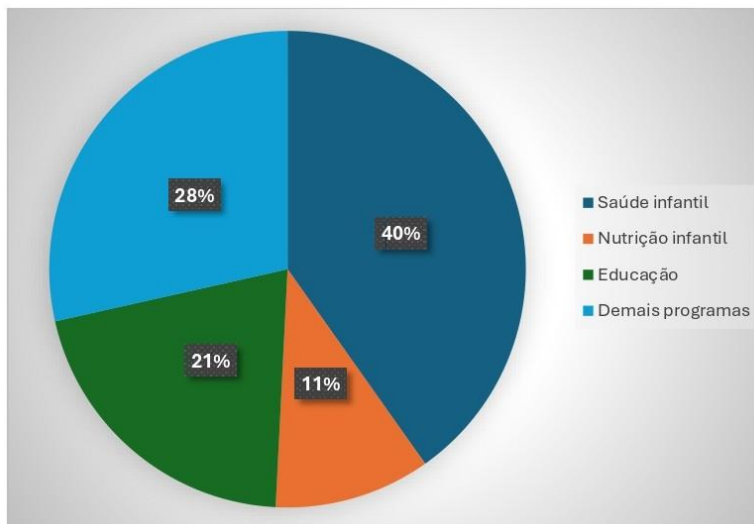
eclosão de uma terceira guerra mundial (Abreu, 2017). Nesse sentido, o discurso difundido nos documentos do Unicef no período, assim como a declaração de Alma-Ata, apontava em seus preceitos a necessidade da paz mundial para a obtenção da saúde para todos, além de enfatizarem a necessidade de se investir melhor os recursos mundiais, revertendo os gastos com armamento e conflitos militares em ações voltadas para o desenvolvimento social e econômico, do qual os cuidados primários em saúde mereceriam uma parcela adequada (Idem).

A ideia de integrar saúde e desenvolvimento econômico refletiu não só no discurso difundido pelo Unicef, como também na sua atuação na realidade concreta. No âmbito da primeira infância, os documentos da instituição - produzidos na década de 1970 - indicavam a necessidade de que os países investissem em saneamento básico, nutrição, educação e saúde que, em conjunto, se conformavam no que o Unicef denominou de *basic services* (serviços básicos). Essa preocupação do Unicef deve ser compreendida no contexto mais amplo das crises econômicas e sociais que afetavam especialmente os países do chamado "Terceiro Mundo". A abordagem do Unicef se relacionava com a necessidade de garantir direitos mínimos às populações vulneráveis diante da intensificação da desigualdade global. Tais recomendações ocorreram em um momento de transição do papel do Estado nas economias periféricas. Durante os anos do pós-guerra, muitos países periféricos adotaram modelos de desenvolvimento voltados para a ampliação do papel do Estado na economia, inspirados em versões adaptadas do Estado de Bem-Estar Social (Harvey, 2008; Mandel, 1985). Contudo, a crise dos anos 1970 e a ofensiva neoliberal emergente (com a ascensão de líderes como Thatcher e Reagan nos anos 1980) levaram à desestruturação dessas políticas (Harvey, 2008; Mandel, 1985). A crise do Estado desenvolvimentista levou à imposição de medidas neoliberais pelos organismos financeiros internacionais, como o FMI e o Banco Mundial, que passaram a condicionar empréstimos à adoção de políticas de austeridade (Katz, 2018; Perry, 1999). Isso resultou no sucateamento dos serviços públicos e na privatização de setores essenciais, o que aprofundou a desigualdade social (Katz, 2018; Perry, 1999). As recomendações do Unicef para a ampliação dos serviços básicos podem ser vistas como tentativa de minimizar os impactos da crise social.

Sustento, assim, que o discurso do Unicef nos anos 1970, ao demonstrar uma preocupação com o que denominou por serviços básicos, refletia a intensificação da crise social no contexto da crise econômica global. Embora tais políticas tenham buscado mitigar os efeitos da pobreza extrema, em sua essência esse tipo de abordagem não questionava as raízes da desigualdade e da exploração capitalista.

Dentre os serviços básicos defendidos pelo Unicef verifiquei que, na prática, a sua principal área de atuação foi a saúde, uma vez que o maior percentual de gastos por programas na instituição no período foi com os programas denominados nos relatórios como “Saúde da Criança”. Em média, na década de 1970, o Unicef destinou 40% do seu orçamento a esses programas, e somente 21% do orçamento em programas de educação, demonstrando que a atuação do Unicef não esteve alheia às questões políticas e ideológicas do período, mantendo, desse modo, consonância com os princípios pregados pela nova ordem econômica e pela Declaração de Alma-Ata.

**Gráfico 10 – Gastos Médios do Unicef por Programa (1970s)<sup>56</sup>**



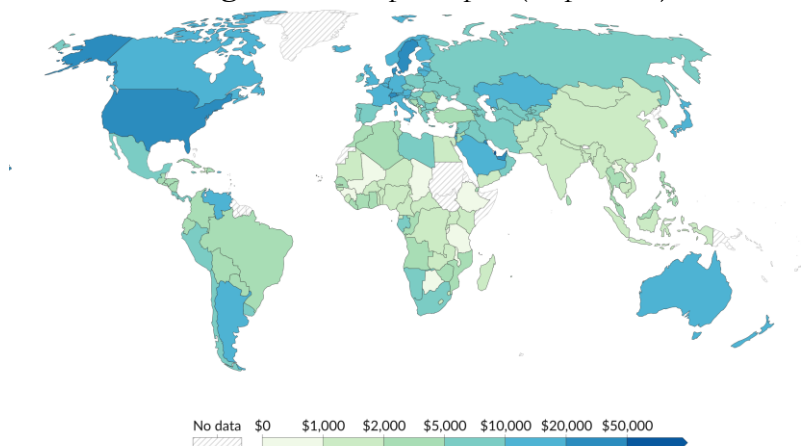
**Fonte:** relatórios anuais do Unicef 1972 a 1980, sistematizado pela autora, 2024.

<sup>56</sup> No decorrer da década de 1970, os programas do Unicef sofreram alterações; os únicos que se mantiveram os mesmos foram os de saúde, educação e nutrição infantil, que permitiram fazer a média na década. Como juntos eles correspondem a quase 72% do gasto da instituição na década, optamos por agrupar os programas que sofreram alterações em um único grupo que aparece no gráfico como demais programas.

Ao findar da década de 1970, ainda que o Unicef argumentasse junto à comunidade internacional que atuar pelas crianças era parte de um movimento social e econômico mais amplo, a instituição também reconheceu que, ao incluir esse grupo etário dentro desse movimento global, corria o risco de que as necessidades específicas da infância fossem submersas (Unicef, 2006). Diante disso, o Unicef, em conjunto com ONGs relacionadas às crianças, pressionou a ONU para declarar 1979 como o **Ano Internacional da Criança** com o objetivo de reavaliar a situação das crianças em todo o mundo e inspirar novos esforços para melhorar suas condições. Para isso, foram estabelecidos três objetivos principais: todos os países deveriam fazer uma nova avaliação da situação das crianças; deveriam ser inspirados para novos esforços para fazer algo para crianças cuja situação precisava melhorar; que os países ricos deveriam aumentar suas contribuições para aqueles cujos níveis de desenvolvimento eram menos avançados (Unicef, 2006). O resultado na prática foi a formação de comissões nacionais e a realização de estudos sobre a situação das crianças, abordando questões como nutrição, imunização e educação (Unicef, 2006).

Ainda que o **Ano Internacional da Criança** tenha lançado luz sobre a infância, o contexto econômico e social, do final dos anos 1970 até meados dos anos 1980, não era favorável a elas e “[...] das 122 milhões de crianças nascidas no ano passado - o Ano Internacional da Criança - uma em cada dez está morta” [ou seja, 12 milhões de crianças haviam morrido no primeiro ano de vida] (Unicef, 1981, p.3 – tradução da autora). Diante de uma realidade austera para a primeira infância, o Unicef reconheceu que o cenário econômico mundial desse período foi marcado por desigualdades significativas, no qual a maioria da riqueza global se concentrou em países industrializados, enquanto os países periféricos enfrentam desafios severos (Unicef, 1981). A distribuição geográfica do PIB per capita na década de 1970 revela marcantes desigualdades regionais, delineando na realidade concreta as disparidades no desenvolvimento econômico entre diferentes áreas (Figura 9).

**Figura 9** - PIB per capita (mapa 1970)<sup>57</sup>.



**Fonte:** Our World in Data, Bolt e Van Zanden - Maddison Project, 2023.

**Nota:** Esses dados são expressos em dólares internacionais a preços de 2011.

Sobre as desigualdades regionais, o Unicef reconheceu que

[...] esses problemas estão concentrados no Sul da Ásia, onde metade dos famintos do mundo vive agora, onde oito milhões de crianças menores de cinco anos morreram nos últimos 12 meses e onde 77 milhões de crianças de 6 a 11 anos não estão na escola. Em percentagens, os problemas são mais agudos na África Subsaariana, onde uma em cada duas crianças é mal alimentada e uma em cada cinco morre antes de completar cinco anos (Unicef, 1981, p. 3 – tradução e grifos da autora).

A distribuição geográfica do PIB per capita nos ajuda a visualizar com maior clareza como essa desigualdade refletia-se nos indicadores sociais, como a taxa de mortalidade infantil citada pelo Unicef, mais elevada em regiões de menor PIB per capita (Sul da Ásia e África Subsaariana), resultado do acesso precário a serviços de saúde, saneamento básico e nutrição adequada.

Nesse cenário, perante números alarmantes, as contestações do Unicef retomam o debate sobre a Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI), defendendo-a como uma resposta à desigualdade global, onde países em desenvolvimento deveriam buscar

---

<sup>57</sup> Esses dados são ajustados pela inflação e pelas diferenças de custo de vida entre os países.

mudanças nas regras do comércio e do sistema monetário que favoreciam os países centrais (Unicef, 1981). Na aparência, a proposta defendida pela instituição era de garantir uma distribuição mais equitativa da riqueza e oportunidades, abordando questões como preços de matérias-primas e níveis de ajuda internacional (Unicef, 1981). Essa mudança foi apontada pelo Unicef como essencial para atender às necessidades dos mais pobres e promover um desenvolvimento mais justo. Em sua argumentação, o Unicef (1981, p. 4 – tradução da autora) defendia que

As questões em jogo incluem os preços a serem pagos pelas matérias-primas do Terceiro Mundo, a redução das barreiras alfandegárias contra os produtos manufaturados do Terceiro Mundo e mudanças no sistema monetário internacional dentro do qual o Terceiro Mundo deve ganhar a vida. Também estão em discussão os níveis de ajuda de países industrializados, novos códigos de conduta para corporações multinacionais, diretrizes para a transferência de tecnologia e aumentos na cooperação econômica e técnica entre os próprios países em desenvolvimento.

O discurso do Unicef estava essencialmente alinhado à estratégia do capital, que, em escala global, buscava eliminar barreiras sociopolíticas e alfandegárias, além de dismantelar qualquer mecanismo que restringisse a livre circulação do capital. A adoção dessa estratégia refletia a conjuntura econômica internacional da época. De acordo com organizações financeiras internacionais, especialmente o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BIRD), a crise econômica que assolava os países periféricos no período estava relacionada não somente ao desequilíbrio externo enfrentado pelos países capitalistas, mas também a fatores estruturais de ordem política e econômica. Esses fatores eram, em grande parte, consequência do modelo desenvolvimentista de modernização adotado entre as décadas de 1950 e 1970 (Mauriel, 2013). A principal divergência residia no papel do Estado no desenvolvimento das economias periféricas, visto que, nesse modelo, o Estado era o agente central da política econômica (Santos Junior, 2010). Diante disso, embora reconhecessem a gravidade da crise, o FMI e o BIRD sustentavam que o desajuste econômico dos países periféricos resultava, sobretudo, de fatores internos (Santos Junior, 2010). Assim,

a crise da década de 1970-80 também evidenciava os limites da política de substituição de importações.

Somado a isto, as declarações do Unicef estavam relacionadas a medidas dos governos dos países periféricos que exerceram uma política de proteção do mercado interno, implementando barreiras alfandegárias e não alfandegárias, direcionando capitais de outras atividades econômicas para as indústrias estatais para dinamizar setores estratégicos do desenvolvimento nacional (Mauriel, 2013). Na visão dos organismos internacionais, incluindo o Unicef, o problema central estava no fato de que a proteção dos mercados internos não impediu a estagnação econômica, pelo contrário, os países ditos em desenvolvimento chegaram na década de 1980 com suas economias sob forte pressão inflacionária.

Nesse contexto, foram essas variáveis, denominadas pelas organizações financeiras internacionais de fatores inerentes às políticas internas dos países periféricos, que precisariam ser ajustadas (Mauriel, 2013). O Unicef endossava os argumentos dessas organizações de que era preciso construir uma nova política cambial, equilibrar a balança de pagamentos, diminuir as restrições alfandegárias e não alfandegárias, diminuir as tarifas públicas e estabelecer um forte controle fiscal e orçamentário, dado que somente superando seus obstáculos estruturais, os países ditos em desenvolvimento conseguiriam sair do circuito vicioso da crise conjuntural que enfrentavam e voltar a crescer. Ou seja, para o Unicef era claro que “[...] a necessária aceleração do crescimento no mundo em desenvolvimento dificilmente será alcançada sem uma reestruturação das relações econômicas internacionais que atualmente retardam esse crescimento.” (Unicef, 1981, p. 7 – tradução da autora). Logo, o discurso do Unicef ratificava as demandas do capital.

O aprofundamento da crise econômica internacional fragilizou os governos social-democratas e a política de regulação econômica e social promovida pelos Estados de Bem-Estar social, facilitando a vitória de políticos conservadores em países influentes como os EUA, Grã-Bretanha e Alemanha (Ribeiro; Raichellis, 2012). Tais países influenciaram as agências internacionais a incentivarem medidas de ajuste estrutural no qual a participação passava a ser requisitada para viabilizar a diminuição de custos e assumir responsabilidades diretas na prestação de serviços, visando reduzir as responsabilidades do aparelho estatal, transferindo a execução de serviços para a sociedade (Ribeiro;

Raichellis, 2012; Mauriel, 2013; Ugá, 2008). O Estado deveria transferir responsabilidades para a sociedade civil (sobretudo no que tange a proteção social), além de incorporar outros de natureza não propriamente nacional (daí o debate sobre como e em que medida deve ocorrer o controle sobre o comércio e o capital transnacional) conforme propagado pelo neoliberalismo (Mauriel, 2011).

Essa visão antiestatista foi um componente fundamental para as propostas de contrarreforma do Estado, incentivando decisões supostamente despolitizadas e neutras, baseadas em aparatos técnicos de alto nível empírico e complexidade econométrica (Mauriel, 2013). O Unicef incorporou essas ideias ao seu discurso à medida que passou a defender, por exemplo, que “[...] os programas de melhoria social estão começando a ser vistos não como um dreno inevitável nos orçamentos nacionais, nem mesmo como somente gastos de bem-estar com boa relação custo-benefício, mas como **investimentos produtivos** em si mesmos” (Unicef, 1982, p. 5, tradução e grifos da autora). Ao assumir essa posição, as políticas sociais propostas pelo Unicef deixavam de ser um modo de conexão e de representação de interesses, passando a ser mera administração gerencial de uma determinada ordem social, esvaziando o seu conteúdo político (Mauriel, 2013).

Ainda que essa visão antiestatista fizesse parte do discurso defendido no período, isso não significou a ausência dele. Isso porque o Estado, no decorrer de todo desenvolvimento histórico capitalista, longe de se manter distante dos processos de mercado, toma como sua função conservar o grau de expansão e acumulação indispensável à manutenção do capital. Assim, nesse cenário de crise econômica e de dominação, as determinações decorrentes da configuração do Estado como complemento do capital levaram-no a tomar a configuração neoliberal como tentativa de recompor o poder da classe burguesa (Harvey, 2008). Nessa conjuntura, é propagada ideologicamente a necessidade de redução dos gastos sociais e ampliação dos espaços para exploração capitalista a partir da abertura do campo dos serviços públicos ao empresariado, tornando-se colaborador na busca pela recuperação dos padrões de acumulação do capital (Abreu, 2017).

#### 4.1.1.1. Pobreza, medições e indicadores: a primeira infância e a pobreza

*“As crianças ricas brincam nos jardins com seus brinquedos prediletos. E as crianças pobres acompanham as mães a solicitar esmolas pelas ruas. Que desigualdades trágicas e que brincadeira do destino” (Carolina de Jesus)*

A cena desigual que Carolina de Jesus escancarou – crianças ricas protegidas nos jardins, pobres à mercê das esmolas – põe em primeiro plano a pergunta sobre o que, afinal, chamamos de pobreza e, sobretudo, como era mensurada durante as décadas de 1970 e 1980. Essa conversão, como lembra Codes (2008), não é neutra, pois transformar necessidades básicas em cifra estatística define quem permanece no jardim e quem continua na rua.

A virada conceitual, em relação à pobreza, que marcou os anos 1970 se deu em torno daquilo que Codes (2008) chamou de *paradigma das necessidades básicas*: medir a pobreza tornou-se, antes de tudo, o exercício de quantificar um pacote mínimo de bens essenciais, capaz de assegurar a simples sobrevivência física. Esse pacote aparecia – com notável força persuasiva – como solução técnica para um problema social complexo, convertendo carências históricas em células bem-comportadas de uma planilha monetária. Na prática, o Banco Mundial **só consolidou essa virada depois que o Relatório do Programa Mundial de Emprego da OIT – *Employment, Growth and Basic Needs: A One World Problem* (1976) – formalizou o cesto de bens essenciais e, alguns anos mais tarde, quando Paul Streeten popularizou o cálculo em dólares no livro *First Things First* (1981)**. A partir daí, avaliar o desenvolvimento passou a significar medir a distância entre o que as famílias necessitam (calorias, água potável, moradia) e o que de fato dispõem – distância monetizada que podia ser enfrentada com projetos de baixo custo e alta visibilidade. O método ganhou adesão rápida porque permitia colocar, na mesma régua, realidades tão distintas quanto Bangladesh e Suíça e, de quebra, gerar metas anuais facilmente explicáveis aos financiadores.

Ainda nos anos 1980, Amartya Sen (2000) tensionou a primazia dos indicadores estritamente monetários ao afirmar que a pobreza supera o conteúdo de uma cesta de bens, configurando-se, antes, como privação das “capacidades de ser e fazer”. Essa crítica, contudo, permanece ancorada numa concepção liberal – ainda que ampliada –

de liberdade, centrada no indivíduo e alheia às relações sociais de produção. Ao realçar competências e escolhas pessoais, Sen despolitiza as causas estruturais da pobreza, relegando a segundo plano os conflitos de classe, as lutas políticas e as contradições do capitalismo. Não por acaso, essa abordagem foi prontamente assimilada pelas políticas neodireitistas do Banco Mundial e do FMI. Apesar disso, ao identificar duas lacunas da métrica monetária – (I) o desconhecimento da profundidade da carência e (II) a cegueira diante da distribuição interna entre os pobres – o autor abriu espaço para futuras leituras multidimensionais, que só ganhariam fôlego na década seguinte, deixando entrever, já no período em análise, um incômodo pontual com o reducionismo economicista.

Esse embate entre a régua monetária e a lente das capacidades perpassou os documentos do **Unicef** sobre a primeira infância: de um lado, a agência assumiu a linguagem dos *basic services* (saúde, água, nutrição) – eco direto do *basic-needs*<sup>58</sup>; de outro, começa a citar Sen para legitimar programas integrados falando em **privações múltiplas**. Ao incorporar ambas as vozes, o organismo sinalizava um terreno em disputa: **medir é escolher o que (e quem) visibilizar**. À luz desse debate, torna-se claro porque o Unicef, ao defender sua agenda setorial de saúde, educação e nutrição, recorre justamente às métricas consolidadas nesse período para legitimar sua intervenção.

A análise do discurso do Unicef evidencia a preocupação em focalizar as políticas sociais para a primeira infância em três áreas específicas: saúde, educação e nutrição. Essas três áreas – que para o Unicef conformavam a trilogia do desenvolvimento humano (figura 10) – eram consideradas fundamentais para o desenvolvimento das

---

<sup>58</sup> O termo *basic-needs* consolidou-se na segunda metade dos anos 1970, quando a Organização Internacional do Trabalho e, logo depois, o Banco Mundial passaram a definir a pobreza como carência de um pacote mínimo de consumo – alimentação, água potável, abrigo, serviços básicos de saúde e educação – suficiente somente para a reprodução biológica da força de trabalho (ILO, 1976; World Bank, 1980). Ao adotar esse repertório sob a rubrica *basic services*, o Unicef restringe sua intervenção a assegurar bens elementares, alinhando-se a uma concepção liberal de “mínimos sociais”. Defendemos, contudo, que necessidades não se confundem com padrões mínimos de sobrevivência: são históricas, socialmente produzidas e expressam o nível de desenvolvimento das forças produtivas. Potyara Pereira (2010) distingue, assim, entre a noção liberal de mínimos – funcional à contenção de custos sociais – e a categoria “necessidades humanas”, entendida como condição objetiva para uma vida digna. Negar o acesso a esses elementos essenciais implica violações de direitos e limitações ao desenvolvimento humano; reconhecer-lhes centralidade oferece parâmetros críticos para a universalização e qualificação das políticas sociais.

crianças e para a erradicação da pobreza. De acordo com o Unicef, melhorias em uma delas podem impactar positivamente as outras, criando um ciclo de desenvolvimento sustentável. De acordo com o Unicef (1981, p. 11 – tradução e grifos da autora), “[...] a educação é a terceira força na trilogia do desenvolvimento humano. Assim como as melhorias na saúde e nutrição, é um enriquecimento da vida, um investimento nas pessoas, **uma alavanca para o desenvolvimento**”.

**Figura 10** – Trilogia do Desenvolvimento Humano (Unicef)



**Fonte:** Relatório Anual do Unicef de 1981, sistematizado pela autora, 2025.

Cabe notar, contudo, que ao defender políticas para a primeira infância em saúde, educação e nutrição, a preocupação sinalizada nos discursos do Unicef não é que crianças tenham acesso a direitos básicos, pelo contrário, o investimento nessas áreas foi citado como uma forma de **obter retorno na produtividade**, uma vez que, “[...] trabalhar com comunidades e famílias para prover a saúde e a educação de seus filhos não é somente uma questão de justiça, **é também um investimento produtivo no futuro econômico e social do mundo**” (Unicef, 1982, p. 2 – tradução e grifos da autora). Ou seja, no discurso do Unicef, os ganhos econômicos que os países poderiam obter foram o que prevaleceu.

Em síntese, a análise do discurso do Unicef na década de 1970 indica que, já nesse período, a instituição apontava a primeira infância como eixo privilegiado de intervenção, estruturando-a em torno de

uma agenda de **serviços básicos** voltados à sobrevivência infantil. Essa ênfase, contudo, articulava-se a um discurso sobre a maternidade.

#### 4.1.1.2. Primeira infância e a questão feminina

*“Não queixas suas aflições  
Aos que vivem em ricas vivendas  
Não lhe darão atenções  
Sofrimentos, para eles, são lendas” (Carolina de Jesus).*

**As formulações do Unicef se ancoravam em construções de gênero que naturalizam a maternidade como recurso estratégico do desenvolvimento.** O discurso do Unicef em relação as mães e/ou mulheres, nesse período, revelava uma concepção estritamente funcional do trabalho feminino: a mulher era reconhecida como “mãe” cujo “bem-estar e capacidades” determinariam a “sobrevivência e o crescimento das crianças” (Unicef, 1976, p. 18 – tradução da autora). Ao naturalizar a responsabilidade materna ou das mulheres como responsáveis pelo cuidado com as crianças na primeira infância como pré-condição para o desenvolvimento infantil, a agência deslocava para a esfera privada – a reprodução social – as tarefas de manutenção da força de trabalho futura. Cadó (2020) discutiu como o capitalismo subsume o trabalho doméstico sem remunerá-lo. Nesse sentido, o apelo humanitarista da organização mascarava a apropriação gratuita do trabalho de cuidado, conferindo às mulheres um papel social indispensável, porém desprovido de autonomia política ou econômica, sustentando a dupla exploração feminina (Saffioti, 1976).

Quando o Unicef propunha “tecnologia ao nível de aldeia para aliviar a labuta diária das mães” (Unicef, 1975, p. 6 – tradução da autora) ou defendia “medidas [...] para iluminar as tarefas diárias de mulheres e meninas” (Unicef, 1977, p. 6 – tradução da autora), seu discurso se deslocava da maternidade para a produtividade comunitária, mas preservava o mesmo enquadramento utilitarista: reduzir o tempo de trabalho reprodutivo para as mulheres poderem contribuir com projetos de desenvolvimento básico. No capitalismo dependente, a inserção feminina no espaço público ocorreu como extensão – e não superação – de seu trabalho doméstico (Saffioti, 1980). Mesmo quando o Unicef defendia iniciativas de alfabetização, como “expandir projetos

de alfabetização para mulheres e meninas” (Unicef, 1974, p. 19, tradução da autora), seus argumentos são legitimados porque tornam o cuidado **mais eficiente**, não porque reconheçam o direito universal à educação.

Assim, à medida em que procurei desvelar o que há por detrás do discurso do Unicef sobre a primeira infância, a lógica de investimento social que instrumentalizava o corpo feminino como engrenagem do desenvolvimento periférico ia se evidenciando. Este discurso conferia centralidade à mulher como depositária da reprodução biológica e social. Tratava-se de um posicionamento que reforçava a separação entre produção e reprodução ao invés de questioná-la, convertendo a aparente valorização das mulheres em mera estratégia de barateamento dos custos sociais do capital (Martuscelli, 2020).

Até aqui, a análise indica que o discurso do Unicef nos anos 1970 construiu a primeira infância pobre como alvo prioritário de intervenção num cenário de crise do capitalismo e recrudescimento da dependência: sob a rubrica dos serviços básicos, a agência reivindicou investimentos mínimos em saúde, nutrição, água e educação para salvaguardar a sobrevivência infantil, sem questionar as relações estruturais de exploração que produzem a pobreza. Ao mesmo tempo, naturalizou o cuidado materno como condição de eficácia dessas medidas, deslocando para a esfera doméstica a responsabilidade pela reprodução da força de trabalho e legitimando, sob um apelo humanitarista, a apropriação não remunerada do trabalho feminino. Essa combinação – assistência focalizada de baixo custo, apelo moral às mães e defesa de uma **nova ordem econômica internacional** que não rompia com a lógica centro-periferia – revelava o caráter ideológico de uma agenda que apresentava políticas sociais como investimentos produtivos capazes de tornar a primeira infância um instrumento de estabilização do desenvolvimento periférico. **É precisamente a partir desse legado utilitarista que, na década seguinte, o Unicef reformularia sua estratégia em torno da Atenção Primária Seletiva (GOBI) e do slogan do ajuste com rosto humano.**

## 4.1.2 A década de 1980: atenção primária a saúde seletiva, programa GOBI e o ajuste com rosto humano.

*Eu não dei por esta mudança,  
Tão simples, tão certa, tão fácil:  
— Em que espelho ficou perdida  
a minha face? (Cecilia Meirelles)*

Diante da crise da dívida externa e da ofensiva neoliberal, os anos 1980 impuseram ao Unicef a necessidade de justificar a proteção infantil em meio a políticas de ajuste estrutural. Tendo este cenário como pano de fundo, exponho nas linhas a seguir a resposta do Unicef a este contexto a partir de um discurso que defendeu o pacote de **Atenção Primária à Saúde Seletiva (APS-S)** sintetizado no acrônimo **GOBI** (*growth monitoring, oral rehydration, breastfeeding, immunization*) e cunhando o slogan do **ajuste com rosto humano** – uma defesa de cortes orçamentários acompanhados de ações sanitárias de baixo custo (Unicef, 1983).

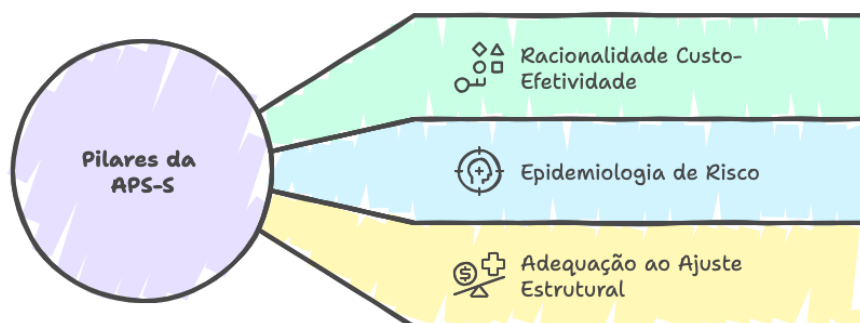
Logo após a Conferência de Alma-Ata (1978), a abordagem integral de Atenção Primária à Saúde passou a ser contestada por agências multilaterais, que alegavam ser demasiado abrangente, complexa e onerosa. Nesse contexto, o Banco Mundial, as Fundações Rockefeller e Ford, e o próprio Unicef passaram a advogar a **Atenção Primária à Saúde seletiva**, formulada em Bellagio (Itália) em 1979. Essa estratégia, centrada em um conjunto restrito de ações de baixo custo – mais tarde resumidas no pacote GOBI –, tornou-se a pedra angular do argumento de que era possível compatibilizar políticas de ajuste estrutural com a proteção mínima da infância (Abreu, 2017).

A APS-S desponta no imediato pós-Alma-Ata (1979) como estratégia de baixo custo e alto impacto para países periféricos. O ponto de partida foi a reunião de Bellagio, financiada pela Fundação Rockefeller, na qual John Walsh e Kenneth Warren propuseram substituir a APS integral pela *Selective Primary Health Care*, centrada em intervenções mensuráveis contra as principais causas de mortalidade infantil (diarreia, infecções respiratórias, sarampo e malária) (Walsh, Warren, 1979; WHO, 1986).

Conceitualmente, a APS-S apoiava-se em três pilares (figura 11): 1) Racionalidade custo-efetividade: defendia a prioridade a medidas

com melhor relação custo/benefício, justificando o recorte em um pacote mínimo; 2) Epidemiologia de risco: seleção de problemas sanitários segundo carga de doença e mortalidade evitável, deslocando o foco das determinantes estruturais para fatores de risco biomédicos; 3) Adequação ao ajuste estrutural: compatibilidade com orçamentos comprimidos e programas de estabilização, razão pela qual Banco Mundial e Unicef passaram a difundir-la como meio de proteger os pobres sem rever a austeridade fiscal (Walsh, Warren, 1979; Cueto, 2004; Giovanella, Mendonça, 2018).

**Figura 11** – Pilares da Atenção Primária à Saúde Seletiva (APS-S)



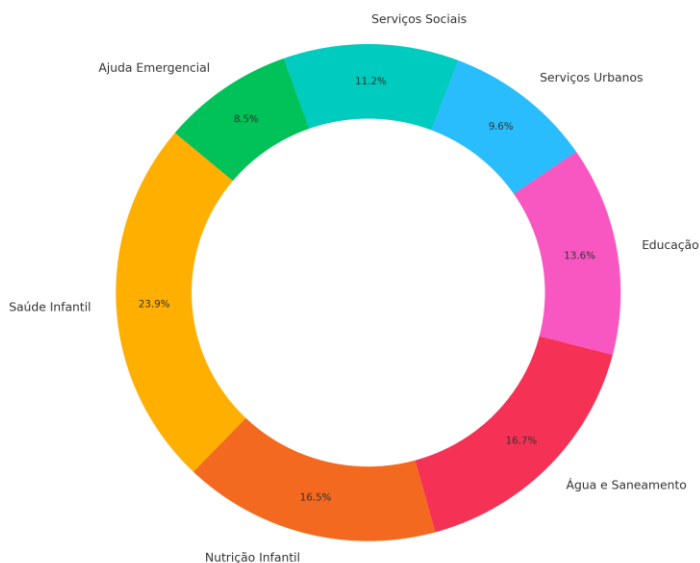
**Fonte:** WHO (1986). Sistematizado pela autora, 2025.

Críticas posteriores apontaram que a APS-S reconduzia o velho dilema vertical x horizontal: privilegia campanhas tecnocráticas de curto prazo, esvaziando a noção de direito universal à saúde e transferindo às famílias – sobretudo às mulheres – a responsabilidade pela sobrevivência infantil (Cueto, 2004; Giovanella, Mendonça, 2018). Ao amputar o ideal de Alma-Ata, a APS-S converteu-se, na prática, em instrumento de gestão da crise do capital, legitimando o deslocamento de recursos públicos para metas focalizadas e reforçando a dependência periférica.

Ao difundir a APS-S, o Unicef defendia a adoção de quatro técnicas de baixo custo, que denominou GOBI: monitoramento do crescimento, reidratação oral, amamentação e imunização (Unicef, 2006). Para o Unicef, a GOBI se tornou a principal estratégia para salvar vidas e promover o desenvolvimento saudável das crianças, especialmente crianças na primeira infância (Unicef, 2006). A agência defendia que “[...] são todas ações de saúde popular de baixo custo,

baixo risco e baixa resistência, que **não dependem das mudanças econômicas e políticas que são necessárias a longo prazo para que a pobreza em si seja erradicada**” (Unicef, 1983, p. 21 – tradução e grifos da autora). Assim, o Unicef e as agências internacionais, passaram a financiar essas intervenções, que eram consideradas detentoras de objetivos claros, fáceis para avaliar e medir o alcance de metas (Cueto, 2004). A esse pacote também foram incorporados, em alguns programas: planejamento familiar, suplementação alimentar, alfabetização feminina e escolaridade das mulheres, defendidas como base de diversas ações em saúde e fortemente associadas à redução da mortalidade infantil. Na realidade concreta, isso correspondeu a uma média de gasto, durante a década de 1980, de 23,9% do orçamento do Unicef (Gráfico 11). Já no dia-a-dia das crianças, o foco dado às ações direcionadas à sobrevivência infantil significou (sobre)viver, uma vez que o Unicef estimou que as ações realizadas visando a sobrevivência e o desenvolvimento infantil salvaram 12 milhões de crianças em diferentes continentes (Unicef, 2006).

**Gráfico 11** – Distribuição Média de Gastos do Unicef (% , 1980s)



**Fonte:** Relatórios anuais do Unicef 1980 a 1989. Sistematizado pela autora, 2025.

Para tornar mais nítida essa passagem do debate conceitual para a operacionalização prática, o **Quadro 12 – Discurso do Unicef nos**

**anos 1980** reuniu, em uma leitura sinótica, as mensagens-chave, os instrumentos programáticos e os indicadores de desempenho que sustentaram a chamada **Revolução da Sobrevivência Infantil**. Sua função é evidenciar como a ênfase nas intervenções de baixo custo (GOBI) foi articulada à lógica de contenção fiscal imposta pelos ajustes estruturais, convertendo a proteção à infância em argumento de legitimação para políticas focalizadas e financeiramente enxutas. Desse modo, o quadro servia de ponte entre a crítica teórica à APS-S e a materialidade dos programas financiados, permitindo observar, em uma única moldura, a coerência interna do discurso, suas ambiguidades e seus efeitos no desenho das ações do Unicef ao longo da década.

Quadro 12 – Discurso do Unicef – Anos 1980  
(continua)

Ano	Título do Documento	Foco do discurso do Unicef para Primeira Infância no documento
1980	Relatório Anual	Discurso com foco em <b>serviços denominados pelo Unicef como básicos</b> nas áreas: Saúde materna e infantil, amamentação e educação básica.
1980-81	<i>The impact of poverty on children's lives</i>	No âmbito da primeira infância, documento destaca as ações relacionadas aos cuidados de saúde primários, campanhas de amamentação, planejamento familiar e educação primária.
1981	Relatório Anual	Discurso do Unicef dá ênfase ao desenvolvimento infantil e na educação básica como componentes dos <b>serviços básicos</b> .
1981-82	<i>Improving the lives of children by the end of the twentieth century</i>	No âmbito da primeira infância destaca os <b>cuidados primários de saúde</b> e a educação primária, incluindo o <b>planejamento familiar</b> .
1982-83	<i>The child survival and development revolution</i>	Discurso do Unicef destaca a educação básica, <b>cuidados primários de saúde</b> , água potável e saneamento.
1983	Relatório Anual	Discurso do Unicef destaca a educação infantil articulada com os serviços básicos.
1984	<i>The worldwide response to the 'child survival and development revolution'</i>	As propostas de ações para a primeira infância incluem a promoção da amamentação, a educação sobre nutrição e a <b>implementação de programas de monitoramento de crescimento</b> . São defendidas para melhorar a saúde e o bem-estar das crianças, reduzindo a desnutrição e a mortalidade infantil. A <b>capacitação dos pais e das comunidades</b> é destacada como essencial para

Ano	Título do Documento	Foco do discurso do Unicef para Primeira Infância no documento
		<b>garantir que as crianças recebam os cuidados adequados durante os primeiros anos de vida.</b>
1984	Relatório Anual	O discurso do Unicef destaca propostas na esfera da educação na primeira infância.
1985	<i>Shifting the focus of health care from institutions to families</i>	O discurso do Unicef destaca propostas de ações para a primeira infância que incluem a <b>promoção da amamentação, o planejamento familiar, terapias de reidratação oral, a vacinação e a educação das mulheres.</b>
1985	Relatório Anual	Discurso com destaque para os programas de desenvolvimento na primeira infância, com ênfase no desenvolvimento cognitivo e psicossocial da criança.
1986	<i>The surge forward in immunization</i>	Discurso do Unicef destaca os Programas de Desenvolvimento na primeira infância, visando à diminuição da desnutrição desde a fase gestacional.
1986	Relatório Anual	Os cuidados à saúde para a primeira infância incluem a promoção da amamentação, o aleitamento materno, a vacinação, o monitoramento do crescimento e <b>a educação das mães</b> sobre nutrição e saúde. Essas ações são consideradas essenciais para melhorar a saúde e o desenvolvimento das crianças, especialmente em comunidades “mais desfavorecidas”.
1987	<i>Commemorating 40 years of Unicef</i>	Discurso do Unicef destaca os Programas de Desenvolvimento na primeira infância, com <b>ênfase na educação dos pais e outras pessoas que cuidem</b> das crianças na primeira infância.
1987	Relatório Anual	Discurso do Unicef aborda os Programas de Desenvolvimento na primeira infância.
1988	<i>A direct appeal for the involvement of all possible resources</i>	O documento destaca a importância de investir na primeira infância. As ações propostas incluem <b>garantir alimentação adequada, cuidados de saúde e educação, além de promover o “empoderamento” dos pais com informações sobre nutrição e saúde</b> , visando reduzir a mortalidade infantil e melhorar o desenvolvimento das crianças.
1988	Relatório Anual	Discurso destaca que as ações do Unicef visam estabelecer vínculos diretos entre os serviços de atendimento materno e infantil e o público-alvo, abordando desde a gravidez até o nascimento e os seis anos de idade. Destaca a capacitação de

Ano	Título do Documento	Foco do discurso do Unicef para Primeira Infância no documento
		profissionais que atuem com crianças na primeira infância.
1988	<i>Looking at some of the major child health achievements of the 1980s</i>	As propostas de ações para a primeira infância incluem a melhoria da nutrição, saúde e educação das crianças, visando garantir um ambiente mais saudável e equitativo. Incentiva à escolarização e à <b>formação de recursos humanos na área da infância</b> . Essas ações são apontadas como essenciais para quebrar o ciclo da pobreza e garantir um futuro melhor para as próximas gerações.
1989	Relatório Anual	Discurso do Unicef dá ênfase na educação primária.

**Fonte:** Relatórios anuais do Unicef de 1980 a 1989 e relatórios Situação Mundial da Infância de 1980 a 1989. Sistematização da autora, 2025.

Na década de 1980, a sobrevivência infantil se manteve como um desafio a ser enfrentado (Quadro 12). Nos documentos do Unicef do período, ficou evidente a difusão do discurso da **Revolução da Sobrevivência Infantil**, focando na redução da mortalidade infantil, o que fez com que a **sobrevivência infantil** encontrasse “[...] um grau extraordinário de ressonância mundial [...]” (Unicef, 2006, p.17 – tradução e grifos da autora).

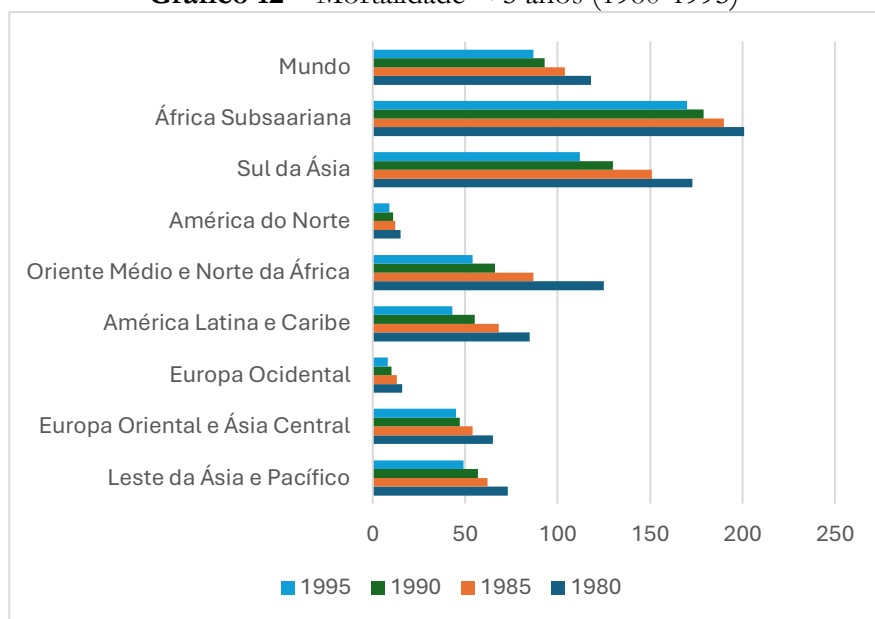
#### **Mas, afinal, o que o Unicef entendia por sobrevivência?**

No jargão institucional consolidado a partir da Revolução da Sobrevivência Infantil, lançada por James P. Grant em *The State of the World's Children 1982, child survival* passou a designar o **conjunto mínimo de intervenções biomédicas de baixo custo e alta eficácia destinadas a evitar mortes antes do quinto aniversário**. Sobreviver, portanto, deixou de ser uma noção genérica de continuar vivo e converteu-se num indicador programático: alcançar os cinco anos livre das causas de óbito preveníveis (diarreia, sarampo, pneumonia, tétano neonatal, entre outras). Essa reconceituação foi operacionalizada nas ações do pacote **GOBI** que sintetizava a lógica da Atenção Primária à Saúde Seletiva: poucas tecnologias, grande cobertura e custos compatíveis com os orçamentos comprimidos pelos programas de ajuste estrutural. Ao circunscrever a noção de sobrevivência a procedimentos clínicos mensuráveis, o Unicef dotou o termo de forte apelo moral (nenhuma morte evitável é aceitável) e de um argumento utilitarista (vidas salvas hoje representam capital humano amanhã),

conquistando, assim, o grau extraordinário de ressonância mundial mencionado no parágrafo anterior.

Para tornar visível como o discurso da Revolução da Sobrevivência Infantil se traduziu em resultados concretos, a análise recorre a dois indicadores-chave vinculados ao pacote GOBI. O primeiro é a evolução da taxa de mortalidade de menores de cinco anos entre 1980 e 1995 (Gráfico 12), que apresenta tendência descendente.

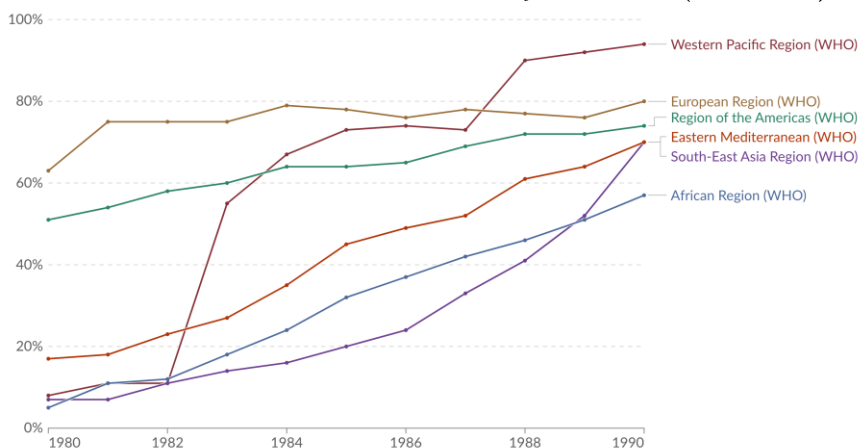
**Gráfico 12 – Mortalidade < 5 anos (1980-1995)**



**Fonte:** Relatório Situação Mundial da Infância (2023). Sistematização da autora, 2025.  
**Nota:** divisão geográfica utilizada pelo Unicef.

Esse movimento se relaciona diretamente à expansão da cobertura vacinal contra difteria, tétano e coqueluche em crianças de um ano, um dos quatro pilares do GOBI, cuja ampliação contribuiu para a redução das mortes evitáveis retratada no Gráfico 13.

**Gráfico 13 - Cobertura DTP em Crianças de 1 ano (1980-1990)**



Fonte: OMS e Unicef (2024) – processado por *Our World in Data*.

Em conjunto, os gráficos 12 e 13 ilustram o **nexo entre mais crianças protegidas por vacinas essenciais e menos óbitos precoces, defendido no discurso da Unicef**. Contudo, eles também expõem a face desigual desse progresso: África Subsaariana e sul da Ásia continuavam exibindo, em 1995, taxas de mortalidade até quatro vezes superiores às de Europa Ocidental ou América do Norte, revelando que o direito de sobrevivência infantil ainda dependia – e em boa medida depende – do lugar de nascimento.

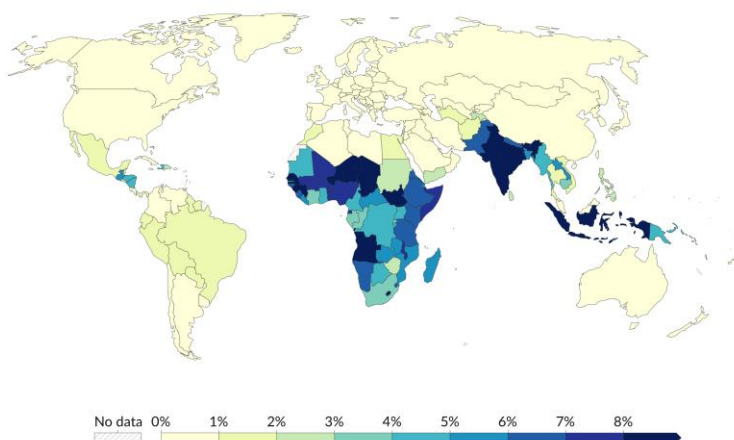
Assim, ainda que se reconhecesse a efetividade dessas intervenções, a concepção de Atenção Primária à Saúde seletiva difundida pelo Unicef passou a ser contestada pelo seu viés tecnocrático: ancorada na lógica microeconômica da análise de custo-efetividade (ACE), pressupunha que bastaria comparar razões monetárias por vida salva para definir prioridades, ignorando que a alocação de recursos é também expressão de disputas políticas (Santos, 2012). Como sintetizou Santos (2012, p. 9), a adoção de limites duros de custo-efetividade tende a invisibilizar os conflitos distributivos e a relegar o debate sobre equidade a um plano secundário; mesmo autores vinculados à avaliação econômica admitiram que a ACE precisa ser ampliada para incluir outras preferências da sociedade, como a distribuição da equidade sob pena de reforçar desigualdades históricas. Ao privilegiar indicadores clínicos facilmente mensuráveis, sem exigir transformações socioeconômicas estruturais nem garantir as

necessidades básicas, a estratégia GOBI proposta pelo Unicef, acabou deslocando para o indivíduo o ônus de sobreviver em contextos marcados por pobreza e austeridade.

Nesse cenário, a terapia de reidratação oral, amplamente promovida pelo Unicef como uma solução de baixo custo para o tratamento de diarreias infantis (Unicef, 2013), mostrou-se fundamental na redução da mortalidade infantil. No entanto, como apontaram Giovanella e Mendonça (2014), essa tecnologia, apesar de eficaz, não poderia substituir medidas estruturais de saneamento, como o acesso à rede de abastecimento de água e esgoto, fundamentais na promoção da saúde e na prevenção de doenças de veiculação hídrica. Além disso, Cueto (2004) destacou que a abordagem seletiva da APS promovida pelo Unicef nos anos 1980 enfatizava intervenções biomédicas de impacto imediato, mas negligenciava a necessidade de mudanças estruturais mais amplas, reforçando um modelo assistencialista e despolitizado.

A distribuição espacial da parcela do total de mortes, por qualquer causa, associadas ao saneamento inseguro como fator de risco atribuído, evidenciava que a melhoria das condições de saúde exige intervenções sistêmicas e políticas públicas que vão além da adoção de soluções tecnológicas pontuais, como a terapia de reidratação oral (Figura 12).

**Figura 12** – Mortes por Saneamento Inseguro (1990)



**Fonte:** IHME, Global Burden of Disease (2024) – com processamento menor por *Our World in Data*.

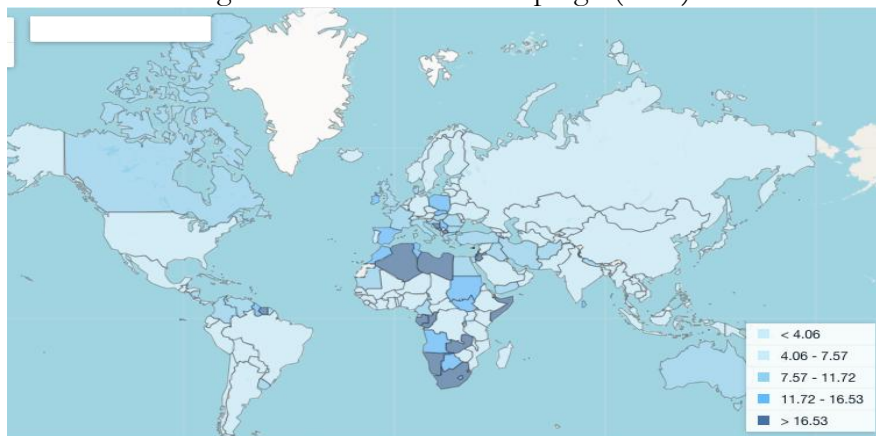
Na aparência, o objetivo difundido no discurso do Unicef era salvar vidas e melhorar a saúde das crianças, mobilizando a comunidade internacional e governos para enfrentar a mortalidade infantil. Entretanto, em sua essência, as ações propostas pelo Unicef não tinham como único objetivo salvar a vida de crianças e prevenir doenças e deficiências infantis. De acordo com as palavras da instituição, “O propósito mais amplo da revolução era revitalizar a causa do desenvolvimento centrado no ser humano e colocar as crianças em sua vanguarda” (Unicef, 2006, p. 19 – tradução da autora). Ou seja, a ideia difundida pelo Unicef era envolver e integrar as necessidades das crianças nas políticas de desenvolvimento. Sua preocupação era demonstrar que as crianças não deveriam ser vistas como um fardo, mas como o foco central das iniciativas governamentais, reconhecendo sua importância para o progresso social e econômico. Sua abordagem buscava garantir que as necessidades infantis fossem incorporadas nos planos de desenvolvimento nacional, promovendo um entendimento mais amplo sobre o bem-estar das crianças.

O apelo do Unicef para que as demandas da infância fossem incorporadas aos planos de desenvolvimento dos países foi um reflexo da constatação dos altos custos sociais do ajuste estrutural que os governos deveriam efetuar diante da crise econômica enfrentada no período. Se, por um lado, as propostas dos governos estivessem voltadas para o ajuste estrutural, em função do agravamento das condições sociais decorrentes das políticas de ajuste (como o aumento do desemprego, da informalidade, da precarização do emprego, redução dos salários), dimensões mais sociais ou humanas (que sumiram da formulação de políticas de desenvolvimento - em prol da dimensão econômica) vão surgindo pouco a pouco (Ugá, 2008). Os discursos difundidos pelo Unicef ajudaram a chamar a atenção para essa questão, funcionando, também, como um reconhecimento, no mundo dos organismos internacionais, de que as políticas de ajuste tinham um custo social (Ugá, 2008).

Vale lembrar que o posicionamento do Unicef fazia parte de uma onda de críticas que vinham sendo feitas ao Banco Mundial por parte da opinião pública em relação às medidas econômicas austeras que formavam o núcleo das políticas de ajuste estrutural (Mauriel, 2013). O aumento do desemprego nos anos 1980 e 1990, intensificado pelas crises econômicas do período, evidenciou os impactos sociais

dessas políticas. A figura 13 ilustra essa realidade, demonstrando como a reestruturação econômica levou ao crescimento do desemprego e à intensificação da precarização do trabalho.

Figura 13 – Taxa de Desemprego (1990)



**Fonte:** Organização Internacional do Trabalho. “Banco de dados de estimativas e projeções modeladas da OIT ( ILOEST )” ILOSTAT. Acessado em 18 de junho de 2024. [ilostat.ilo.org/data](http://ilostat.ilo.org/data)

Foi nesse contexto que o Unicef assumiu o slogan **Ajuste com um rosto humano** (Unicef, 2006, p. 16 – tradução da autora), utilizando estudos<sup>59</sup> de caso para demonstrar a piora nos indicadores de saúde, educação, emprego e renda nos países que estavam passando pelas reformas macroeconômicas orientadas pelo FMI e Banco Mundial (Mauriel, 2013). Entretanto, ainda que tenha colocado os impactos negativos dessas reformas em evidência, não foi proposto um abandono do ajuste (Ugá, 2008). Tão somente considerou necessário dar-lhe uma face humana, o que para o Unicef significava a necessidade de políticas de ajuste que preservem níveis mínimos de nutrição e renda familiar, além de proteger a saúde infantil e a educação básica.

---

<sup>59</sup> O Diretor Executivo Adjunto do Unicef, Richard Jolly, encomendou um estudo intitulado "O impacto da recessão mundial nas crianças", visando questionar a maneira como o ajuste estrutural estava funcionando na prática. Publicado em 1983, o estudo concluiu que as crianças pobres estavam sofrendo os piores efeitos da recessão e fez duas recomendações básicas: que as políticas de ajuste reconhecessem a necessidade de preservar níveis mínimos de nutrição e renda familiar; e que os países colocassem uma rede de segurança sob a saúde infantil e a educação básica. Em 1987, um estudo maior e mais significativo foi realizado e o título se tornou famoso: “Ajuste com um rosto humano: protegendo os vulneráveis e promovendo o crescimento” (Unicef, 2006).

A proposta do Unicef de um “ajuste com rosto humano” expressava um reformismo que, em vez de questionar a própria racionalidade neoliberal, limitava-se a atenuar seus efeitos mais nocivos mediante a oferta de níveis mínimos de bem-estar social. Contudo, vale lembrar que tal lógica não é novidade: desde as origens do modo de produção capitalista, a pobreza constitui elemento funcional à acumulação, ao estabelecer um exército de reserva de força de trabalho indispensável à dinâmica de valorização do capital. Nessas condições, enfrentar a pobreza em suas causas estruturais implica, necessariamente, enfrentar (e superar) o próprio capitalismo. Ao adotar a gramática dos “mínimos sociais”, o Unicef não enfrenta essa raiz histórica; somente administra uma fração das consequências (Pereira, 2007). Como esclarece Pereira, os mínimos funcionam como piso de reprodução da força de trabalho, assegurando a ordem capitalista ao garantir condições básicas de sobrevivência sem comprometer a lógica da acumulação. Assim, quando o organismo advoga a proteção de indicadores essenciais – nutrição, saúde infantil, educação básica – acaba legitimando um modelo econômico intrinsecamente excludente, ajustando suas políticas, programas e ações para amortecer, e não eliminar, suas contradições. Essa aposta na mitigação, e não na superação, deixa transparecer outro eixo ideológico: ao lado da racionalidade neoliberal que mercadoriza a pobreza, opera uma racionalidade **neoconservadora** que apela à autoridade moral do Estado e da família para conter tensões sociais, exatamente como Wendy Brown (2006) descreve na convergência entre governança de mercado e valorização estatal de fins morais na Nova Direita.

Nesse sentido, concordo com Teixeira (2010), que, devido ao contexto vivido nos países no qual o ajuste estrutural foi adotado, houve por parte dos organismos internacionais o reconhecimento do impacto social degradante, que exigiu deles e das classes sociais dominantes dos países centrais não somente o seu reconhecimento, como também respostas para as evidentes insuficiências do modelo proposto a partir deles, e que, desse modo, colocavam em ameaça o próprio processo de ajuste em curso. Dessa forma, visando não perder legitimidade, o ideário neoliberal passou a caracterizar essa situação no sentido de imprimir um conjunto de respostas, agora também de cunho social (Teixeira, 2010).

O discurso do Unicef em seus documentos fazia parte dessa tentativa, por parte dos organismos internacionais, de manter a

legitimidade do ideário neoliberal, utilizando como argumento a ideia de que as políticas sociais possuem potencial para influenciar o processo de desenvolvimento e, devido à sua diversidade, estabelecem relações com a economia, potencializando o crescimento e a produtividade (Castro, 2012). **Evidencia-se**, assim, um discurso que demarcava a prioridade pelo desenvolvimento econômico via mercado, com o desenvolvimento social aparecendo como consequência. Nesse enquadramento, a política social surge como complemento aos desvios causados pelo mercado, não se configurando como uma perspectiva alternativa de sociedade, de desenvolvimento econômico e social ou de política social (Teixeira, 2010). Nesse sentido, o Unicef (1982, p. 9 – tradução da autora) defendeu, por exemplo, “[...] que a criação de oportunidades de emprego produtivo por e para os pobres, e de serviços sociais projetados para atender às suas necessidades; não somente aliviará a pobreza agora, mas também ajudará a acelerar o próprio crescimento econômico.” Para defender a necessidade de políticas sociais para as crianças e suas famílias, os argumentos utilizados nos documentos ilustravam a sua preocupação com o crescimento econômico e a produtividade. Sobre esse aspecto, o Unicef (1982, p. 9 – tradução e grifos da autora) entendia que

**O trabalho é tão importante quanto o capital no processo de aumento da produção.** É uma população desnutrida, insalubre e analfabeta era, portanto, uma séria restrição à produtividade. Deste ponto de vista, os serviços sociais que constroem "capital humano" não são consumo, mas investimento. **A preocupação humanitária adquiriu, assim, respeitabilidade econômica.**

A centralidade do argumento do Unicef não está no ser humano em sua integralidade, mas em sua utilidade para o processo produtivo. Ao afirmar que "o trabalho é tão importante quanto o capital" e que uma população desnutrida, insalubre e analfabeta constituía uma restrição à produtividade, o Unicef reafirmava uma perspectiva instrumentalista, na qual o valor do indivíduo era medido por sua capacidade de contribuir para a acumulação de capital (Unicef, 1982). Sob essa ótica, os serviços sociais deixavam de ser direitos fundamentais e inalienáveis, passando a ser compreendidos como meros investimentos na formação de capital humano. Essa lógica mercantilizava as necessidades humanas, subordinando-as à

racionalidade econômica e aos imperativos do mercado (Pereira, 2007). A preocupação humanitária, ao adquirir respeitabilidade econômica, demonstrava-se condicionada à sua funcionalidade no interior do sistema capitalista, ao invés de basear-se em princípios éticos de justiça social e dignidade humana (Unicef, 1982; Pereira, 2010). Assim, o discurso do Unicef, longe de romper com a lógica neoliberal, reforçava a legitimação de políticas sociais mínimas que garantiam a eficiência produtiva e a estabilidade do mercado, sem enfrentar as desigualdades estruturais que geram e perpetuam a pobreza e a exclusão (Pereira, 2007; Unicef, 1982).

Ainda atrelado ao discurso do desenvolvimento nacional, o investimento em educação, especialmente na educação primária, também era defendido pelo Unicef como uma das formas mais eficazes de estimular o crescimento econômico. O Unicef advogava que, em pesquisas realizadas em seus escritórios, os resultados alcançados indicavam que os países que investiam em educação básica colhiam benefícios significativos em termos de produtividade e desenvolvimento econômico. Foi recorrente em suas argumentações a defesa da educação não somente como melhoria da vida das crianças, mas também como geradora de retornos econômicos a longo prazo, contribuindo para a redução da pobreza e o desenvolvimento sustentável. O Unicef alegava, por exemplo, que

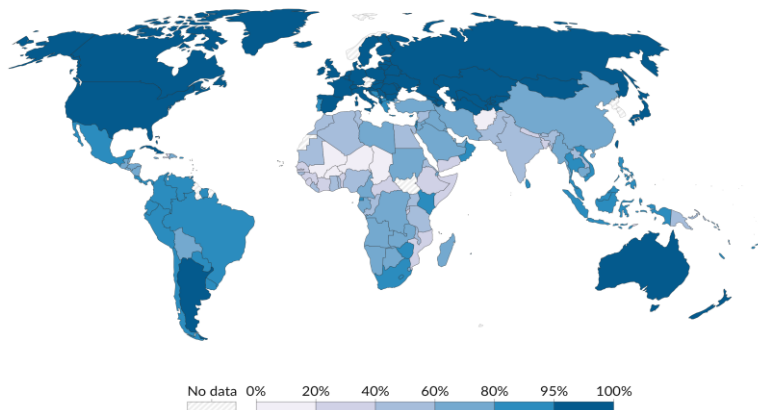
A taxa estimada de retorno que um país em desenvolvimento pode esperar do investimento em educação primária, em termos puramente econômicos e com base no mesmo estudo, é de 24%, em comparação com 15% para o ensino médio e 12% para o ensino superior. A produtividade dos agricultores com quatro anos de educação primária, por exemplo, foi estimada em mais de 13 por cento maior do que a produtividade dos agricultores que nunca frequentaram a escola (onde os insumos agrícolas necessários estavam disponíveis em ambos os casos). (Unicef, 1981, p. 12 – tradução e grifos da autora).

Ao associar educação primária e crescimento econômico, o Unicef tratava de uma **educação básica, de cunho eminentemente instrumental**, voltada sobretudo à alfabetização funcional e ao domínio de aritmética básica. Essa proposta preparava o terreno para o que na década seguinte floresceu como paradigma do **investimento social**: aprontar precocemente uma força de trabalho mais produtiva,

capaz de sustentar as trajetórias de crescimento dos países denominados pela instituição como de renda baixa e média (Esping-Andersen, Palier, 2010; Jenson, 2010). Em outras palavras, não se discutia a educação como direito universal ou processo crítico-emancipatório, mas como **ferramenta para elevar a produtividade futura e, simultaneamente, mitigar indicadores de pobreza** (Campos, 2012; Penn, 2002).

Essa orientação fica clara quando o Unicef condicionou o apoio técnico-financeiro a metas de **alfabetização mínima** – etapa que, segundo a agência, produziria os “maiores retornos” em termos de capital humano (Unicef, 1992). O mapa de 1990 evidenciava profundas assimetrias nas taxas de alfabetização, sobretudo entre o centro industrializado e a periferia dependente (Figura 14). Ao exibir tais disparidades, o organismo procurava legitimar a concentração de recursos na expansão da escolaridade inicial, apresentada como alicerce para um desenvolvimento com equidade.

Figura 14 – Alfabetização Mundial (1990)<sup>60</sup>.



**Fonte:** UNESCO (2025); várias fontes (2018) processado por *Our World in Data*.  
Nota: Definições específicas e metodologias de medição variaram entre países e épocas.

Contudo, essa estratégia reduzia o debate educacional a uma lógica de **custo-efetividade**, silenciando a discussão sobre a qualidade dos sistemas, o conteúdo curricular crítico e as condições de trabalho docente (Campos, Campos, 2008; Rizzini, Pilotti, 2009). A educação de

---

<sup>60</sup> A parcela de adultos com 15 anos ou mais que sabem ler e escrever.

que falava o Unicef **focava na socialização mínima necessária para integrar as crianças pobres ao mercado de trabalho** (Campos, Campos, 2008). Tal objetivo, longe de romper o ciclo da dependência, tendia a reproduzi-lo ao assegurar somente o patamar indispensável à reprodução ampliada do capital. Nessa perspectiva, o Unicef argumentou, por exemplo, que

[...] em 30 países em desenvolvimento pesquisados pelo Banco Mundial, a **educação primária** foi considerada a **oportunidade de investimento mais produtiva disponível** - capaz, com o tempo, de gerar um retorno econômico sólido de aproximadamente 24 por cento (Unicef, 1982, p. 9 – tradução e grifos da autora).

Desse modo, a Figura 14 e os documentos do Unicef, não somente ilustram o argumento técnico da agência, como também desnudam a face normativa de um projeto educacional orientado à formação de **capital humano barato**. Ao analisar os documentos do Unicef (tendo o mapa da taxa de alfabetização como pano de fundo), fica claro que a ênfase na alfabetização, embora relevante, **não equivalia à garantia de uma educação plena e emancipadora**, reforçando a necessidade de questionar a centralidade dos objetivos econômicos no discurso educacional do Unicef.

Ainda na lógica que toma as políticas para a primeira infância como engrenagem para o crescimento econômico, os documentos do Unicef passaram a adotar a expressão **Desenvolvimento na Primeira Infância (DPI)**<sup>61</sup> para designar um espectro integrado de iniciativas dirigidas a crianças, famílias, cuidadores e comunidades, englobando saúde, nutrição, saneamento básico, educação, proteção infantil e AIDS (Unicef, 2014). No discurso institucional, o DPI foi apresentado como investimento de alto retorno: ao melhorar precocemente o estado nutricional, a saúde e a escolarização, formaria, em longo prazo, uma força de trabalho mais qualificada e produtiva, capaz de reduzir gastos públicos com doenças e de ampliar a geração de renda – portanto, uma estratégia simultânea de **crescimento econômico** e de **redução das desigualdades sociais**.

---

<sup>61</sup> Sobre “Desenvolvimento na primeira infância” aprofundaremos o debate no item 4.2.3.1 deste item.

Contudo, cabe destacar que tal formulação repousava em pressupostos de gênero que permaneciam, em grande medida, naturalizados: a DPI confere centralidade ao trabalho reprodutivo e ao cuidado realizado majoritariamente por mulheres, especialmente em contextos periféricos. Assim, na entrada dos anos 1980, e sob influência das Conferências Mundiais sobre a Mulher (Cidade do México, 1975; Copenhague, 1980) e da ascensão do paradigma *Women in Development* (WID)<sup>62</sup>, o discurso institucional do Unicef passou a incorporar novas atribuições à figura feminina.

#### 4.1.2.1 Desenvolvimento na Primeira Infância e a questão feminina: agentes de mudança para quem e para que?

As mulheres continuaram sendo mobilizadas como responsáveis pelos cuidados com os filhos, mas agora eram interpeladas como agentes de mudança, com potencial para liderar iniciativas comunitárias de saúde, nutrição e educação. O relatório de 1986, por exemplo, destacou que “[...] a aplicação da estratégia de mobilização comunitária envolve capacitar as mulheres a assumir maior responsabilidade por seu bem-estar e pelo de suas famílias” (Unicef, 1986, p. 21 – tradução da autora). Essa mudança, contudo, não rompia com a lógica funcionalista anterior, mas a ampliava, subordinando o protagonismo feminino aos imperativos da reprodução social capitalista e à contenção dos efeitos das crises estruturais do subdesenvolvimento. Como observou Cadó (2022), tratava-se de uma inclusão subordinada das mulheres, na qual seu trabalho era instrumentalizado como recurso compensatório frente à precarização das políticas públicas.

A análise evidencia que, mesmo diante de um discurso que enunciava a valorização das mulheres, o Unicef mantinha um enquadramento que reiterava sua condição de classe e gênero

---

<sup>62</sup> O paradigma *Women in Development* (WID) emergiu na década de 1970, impulsionado pelo estudo pioneiro de Ester Boserup (*Women's Role in Economic Development*, 1970) e por agências como USAID e Banco Mundial. Partia do pressuposto de que a exclusão das mulheres do processo produtivo representava desperdício de recursos humanos e obstáculo ao crescimento econômico; por isso, defendia sua integração em projetos de educação, crédito e emprego. Embora tenha colocado a “questão feminina” na agenda internacional, limitou-se a uma lógica de eficiência econômica, sem questionar a divisão sexual do trabalho nem as estruturas de poder – críticas que levariam, nos anos 1990, à transição para o enfoque *Gender and Development* (GAD), centrado em relações de gênero e justiça social (Buvinic, 1998; Moser, 1993).

subalternizada, especialmente nos contextos periféricos. A ênfase da agência recaía em programas de **autoajuda comunitária** e **mobilização para o cuidado** sobre as mulheres pobres e racializadas. Nesse sentido, o capitalismo se reinventa ao capturar a potência do trabalho feminino para sustentar a reprodução social nos períodos de ajuste fiscal e retração do Estado (Martuscelli, 2020). O discurso do Unicef, ao reposicionar as mulheres como alicerces da sobrevivência infantil e do desenvolvimento comunitário, contribuía para a perpetuação de uma divisão social e sexual do trabalho que transfere às mulheres a responsabilidade por mitigar os efeitos das contradições do capital.

Por fim, ao refazer o percurso desenhado pelo Unicef nos documentos da década de 1980, a análise identifica um discurso que se reformulou para acomodar as exigências do ajuste estrutural neoliberal: reduziu a abrangente Atenção Primária de Alma-Ata a um pacote seletivo de baixo custo (GOBI: monitoramento do crescimento, reidratação oral, amamentação e imunização) (Unicef, 2006) e justificou cortes orçamentários com o slogan do ajuste com rosto humano, transferindo às comunidades — e, sobretudo, às mulheres — o ônus de garantir a saúde e a nutrição infantis, enquanto preservava a lógica centro-periferia do capital. Esse deslocamento também expressa o familismo moralizante próprio do neoconservadorismo, que revaloriza papéis de gênero tradicionais para estabilizar a ordem social enquanto aprofunda a agenda de mercado. Essa combinação de assistencialismo focalizado, instrumentalização do trabalho feminino e defesa de programas custo-efetivos não confrontou as causas estruturais da pobreza; ao contrário, legitimou a reprodução da dependência ao enquadrar as crianças na primeira infância como futuros ativos produtivos que precisavam ser preservados durante as crises.

É sobre esses alicerces utilitaristas — já tensionados pelas críticas sociais e pelo agravamento das desigualdades —, que se erguerá a virada normativa do final da década: em novembro de 1989, a Assembleia Geral da ONU adotou a Convenção sobre os Direitos da Criança, que entrou em vigor como lei internacional em 1990, inaugurando marco jurídico que reconfigurará a retórica do Unicef dos mínimos sociais para a defesa formal dos direitos da infância. **Mas, mais do que nunca, impõe-se a pergunta: de que direitos o Unicef está falando?**

## 4.2 Dos Direitos da Criança ao Investimento em Capital Humano: Reconfiguração da Primeira Infância dos anos 1990 à Virada do Milênio

“O esplendor da manhã não se abre com faca” (Barros, 1993). É com esta advertência poética que se adentra o limiar dos anos 1990, atento para não violentar os contornos da realidade que pretendemos desvelar. Se, na seção anterior, a análise desmontou a engrenagem dos serviços básicos e escutou o silêncio do discurso do Unicef diante da crise do capital, cabe agora acompanhar o instante em que, tal qual “pássaro que ensina o voo ao próprio ar” (Barros, 1993), a instituição troca parte de sua plumagem: dos apelos humanitaristas à sobrevivência infantil para a gramática universal dos **direitos** e, logo adiante, para a semântica contábil do **capital humano** (**aprofundando a razão custo-efetividade**).

Este movimento não inaugurou um novo mundo – antes, reconfigurou a mesma cartografia de dependência que exploramos nas páginas anteriores. Assim, essa seção, cumpre dois propósitos centrais entre os **objetivos** elencados no início do capítulo: (i) mostrar que a passagem do **direito da criança** ao **investimento em capital humano** acompanhou o avanço neoliberal, funcionando como engrenagem ideológica do ajuste estrutural; (ii) evidenciar que o Unicef aplicou recomendações distintas a países centrais e periféricos – ancoradas em métricas de retorno econômico –, refletindo como tais recomendações perpetuavam a lógica da acumulação.

Ao fazê-lo, retoma-se também outros objetivos da tese, buscando revelar a **polarização entre a retórica de direitos e a prática focalizada**, e mapear as novas peças do léxico institucional (**investimento, produtividade, janelas de oportunidade**) que, como “conchas que guardam o som do mar, mas não o mar inteiro” (Barros, 1993), ecoam promessas de equidade enquanto silenciam as causas estruturais da pobreza infantil. Ou, na metáfora cunhada por Netto, enxuga gelo.

A trajetória desenhada nessa seção percorre três pontos: primeiro examina o marco jurídico-pedagógico (CDC + Jomtien); para em seguida discutir a virada da primeira infância em ativo de retorno

sobre investimento (ROI)<sup>63</sup> científico-financeiro; e, finalmente analisar a consolidação do léxico da competitividade – **produtividade, capital humano e economia do conhecimento** – que se torna hegemônico na virada dos anos 1990 para 2000, preparando o terreno para as os objetivos do Milênio analisadas na sequência do item. Cada parte desse caminho buscará, portanto, desinventar o sentido dado pelo Unicef às crianças na primeira infância – recusando o valor-mercadoria e retomando a criança concreta, histórica, situada.

Dessa forma, seguimos um caminho no qual o leito de pedras desembocará no rio onde agora mergulhamos; mas, para enxergar suas correntes, continuaremos a “**desver** o dicionário” – isto é, a revirar conceitos usuais até que revelem os veios de classe, gênero e raça que os alimentam. Somente assim, à maneira de Manoel de Barros, poderemos inutilmente – e precisamente por isso, essencialmente – inventar leituras que restituam à infância aquilo que o capital insiste em subtrair-lhe: o direito de existir (e não [sobre]viver) para além do lucro.

#### 4.2.1 Do marco jurídico dos direitos da criança à “educação para todos” (1990-1995)

Como quem “**sopra nos interstícios da pedra o nascente da palavra**” (Barros, 1993), passemos agora ao arcabouço jurídico-pedagógico – a Convenção sobre os Direitos da Criança e, em seguida, a Declaração de Jomtien – na qual O Unicef semeou o novo léxico universalista da *educação para todos*. Em seus documentos, a instituição apresentou a Convenção como marco jurídico de alcance global, pois fixava parâmetros para a proteção e o bem-estar infantil, consagrando direitos fundamentais à vida, ao desenvolvimento integral e à segurança contra toda forma de violência. Ao elevar tais necessidades ao estatuto de direitos legalmente instituídos, o Unicef sustentava ter ampliado a capacidade de “[...] quebrar a cadeia de doenças, desnutrição

---

<sup>63</sup> ROI é um indicador de eficiência econômica que expressa a razão entre os benefícios líquidos gerados por uma intervenção e o custo total desembolsado, atualizado em valores monetários. No campo do desenvolvimento da primeira infância, James J. Heckman (2006; 2011) calculou que programas intensivos nos primeiros anos podem produzir um retorno anualizado entre 7% e 13%, estimativa que O Unicef incorporou para sustentar que tais ações rendem “alto retorno social e econômico” (Unicef, 2017, p. 8). Esse argumento, também mobilizado por Diamond e Liddle (2012) e por Midgley (2017), fundamenta a defesa de políticas precoces como estratégia simultânea de equidade social e sustentabilidade fiscal.

e analfabetismo no auge do ciclo da pobreza” (Unicef, 1994, p. 3 – tradução da autora).

Nesse cenário, as declarações sobre o desenvolvimento ganharam uma nova roupagem e o Unicef passou a adotar o discurso de **abordagens de desenvolvimento baseado nos direitos humanos**, visando colocar os direitos das crianças em evidência (Unicef, 2006). Em seu Relatório Anual (de 1997) o Unicef destacou que com

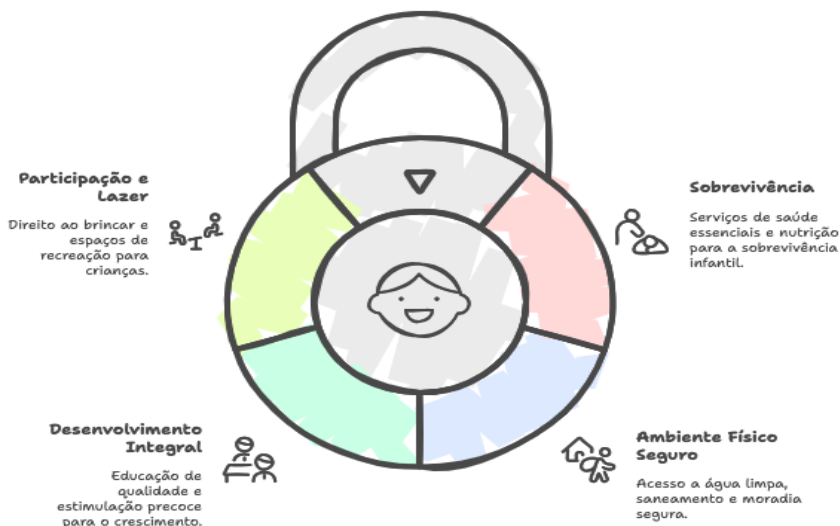
[...] a Convenção [...] ratificada por quase todos os países do mundo [a exceção dos Estados Unidos<sup>64</sup>, sob o governo do presidente George W. Bush], o Unicef voltou sua atenção para a implementação dos direitos que a Convenção estabelece, usando-os como modelo para seus programas. Esta abordagem baseada em direitos está mudando a estratégia do programa de maneiras importantes [...] a **satisfação das necessidades básicas é agora vista como um direito de nascença de toda criança**, o Unicef adotou em seus programas uma abordagem mais integrada para atender a essas necessidades, considerando toda a gama de direitos da criança, abrangendo áreas desde serviços de saúde e educação até recreação e jogar (Unicef, 1997, p. 4 – tradução e grifos da autora).

Em termos estritamente programáticos, o Unicef passou a usar **necessidades básicas** como um atalho para o núcleo duro de direitos instituídos na Convenção sobre os Direitos da Criança (1989) e reafirmados pela Declaração de Jomtien (1990). Assim, para o Unicef as necessidades básicas consistiam quatro áreas de atuação (figura 15): 1) **Sobrevivência** – serviços essenciais de saúde primária, imunização, nutrição adequada e acompanhamento do crescimento; 2) **Ambiente físico seguro** – acesso contínuo a água potável, saneamento, moradia digna e proteção contra violências; 3) **Desenvolvimento integral** – educação básica universal de qualidade e estimulação precoce; 4) **Participação e lazer** – direito ao brincar e a espaços de recreação (Unicef, 1997).

---

<sup>64</sup> Há que se fazer aqui um destaque: os Estados Unidos, até a presente data, não ratificaram a Convenção sobre os Direitos da Criança. Em 2020, houve uma tentativa de levar o tema ao Senado americano, mas não prosperou. É necessário o apoio de uma maioria de dois terços do Senado, um consenso difícil entre os críticos da Convenção

**Figura 15** – Necessidades Básicas no Discurso Unicef (década de 1990)



**Fonte:** Unicef (1997). Sistematizado pela autora, 2025.

O discurso do Unicef explicitava essa abrangência ao afirmar que tais necessidades englobavam “[...] desde serviços de saúde e educação até recreação e jogar” (Unicef, 1997, p. 4 – tradução da autora). Já sínteses posteriores as condensam no quinteto: **alimentação, água, moradia, saúde e educação**. Em suma, para o léxico da década de 1990, satisfazer essas necessidades significava assegurar o mínimo imprescindível à vida, ao desenvolvimento e à proteção infantil, transformando cada um desses componentes em obrigação jurídica dos Estados e critério para avaliar **o ajuste com rosto humano** que a organização defendia naquele período.

Essa tradução dos direitos em necessidades tangíveis não tardou a ganhar forma institucional, orientando iniciativas globais que tomaram corpo, por exemplo, na Conferência Mundial sobre Educação para Todos, em Jomtien (Tailândia), em 1990. Esta Conferência propôs, no campo educacional, o direito à educação previsto na Convenção. Torres (2001) chamou a atenção para o fato de que a Declaração de Jomtien reforçou a Educação Básica como prioridade a ser alcançada universalmente, porque a educação deveria garantir conhecimentos, capacidades, valores e atitudes imprescindíveis ao desenvolvimento humano. A Declaração de Jomtien [não ratificada

pelos Estados Unidos] enfatizou a educação básica como um direito humano fundamental e um elemento essencial para o desenvolvimento individual e social, estabeleceu o compromisso global de garantir acesso universal à educação primária e à alfabetização (Unicef, 1990). Enquanto a CDC estabeleceu o marco jurídico e normativo dos direitos da criança, a Declaração de Jomtien propôs medidas práticas para a realização desses direitos, especialmente no que tange ao acesso e à qualidade da educação básica.

Cabe destacar, contudo, que sob o manto do direito universal, Jomtien recorreu à lógica do capital humano: a escola passou a ser validada não por seu potencial emancipador, mas pela promessa de **competências úteis ao mercado** (Saviani, 1994; Apple, 2003; Carnoy, 1999). Ao ancorar as metas em indicadores de rendimento econômico e em testes padronizados de aprendizagem, a Declaração deslocou o debate das desigualdades estruturais para a eficiência individual, convertendo a formação humana em meio de maximizar a produtividade do trabalho (Saviani, 1994; Apple, 2003; Carnoy, 1999). Como sintetizou Saviani (1994; 2007), tratava-se de uma escolarização **mínima e utilitarista**, funcional à manutenção do exército de reserva de força de trabalho nas periferias do capitalismo, enquanto oculta as determinações de classe, raça e dependência que reproduzem a pobreza.

Alinhada com o discurso do Unicef no período, a Declaração de Jomtien enquadrou a educação para a primeira infância como uma base para o **desenvolvimento de competências** que beneficiará a economia nacional (Unicef, 1990). A ênfase no desenvolvimento de competências consagrada no documento representou a **face pedagógica do ajuste neoliberal**, uma vez que convertia a escola em engrenagem da acumulação ao calibrar a formação humana por habilidades imediatamente úteis ao mercado. Saviani (2007) observou que, ao substituir conteúdos historicamente produzidos pela lógica de saber-fazer, o currículo se tornava mínimo e utilitarista, adequado somente à reprodução do exército industrial de reserva. Além disso, a retórica das competências naturalizava padrões de eficiência empresarial, deslocando o debate sobre desigualdades estruturais para a suposta insuficiência individual (Apple, 2003). Carnoy (1999), por sua vez, mostrou que tais reformas, desde a lógica do capital humano, legitimavam políticas focalizadas de baixo custo que mantinham intocados os determinantes de classe, raça e dependência. Em síntese,

o ideário das competências diluía a educação como direito emancipatório, reconfigurando-a em ferramenta de produtividade e mascarando as relações sociais que produzem e perpetuam a pobreza.

A Declaração estabeleceu metas que reconheçam a primeira infância como período fundamental para o desenvolvimento integral – traduzido em ganhos futuros de produtividade, conforme abordado acima e ilustrado no quadro 13 (Unicef, 1990).

Quadro 13 – Primeira Infância na Declaração de Jomtien (1990)  
(Continua)

Meta	Descrição	Relação com a Primeira Infância
Expansão da proteção e desenvolvimento da primeira infância	Promover cuidados e educação apropriados para crianças pequenas, especialmente as mais vulneráveis.	Reconhece a importância do desenvolvimento integral nos primeiros anos, incluindo saúde, nutrição e educação pré-escolar.
Acesso universal à educação primária e melhoria da aprendizagem	Garantir que todas as crianças, especialmente as mais jovens, tenham acesso à educação básica de qualidade.	Incentiva a transição bem-sucedida da educação infantil para a educação primária, assegurando o desenvolvimento contínuo.
Redução da desigualdade educacional	Enfocar grupos desfavorecidos, como crianças de áreas rurais, meninas e crianças com deficiências.	Promove a equidade no acesso à educação e serviços essenciais desde a primeira infância.
Satisfação das necessidades básicas de aprendizagem <sup>65</sup>	Assegurar que as necessidades educacionais, sociais, emocionais e cognitivas das crianças sejam atendidas.	Enfatiza o desenvolvimento holístico da criança, crucial nos primeiros anos de vida.

<sup>65</sup> Entende-se por *necessidades básicas de aprendizagem* o conjunto de instrumentos e conteúdos essenciais definidos no Artigo I da Declaração Mundial sobre Educação para Todos (Jomtien, 1990). Esses instrumentos abrangem, de um lado, as “ferramentas de aprendizagem” (alfabetização, expressão oral, numeracia e capacidade de resolver problemas) e, de outro, “conhecimentos, habilidades, valores e atitudes” indispensáveis para cada pessoa poder **sobreviver, desenvolver plenamente suas capacidades, viver e trabalhar com dignidade, participar ativamente do desenvolvimento, melhorar sua qualidade de vida, tomar decisões bem-informadas e continuar aprendendo ao longo de toda a vida** (UNESCO, 1990, art. I, § 1).

Meta	Descrição	Relação com a Primeira Infância
Melhoria da qualidade da educação	Aumentar a relevância e a eficácia da educação, incluindo currículos e metodologias apropriadas <sup>66</sup> .	Reflete a importância de abordagens pedagógicas adequadas para o desenvolvimento infantil.

**Fonte:** Declaração Mundial sobre Educação para Todos, (Unicef, 1990), sistematizado pela autora, 2025.

Cabe destacar, que o texto da declaração esclareceu que o acesso universal à educação não somente melhorava o bem-estar individual, mas também **contribuía para o crescimento econômico**, motivando a empregabilidade e reduzindo a pobreza (Unicef, 1990). Essa visão reverberava o discurso do Unicef que relacionava a educação da primeira infância diretamente à formação de uma **força de trabalho mais qualificada e produtiva**, essencial para o desenvolvimento econômico dos países. Nesse sentido, ainda que o discurso do Unicef e a Declaração de Jomtien reconheçam a educação como um direito e a sua importância na primeira infância para o desenvolvimento humano, no interior do argumento residia o **valor econômico** desse desenvolvimento, assim como uma perspectiva reducionista de educação. Assim, a abordagem adotada alimentava a lógica neoliberal, na qual as políticas sociais eram justificadas pela sua **utilidade econômica** (Rabelo; Segundo; Jimenez, 2009). Isso acabava por mascarar as desigualdades estruturais e perpetuava a dependência econômica dos países periféricos, no véu do dito desenvolvimento social (Rabelo; Segundo; Jimenez, 2009).

Essa concepção instrumentalista da educação na primeira infância, centrada em sua utilidade econômica, se refletiu e se ampliou em outras iniciativas globais promovidas pelo Unicef nesse período. Um exemplo dessa continuidade foi a Cúpula Mundial para a Criança, realizada em 1990, que com o lema “Um mundo apropriado para as

---

<sup>66</sup> A Declaração de Jomtien entende por *currículos e metodologias apropriadas* aqueles que: (i) sejam centrados no aprendiz e ajustados às “necessidades básicas de aprendizagem” em cada faixa etária; (ii) respeitem a diversidade cultural, linguística e comunitária, utilizando materiais e exemplos significativos para o contexto local; (iii) promovam estratégias ativas de construção do conhecimento (investigação, experimentação, resolução de problemas, cooperação) em lugar de mera memorização; e (iv) articulem formas formais e não-formais de educação, mobilizando família e comunidade para apoiar a continuidade da aprendizagem (UNESCO, 1990, art. II, §§ 1-4)

crianças!”, reafirmou o compromisso internacional com o desenvolvimento infantil. Contudo, mesmo no contexto de aparente avanço em direitos e proteção, o discurso do Unicef continuou nutrindo uma lógica na qual o valor da infância estava inerentemente ligado ao seu potencial de contribuição para o crescimento econômico e a estabilidade social.

O discurso do Unicef defendia que as crianças deveriam receber prioridade nos recursos da sociedade, tanto nos períodos de recessão econômica quanto em momentos de estabilidade e/ou crescimento dos países, e os seus direitos serem reconhecidos e protegidos pela Convenção sobre os Direitos da Criança – não ratificada pelos Estados Unidos (Unicef, 2006). O resultado desse encontro foi a assinatura de uma declaração mundial e plano de ação, resumido na figura 16, incluindo um conjunto de metas de desenvolvimento humano relacionadas à criança que seriam alcançadas até o ano 2000. Tais objetivos incluíram reduções direcionadas à mortalidade infantil e materna, subnutrição infantil e analfabetismo, além de níveis direcionados de acesso a serviços básicos para saúde e planejamento familiar, educação, água e saneamento (Unicef, 2006).

**Figura 16 – Plano de Ação da Declaração Mundial (anos 1990)**



**Fonte:** Documento da ONU “*World declaration on the survival, protection and development of children*” (UN, 1990). Sistematizado pela autora, 2025.

Nesse horizonte, o Unicef definiu **sobrevivência** como o primeiro degrau do seu tripé programático – sobrevivência-proteção-desenvolvimento – cristalizado na *World Declaration on the Survival, Protection and Development of Children*<sup>67</sup> aprovada na Cúpula Mundial para a Criança (1990). O conceito abrangia um **pacote mínimo de intervenções de saúde pública** destinado a evitar mortes por causas preveníveis nos primeiros cinco anos de vida: imunização em massa (erradicação da pólio, eliminação do tétano neonatal, drástica redução do sarampo), terapia de reidratação oral, aleitamento materno exclusivo, suplementação nutricional, controle de pneumonia e malária, acesso universal à água potável, saneamento e sal iodado, além da meta de **reduzir em um terço a mortalidade infantil e na infância e pela metade a mortalidade materna até o ano 2000** (Unicef, 1990; 2006). A palavra sobreviver deriva do latim *supervivere* e seu sentido etimológico da palavra pode ser “Continuar vivo após acontecimento de extrema gravidade, enfrentar e resistir a qualquer tipo de dificuldade, manter-se ao longo do tempo e/ou do espaço; subsistir” (Sobreviver, dicionário Michaelis online, 2025).

Ao priorizar esses indicadores biológicos, o Fundo reforçava a lógica da *child survival revolution* inaugurada nos anos 1980: garantir o direito de cada criança simplesmente **viver ou continuar viva**, condição necessária, ainda que insuficiente, para que as etapas seguintes de proteção e desenvolvimento (já impregnadas pelo ideário do capital humano) pudessem ser mobilizadas como estratégia de crescimento econômico nos países periféricos. Nesse sentido, a análise do discurso da agência demonstra que o plano de ação resultante da Declaração de Jomtien e os compromissos assumidos na Cúpula Mundial, sob a roupagem dos direitos defendidos na Convenção, direcionaram o trabalho do Unicef nos anos 1990, visando [...] garantir que cada governo produza o seu próprio programa de ação nacional para avançar em direção aos objetivos de 2000 (Unicef, 2006, p. 22-23 – tradução da autora)<sup>68</sup>.

---

<sup>67</sup> A Declaração Mundial sobre a Sobrevivência, Proteção e Desenvolvimento da Criança, aprovada por consenso na *World Summit for Children* (29-30 set. 1990), é instrumento de *soft law* (não vinculante) e, portanto, não exige processo formal de ratificação; os Estados Unidos somente endossaram o texto, tal como os demais países presentes (Unicef, 1990).

<sup>68</sup> Cabe destacar que os Estados Unidos **assinaram**, em 16 fev. 1995, a Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC), mas até hoje **não ratificaram**, permanecendo fora do rol de Estados-Parte. A **Declaração Mundial sobre a Sobrevivência, Proteção e Desenvolvimento da Criança** (30 set. 1990), por sua vez, constitui instrumento de *soft law* –

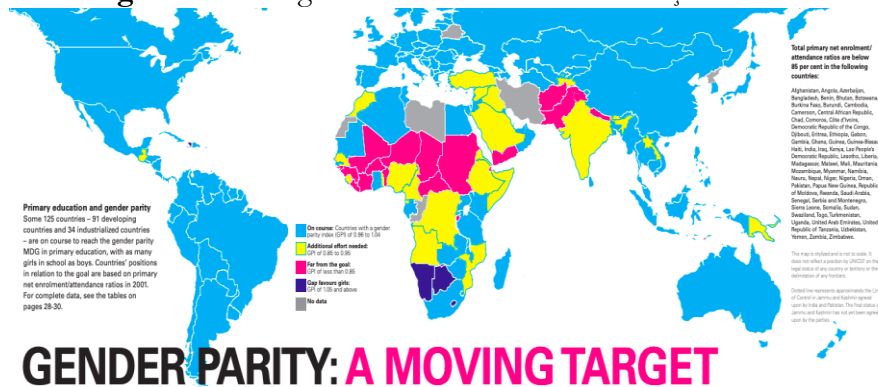
Em consonância com essa diretriz, os documentos da instituição que se sucederam a 1990 evidenciaram a tríade **CDC–Jomtien–Cúpula Mundial** como um único arcabouço normativo, atribuindo às mulheres o estatuto de **impulsionadoras para o cumprimento dos objetivos de 2000**. Em 1991, por exemplo, a instituição já declarava que a revisão de sistemas educacionais deveria fazer-se “[...] com **forte ênfase nas necessidades de meninas e mulheres**” (Unicef, 1992, p. 8 – tradução e grifos da autora), argumento que converte a meta jomtiana de universalizar a educação em **exigência de gênero**<sup>69</sup>. Eliminar o fato de ter crianças fora da escola, principalmente no Sul da Ásia e na África Subsaariana, levava o Unicef a defender o aumento dos investimentos na área. Mas reconhecia que esse maior aporte “[...] pode parecer problemático” (Unicef, 2005).

---

não exige ratificação formal; na Cúpula Mundial, Washington somente a endossou. Ainda assim, em atendimento ao dispositivo que conclamava cada país a formular um plano nacional, a delegação norte-americana distribuiu na reunião um livreto de 34 páginas intitulado *Goals for the Year 2000: A National Program of Action for Children*, que consolida as *National Education Goals* pactuadas em Charlottesville (1989) e acrescenta metas de saúde infantil, funcionando, portanto, como o *National Programme of Action (NPA)* dos EUA (Unicef, 2020; US, 1990; US, 2015).

<sup>69</sup> A expressão designa o desdobramento da meta jomtiana de universalizar a educação primária em um **compromisso específico de eliminar as disparidades entre meninas e meninos**. A partir de relatórios de monitoramento da Educação para Todos e da Plataforma de Ação de Pequim (1995), o Unicef passou a exigir que os Estados não somente ampliassem matrículas, mas **alcançassem paridade de gênero nos indicadores de acesso, permanência e conclusão**, adotando metas mensuradas pelo *Gender Parity Index* (GPI) e por taxas de conclusão diferenciadas por sexo. Em termos programáticos, a exigência de gênero implicava ações afirmativas (bolsas, alimentação escolar, saneamento menstrual, engajamento comunitário) destinadas a remover barreiras culturais e socioeconômicas que afetam desproporcionalmente as meninas, transformando a universalização da educação básica em **direito efetivo e equânime para ambos os sexos** (UNESCO, 2003). Essa meta será incluída nos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM).

**Figura 17 - Desigualdade de Gênero na Educação Básica**



**Fonte:** Unicef, 2005. Disponível: [https://www.Unicef.org/media/87656/file/PFC2\\_rev\\_July\\_2005\\_3506\\_Eng\\_01.pdf](https://www.Unicef.org/media/87656/file/PFC2_rev_July_2005_3506_Eng_01.pdf)

Três anos depois, um grupo consultivo concluiu “[...] a **necessidade de articular a implementação da CDC à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW)**”<sup>70</sup> (Unicef, 1995, p.39 – tradução e grifos da autora), reforçando o argumento da instituição de que a plena realização dos direitos infantis dependeria da superação das desigualdades que recaíam sobre suas cuidadoras.

Esse deslocamento de responsabilidades ocorreu num contexto mais amplo no qual as agendas infantis e de gênero passaram a dialogar formalmente nos fóruns multilaterais. Entre 1975 e 1995, as Quatro Conferências Mundiais sobre as Mulheres – Cidade do México, Copenhague, Nairóbi e, sobretudo, Pequim – forjaram um consenso normativo que vinculou igualdade de gênero, desenvolvimento e paz, incorporando a educação e o cuidado infantil como eixos de ação prioritária (ONU MULHERES, 2025). Ao acolher essa pauta, o Unicef reforçou a ideia de que investir em mulheres-cuidadoras era investir no capital humano familiar, mas silenciou as condições materiais que

<sup>70</sup> Adotada pela ONU em 18 de dezembro de 1979 (Res. 34/180) e em vigor desde setembro de 1981, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher é o principal tratado internacional de direitos das mulheres: obriga os Estados-partes a suprimir discriminações de jure e de facto em todas as esferas e cria o Comitê CEDAW, que monitora o cumprimento via relatórios periódicos e, pelo Protocolo Facultativo (1999), petições individuais (ONU, 1979).

determinam o trabalho de cuidado, precarizado e não remunerado, principalmente nos países periféricos.

Cabe destacar que essas formulações naturalizavam o trabalho reprodutivo não pago ao deslocarem às mães a responsabilidade por metas globais de sobrevivência infantil. Como argumentou Federici (2017), a construção da chamada maternidade responsável serve à reprodução da força de trabalho ao ocultar relações capital-trabalho sustentadas na exploração sexual e racial.

De forma análoga, a responsabilidade pelo cuidado também se estendia à oferta de educação nos primeiros anos de vida: enquanto o discurso oficial exaltava a escolarização precoce como passaporte para o progresso econômico, o ônus de garanti-la continuava a recair sobre as famílias, sobretudo as mulheres. No plano do acesso à educação infantil, sua universalização, contudo, permaneceu distante. Dados recentes da UNESCO mostram que somente 62% das crianças em idade pré-escolar estavam matriculadas em programas de educação inicial em 2022, com variações brutais: menos de 40% na África Subsaariana contra mais de 90% na Europa (UNESCO, 2024). Tal déficit revela que a meta jomtiana de **necessidades básicas de aprendizagem** esbarrava em restrições fiscais impostas pelos ajustes estruturais dos anos 1990, transferindo para a esfera doméstica – pois, para as mães – a tarefa de suprir lacunas deixadas pelo Estado.

Quando o Unicef conclama, no âmbito da Iniciativa Hospital Amigo da Criança, ao “[...] **empoderamento de todas as mulheres para amamentar seus filhos**” (Unicef, 1997, p.38 – tradução e grifos da autora), cristalizava-se o que Cadó (2020) denominou dupla jornada estruturante: a mãe é, simultaneamente, **produtora biológica e gestora da saúde pública**, sem, entretanto, questionar a ausência de políticas universais de proteção financeira que viabilizassem esse cuidado.

Ademais, a lógica de transferir o ônus do cuidado ao lar manifestava-se de forma ainda mais evidente no campo da nutrição infantil. Embora a OMS e o Unicef recomendassem o aleitamento exclusivo até os 6 meses, somente 48% das lactentes no mundo alcançam essa prática, proporção que caía para 30% em países periféricos (Unicef; WHO, 2023). A lacuna refletia a desigualdade no acesso à licença-maternidade: segundo a OIT, 119 países já ofereciam o mínimo de 14 semanas remuneradas previsto na Convenção 183, mas a maioria desses esquemas cobria somente trabalhadoras formais,

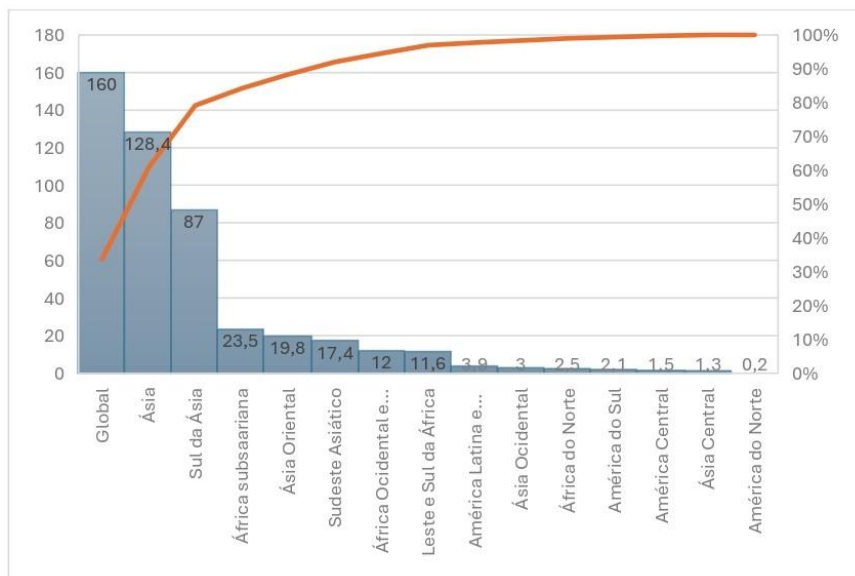
deixando de fora cerca de 60% das mulheres que atuavam no mercado informal (ILO, 2023). Sem renda nem proteção, milhões de mães são forçadas a interromper o aleitamento para retornar a atividades precárias, e o custo biológico e afetivo dessa decisão permanece invisível no cálculo do investimento social. Nesse cenário, o discurso de direitos mostra-se compatível com agendas de ajuste estrutural que delegam ao domicílio – e, portanto, às mulheres – os custos de uma reprodução social cada vez mais mercantilizada (Fraser, 2016).

A análise indica, assim, que a triangulação CDC–Jomtien–Cúpula Mundial conferiu materialidade à realidade concreta de um corpo normativo no qual as mulheres eram reconhecidas como capital humano estratégico: cabia assegurar a nutrição (via amamentação) e a competitividade futura das economias (via escolarização das filhas). Consolidando, assim, um padrão de **familismo**, no qual o Estado delegava às mulheres a execução de metas sociais (sobrevivência, nutrição, alfabetização) enquanto legitima cortes orçamentários sob a retórica da eficiência. Tal arranjo reproduzia a externalização dos custos de reprodução diagnosticada por Fraser (2016) e converge com a crítica de Federici (2017) à naturalização do trabalho doméstico como recurso gratuito indispensável à acumulação de capital. Além disso, tal enquadramento confirmava o diagnóstico de Saffioti (1976): as mães surgem como vanguarda da superação da pobreza infantil, ao passo que as condições materiais de sua própria exploração permanecem intactas. Portanto, embora o Unicef proclamasse a complementaridade entre direitos das crianças e das mulheres, faz **sem romper com a lógica que converte a reprodução social – gratuita e feminina – em pré-requisito do desenvolvimento capitalista**, deslocando as contradições estruturais para o âmbito privado e invisibilizado do lar idealizado.

Não obstante a retórica recém-descrita, o Unicef continuou a ancorar sua defesa de políticas básicas para a primeira infância, enquanto os países periféricos enfrentavam os efeitos dos programas de ajuste que subordinavam gasto social ao serviço da dívida. Consciente desta contradição, a agência buscou ressignificar a década de 1990 como janela para reorientar o desenvolvimento, repetindo que “[...] as crianças não podem esperar pelo retorno do crescimento” e que todo processo de estabilização deveria ter *um rosto humano*. Como sintetizou o relatório de 1992: “[...] **nenhuma nação pode aspirar um futuro sustentável se seus alicerces – suas crianças –**

**estiverem subnutridas, analfabetas e descrentes de líderes que se importem”** (Unicef, 1992, p. 3, tradução e grifos da autora). A insistência em vincular a solvência macroeconômica à melhoria das condições de vida na primeira infância revelava a lógica já criticada: enquanto o capital financeiro impunha cortes, cabia às famílias – e, em última instância, às mulheres – compensar o desmonte da proteção social. Nos anos 1990, milhões de crianças menores de cinco anos estavam abaixo do peso, sobretudo no Sul da Ásia e na África Subsaariana, cenário que O Unicef invocava para legitimar **mínimos sociais** sem questionar a própria arquitetura do ajuste (Gráfico 14).

**Gráfico 14** – Baixo Peso (< 5 anos) – milhões (1990)



**Fonte:** Banco de dados da Organização Mundial de Saúde, reunidos pelo Unicef, OMS e Banco Mundial. Atualizado pela última vez em 30 de abril de 2024. Sistematizado pela autora, 2025.

O fato de o Unicef fazer críticas aos ajustes propostos no período, não significava seu abandono, pelo contrário, sua defesa era de que “[...] o ajuste deve proteger o capital humano da nação, apoiando serviços básicos, preservando empregos para professores e profissionais de saúde, salvaguardando o desenvolvimento de suas crianças” (Unicef, 1992, p. 3 – tradução da autora). O Unicef incorporava ao seu discurso, de maneira permanente, a ideia das

crianças como capital <sup>71</sup> humano e, por isso, deveriam receber investimento dos países, demonstrando o quanto a sua atuação estava comprometida com a manutenção do modo de produção capitalista. Defendia que “[...] os formuladores de políticas nacionais e doadores deveriam entender que a saúde e o desenvolvimento produtivo de uma criança não são nada que pode ser **ativado e desativado** de acordo com o orçamento. **Uma geração perdida não é um ativo recuperável**” (Unicef, 1992, p. 4 – tradução e grifos da autora).

O uso do termo **capital humano** pelo Unicef para justificar investimentos na primeira infância reduzia-a a um recurso econômico a ser explorado no futuro. Vale notar que o Unicef adotou o termo capital humano no contexto da ideologia desenvolvimentista, na qual a educação é vista como ferramenta de modernização e competitividade. Defendia a ideia de que o potencial do capital humano residiria na qualificação da mão de obra, promovendo a modernização produtiva, a equidade entre países, regiões e classes, além de ser um recurso de mobilidade e justiça social (Motta, 2008). Nesse sentido, o Unicef corroborou a ideia de que a passagem do estágio de subdesenvolvido ao desenvolvido pelos países era uma questão de tempo e de adequação de fatores, uma vez que o progresso técnico, além de gerar emprego, exigia uma qualificação cada vez mais específica e permanente por parte do trabalhador. Nesse sentido, investir em políticas para a primeira infância foi defendido pelo Unicef como uma forma de investir naquilo que elas serão um dia proprietárias, o seu capital humano (Motta, 2008; Ugá, 2008).

O uso de tal expressão nos faz lembrar do processo de reificação<sup>72</sup>, denunciado por Marx em *O Capital*, quando o autor se

---

<sup>71</sup> A teoria do capital humano teve como um dos seus principais defensores o economista norte-americano **Gary Becker** associado à Escola de Chicago, conhecido por aplicar métodos econômicos a áreas tradicionalmente vistas como fora da economia, como a educação, a família e o crime. Em sua teoria do **capital humano**, argumenta que investimentos em educação e saúde aumentam a produtividade dos indivíduos, funcionando como um acúmulo de capital. Essa perspectiva reforça uma visão neoliberal, ao deslocar para o indivíduo a responsabilidade pelo próprio sucesso econômico (Becker, 1993). Becker recebeu o **Prêmio Nobel de Economia em 1992** por seu trabalho na expansão dos limites da análise econômica para o comportamento humano e as estruturas sociais.

<sup>72</sup> Esse conceito aparece de forma implícita em *O Capital*, especialmente na análise do **fetichismo da mercadoria**, onde Marx explica como as relações entre pessoas, no contexto da produção capitalista, são mediadas por objetos e valores de troca, ocultando a exploração inerente ao sistema. A reificação, portanto, é um mecanismo central da alienação no capitalismo, ao naturalizar a subordinação dos trabalhadores ao capital e impede que percebam as contradições do sistema. Em última instância, essa dinâmica contribui para a manutenção

refere à transformação das relações sociais em coisas, isto é, à objetificação dos seres humanos na lógica do capitalismo (Marx, 1984). Quando se utiliza essa lógica para tratar da infância, naturaliza-se a ideia de que o valor de um indivíduo está condicionado à sua capacidade produtiva, em vez de reconhecer a criança como um sujeito de direitos independente das exigências do mercado. Essa visão é reforçada pela concepção neoliberal do desenvolvimento humano, que coloca o crescimento econômico acima das necessidades sociais, consolidando uma ideologia que serve à reprodução do capital (Harvey, 2008).

Além disso, o conceito de **capital humano** parte da premissa de que educação e saúde são investimentos **individuais** capazes de elevar empregabilidade e produtividade, deslocando a responsabilidade do Estado para o indivíduo e sua família (Becker, 1993). Nesse mesmo movimento, tais políticas **ressignificam** direitos sociais como *ativos* voltados ao mercado. Behring e Boschetti (2007) nos lembram que a política social, embora produto de lutas trabalhistas, cumpre função de **reprodução da força de trabalho e legitimação da ordem burguesa**. Assim, quando o Unicef adotou a terminologia do capital humano, ratificava a face funcional – molda a educação para adaptar trabalhadores às exigências do mercado, em vez de promover consciência e autonomia plenas (Gramsci, 2000) – e consolida políticas sociais subordinadas às necessidades do capital.

O investimento na infância como retorno econômico futuro, desconsiderava valores como solidariedade, justiça e igualdade, permitindo que todas as esferas da existência humana sejam invadidas pela necessidade de acumulação de capital (Mészáros, 2002). Dessa forma, o discurso do Unicef serve como mais um instrumento ideológico para perpetuar a subordinação da vida ao mercado.

Quando o Unicef assume a ideia de investimento nas crianças como capital humano, mecanicamente destaca que as crianças de hoje serão (caso sobrevivam) os adultos produtivos de amanhã. Logo, quanto mais qualificados estiverem, melhor será a mão-de-obra disponível para o futuro. O Unicef colabora para a manutenção da ordem social vigente, buscando alternativas para o capital ter no futuro à sua disposição trabalhadores qualificados às suas necessidades. A agência reforça a ideia de que a desigualdade social, seja ela entre

---

da exploração, ao transformar relações sociais historicamente construídas em aparentes leis naturais, dificultando sua superação.

classes, países e regiões, não é uma questão orgânica do sistema capitalista na totalidade, ou seja, não é vista pela instituição como uma questão estrutural, mas sim como algo conjuntural que podia ser reparado mediante a tomada de algumas medidas, tais como o investimento em saúde e educação para as crianças na primeira infância, a mão-de-obra do futuro.

Para o Unicef, não investir no desenvolvimento das crianças pode comprometer o desenvolvimento efetivo dos indivíduos e das nações, impedindo o pleno desenvolvimento das capacidades produtivas, o crescimento econômico, o desenvolvimento social do país e, logo, a melhoria do bem-estar dos indivíduos. Concordo com Ugá (2008) quando a autora defende que esse discurso associava, por um lado, um aumento do capital humano da força trabalhadora à garantia de emprego ou a aumentos na renda e, por outro, apontava o aumento da educação como um possível elemento causal para o crescimento econômico. Porém, nas duas perspectivas, os investimentos em políticas para a primeira infância são defendidos do ponto de vista econômico e não como garantia de acesso a direitos legalmente instituídos.

A defesa de investimentos em políticas para a primeira infância com vistas à melhoria do capital humano dos países veio associada a outro discurso que, embora já aparecesse nos documentos do Unicef desde a década de 1970, ganhou mais ênfase na década de 1990: a ideia de **quebrar o ciclo de pobreza**. Em 1993, por exemplo, o então diretor executivo do Unicef, James P. Grant, defendeu que: “Podemos e devemos **quebrar o ciclo de pobreza, doença e violência** que desperdiça o potencial das crianças e envenena sua visão de mundo em geral.” (Unicef, 1993, p. 4, tradução e grifos da autora). A **diminuição da pobreza** passa a ser defendida pelo Unicef como a chave para o alcance da maioria dos seus objetivos na década de 1990 (Unicef, 1993), demonstrando que o tema pobreza ganhou centralidade tanto em relatórios de organismos internacionais, quanto em documentos de formulação e avaliação de políticas públicas (Ugá, 2004; Ugá, 2008; Mauriel, 2013). **Quando a pobreza é tomada como ponto-chave na atuação do Unicef**, é preciso ter clareza de que a instituição está assumindo a posição de focalizar em um grupo específico de crianças: crianças na primeira infância cujas famílias vivem em situação de pobreza e extrema pobreza em países periféricos.

## 4.2.2 A intervenção do Unicef para a diminuição da pobreza

O apelo do Unicef para quebrar o ciclo da pobreza ganhou proeminência na década de 1990, quando uma série de conferências das Nações Unidas – culminando na Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social, em Copenhague (1995), e na proclamação de 1996 como Ano Internacional para a Erradicação da Pobreza – reposicionou a pobreza como prioridade da agenda internacional (ver Quadro 14). Como sintetizado pelo relatório do Unicef, “[...] o apoio global a essas conferências reflete a percepção pós-Guerra Fria de que **o custo da pobreza se tornou insuportavelmente alto tanto nos países ricos quanto nos pobres**” (Unicef, 1996, p. 7 – tradução e grifos da autora).

O Unicef colocava o combate à pobreza no centro de sua estratégia programática, defendendo intervenções focalizadas na primeira infância como resposta imediata aos efeitos sociais do ajuste estrutural. A partir de então, seus documentos passaram a apresentar a **pobreza infantil** não só como problema humanitário, mas também como **ameaça ao progresso econômico dos países**, argumento que serviu de base para a **adoção de políticas de capital humano e programas de transferência de renda nos anos seguintes** (Ugá, 2008; Rizzotto, 2000).

Quadro 14 – ONU: Conferências & Pobreza (1990s)  
(Continua)

Ano	Conferência	Local	Pobreza como tema principal ou secundário?
1992	Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio 92)	Rio de Janeiro, Brasil	<b>Secundário:</b> relacionado ao desenvolvimento sustentável. Foi defendida uma maior cooperação internacional para reduzir as desigualdades entre países ricos e pobres.
1993	Conferência Mundial sobre Direitos Humanos	Viena, Áustria	<b>Secundário:</b> enfoque nos direitos humanos, incluindo o direito ao desenvolvimento. Contudo, a pobreza foi mencionada indiretamente em alguns momentos. A Declaração e o Programa de

Ano	Conferência	Local	Pobreza como tema principal ou secundário?
			Ação de Viena sugerem formas indiretas de proteger no contexto dos direitos humanos.
1995	Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social	Copenhague, Dinamarca	<b>Principal:</b> compromissos com a erradicação da pobreza. Reconheceu a pobreza como um problema mundial e assumiu o compromisso de combatê-la em todas as suas formas. Foi destacada a pobreza infantil. Houve incentivo à criação de redes de proteção social e de modelos mais integrados para sua eliminação.
1995	Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher	Pequim, China	<b>Principal:</b> a pobreza é considerada um dos principais obstáculos que enfrentam as mulheres, e a pobreza infantil e o empoderamento de meninas foram fortemente destacados.
1996	Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II)	Istambul, Turquia	<b>Secundário:</b> discutida sobre urbana e medida.
2000	Cúpula do Milênio da ONU	Nova York, EUA	<b>Principal:</b> lançamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, incluindo a erradicação da pobreza extrema.

Fonte: ONU, *Conferências internacionais da ONU sobre desenvolvimento, direitos humanos, pobreza, gênero e meio ambiente (1992–2000)*. Sistematizado pela autora, 2025.

Os consensos firmados nas conferências da década de 1990 aprofundaram a centralidade da pobreza na agenda social multilateral, oferecendo ao Unicef respaldo político-institucional para redefinir suas estratégias. Contudo, a retórica da redução da pobreza propagada pelo Banco Mundial, FMI e demais agências manteve intacta a lógica do ajuste estrutural: convertida em mudança discursiva, ela legitimou reformas que desmantelaram sistemas de proteção, precarizaram o trabalho e ampliaram justamente a pobreza que agora se buscava

reduzir (Rizzotto, 2000; Ugá, 2004). Nesse cenário, o **ajuste com rosto humano** defendido pelo Unicef transformou-se na face socialmente tolerável de medidas focalizadas – notadamente os programas de renda mínima – apresentadas como solução para os custos sociais da globalização neoliberal nos países periféricos. Como advertem Ugá (2008) e Teixeira (2010), esse aparente giro humanitário não questionava as bases do modelo econômico: ao deslocar o debate para a gestão da escassez e responsabilizar indivíduos, preserva-se a ordem que reproduz informalidade, desemprego e concentração de renda, reafirmando a suposta inevitabilidade das reformas em um mundo em transformação.

O discurso adotado pelo Unicef e os demais organismos internacionais, longe de representar mudanças, compartilhava os fundamentos ideológicos das estratégias neoliberais (Teixeira, 2010). Ainda que os organismos internacionais tratassem do humano e do social em suas propostas de políticas de desenvolvimento, faz-se necessário distinguir o que eles consideram como humano e social, ou seja, em que consiste o conceito de pobreza de que tanto se fala. Nessa análise em específico, qual é o conceito de pobreza utilizado pelo Unicef para abordar a pobreza infantil?

Segundo O Unicef, a pobreza infantil ocorre quando as crianças carecem “[...] dos recursos materiais, espirituais e emocionais necessários para sobreviver, desenvolver-se e prosperar”, realidade que “ameaça todos os aspectos da infância” ao lhes negar **capacidades básicas** (Unicef, 2005, p. 15, 18 – tradução da autora). Essa concepção articulava três dimensões inseparáveis: **1) pobreza monetária**, medida tradicionalmente pelo limiar de **US\$ 3 por pessoa/dia**<sup>73</sup> em paridades de poder de compra; **2) privação de serviços essenciais** – saúde, educação, água e saneamento – indispensáveis ao desenvolvimento e à proteção; e **3) desigualdade e exclusão social**, que limitam direitos e oportunidades de participação plena. Ao reunir esses eixos, o Unicef evidenciava que a pobreza infantil não é mera insuficiência de renda,

---

<sup>73</sup> O Banco Mundial revisou as linhas globais de pobreza em junho de 2025, após incorporar as Paridades de Poder de Compra de 2021 (PPP 2021). A linha de pobreza extrema passou de **US\$ 2,15** (PPP 2017) para **US\$ 3,00 por pessoa/dia**; as linhas para países considerados de renda média-baixa e média-alta foram ajustadas, respectivamente, para **US\$ 4,20** e **US\$ 8,30** por pessoa/dia, possibilitando a comparabilidade do poder de compra mínimo necessário à sobrevivência (World Bank, 2025).

mas um conjunto de múltiplas privações que comprometem o potencial humano desde os primeiros anos.

Na década de 1990, quando a ONU declarou 1996 o **Ano Internacional para a Erradicação da Pobreza** e a Cúpula de Copenhague (1995) colocou o tema no centro da agenda global, o discurso do Unicef passou a alternar dois verbos que revelavam ambições distintas. Nos **documentos programáticos** a ênfase recaía em **reduzir a pobreza**, orientando ações de curto prazo – vacinação em massa, suplementos nutricionais, expansão do saneamento – capazes de produzir resultados mensuráveis para crianças e famílias vulneráveis. Já nos **textos estratégicos** e nas **resoluções multilaterais** figurava o objetivo de **eliminar a pobreza**, um horizonte normativo que reforçava o compromisso político da agência sem detalhar os meios. Essa duplicidade conciliava pragmatismo operacional e retórica aspiracional; entretanto, ao evitar o debate sobre as reformas de ajuste que agravavam a desigualdade, convertia a pobreza em resíduo a ser gerido, e não em expressão estrutural do modelo de desenvolvimento.

Ao desconsiderar as determinações estruturais da pobreza, a análise indica que o conceito de pobreza infantil mobilizado pelo Unicef se alinha ao discurso do Banco Mundial, que a define como a incapacidade de atingir um padrão mínimo de vida. Essa definição envolve duas questões centrais: o que se entende por padrão mínimo de vida e como se concebe a noção de incapacidade (Ugá, 2008).

No caso do padrão mínimo, trata-se de uma concepção ancorada na dimensão monetária da pobreza, baseada no consumo – isto é, na despesa necessária para alcançar um nível mínimo de nutrição e de outras necessidades básicas, acrescida de um montante que permita alguma participação na vida cotidiana da sociedade (Ugá, 2008). Operacionalmente, essa abordagem consiste em calcular um valor mínimo para cada país ou região e compará-lo à renda dos indivíduos, de modo que aqueles cuja renda se situe abaixo desse patamar sejam classificados como pobres e, portanto, privados de condições mínimas de vida.

Já a noção de incapacidade mobilizada pelo Banco Mundial — e incorporada pelo Unicef — remete a dimensões como privação de serviços, desigualdade e exclusão. Trata-se de um entendimento associado a estratégias de combate à pobreza centradas na ampliação de oportunidades econômicas e na prestação de serviços sociais,

deslocando a atenção das causas estruturais da pobreza para os limites individuais e institucionais de acesso a tais oportunidades (Ugá, 2008).

A forma como o Unicef enxergava a pobreza infantil vai determinar os mecanismos para enfrentá-la. Nesse sentido, para acabar com a situação de pobreza de um indivíduo, deveriam ser implementadas políticas nesses dois campos. A primeira tática para a redução da pobreza buscava discernir políticas que estimulassem a criação de novas oportunidades econômicas para os pobres poderem ter uma fonte de renda. Nesse caso, com mais renda, o indivíduo poderia ultrapassar a linha da pobreza, conseguindo, assim, ser considerado um não-pobre (Ugá, 2008). Já a segunda tática para o combate à pobreza está relacionada à necessidade de que os governos prestem serviços (saúde e educação) aos pobres (Ugá, 2008). Para o Banco Mundial, com quem o Unicef concorda, existe uma relação próxima entre a prestação de serviços sociais e a diminuição da pobreza, dado que ela significaria a promoção de políticas focalizadas com potencial para o aumento do capital humano dos indivíduos. Ao olhar para a pobreza e as maneiras de enfrentá-la sob esse prisma, o Unicef (1993, p. 5 – tradução e grifos da autora), defendeu que

**Podemos e devemos quebrar o ciclo de pobreza, doença e violência que desperdiça o potencial das crianças e envenena sua visão de mundo em geral. Dadas as necessidades e as soluções de baixo custo à disposição da comunidade internacional, é uma obscenidade crescente não agir.** A moralidade marcha com a capacidade de mudança. A década de 1990 inaugurou era de oportunidades de cooperação e progresso social. Devemos agarrá-la com ambas as mãos para nossos filhos hoje e para um mundo melhor amanhã.

A palavra obscenidade deriva do latim *obscenitas* e significa “Caráter ou qualidade de obsceno; Ato, dito ou coisa obscena; Atitude indecorosa ou Caráter do que é chocante ou contra o pudor” (Obscenidade, Michaelis online, 2025). Ou seja, sendo barato, era chocante os países não agirem nessa direção. Diante desse enquadramento, **o passo seguinte do Unicef foi operacionalizar a tese de políticas focalizadas.** Entre as estratégias para a quebra do ciclo de pobreza, os programas de transferência de renda emergiram como uma ferramenta essencial na abordagem da pobreza infantil. Essa estratégia, amplamente difundida em organismos financeiros

internacionais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), passou a ganhar espaço nas ações do Unicef ao longo dos anos 1990 e virada do milênio. A lógica subjacente a essa abordagem se alinhava à teoria do capital humano, priorizando investimentos diretos em crianças e suas famílias como meio de desenvolver competências que favorecessem a produtividade econômica futura. Vale destacar, contudo, que essa perspectiva desloca o debate da pobreza a uma questão de gestão da escassez de recursos, reforçando a ideia de que a desigualdade pode ser superada pelo aumento da capacidade individual, e não por meio da redistribuição da riqueza ou da transformação das relações de produção (Yazbek, 2014).

Essa lógica traduziu-se, nos relatórios do Unicef, na ênfase em **programas de transferência de renda como eixo da proteção social**, especialmente nos países periféricos. No Quênia, por exemplo, um programa voltado a órfãos e crianças vulneráveis beneficiava 5.000 famílias, justificando-se pelo impacto positivo na educação e na saúde infantil (Unicef, 2007). Essa experiência inicial impulsionou a difusão desse modelo para outros contextos, como Moçambique, onde o Unicef apoiou, em 2011, políticas nacionais que passaram a garantir auxílios financeiros regulares a 24.000 famílias com crianças, buscando mitigar a ausência de renda familiar (Unicef, 2011).

Na prática, isso significou que a organização trabalhou em mais de 70 países para expandir esses programas, argumentando que "[...] investir na infância reduz custos futuros em saúde e assistência social, **além de aumentar a produtividade econômica**" (Unicef, 2015, p. 23 – tradução e grifos da autora). Como apontaram Raichelis (2010) e Yazbek (2014), essa abordagem ocultava as relações estruturais que perpetuam a desigualdade e a pobreza, deslocando a responsabilidade da inserção econômica para os indivíduos, ao invés de problematizar as barreiras sociais e políticas que restringem seu desenvolvimento.

Para o Unicef, “[...] a pobreza na infância é uma causa raiz da pobreza na idade adulta. Crianças empobrecidas geralmente crescem e se tornam pais empobrecidos que, por sua vez, criam seus próprios filhos na pobreza.” (Unicef, 2005, p. 15 – tradução da autora). Esse discurso implicava uma caracterização autônoma da pobreza que sugeria o entendimento de que os próprios pobres têm responsabilidade sobre a sua condição, por isso, o indicado seria que os países investissem em políticas de saúde e educação como alternativas para “ajudá-lo” a romper o “ciclo de pobreza” em que estão

inseridos. Para Teixeira (2010), com quem concordo, essa compreensão é um indicativo de que a política social proposta pelo Unicef, como resposta à conjuntura de existência da pobreza e da desigualdade social, está ancorada na responsabilização do indivíduo na procura de maneiras para a superação de tal condição. Essa reflexão sugeria, ainda, que o reconhecimento da pobreza e da desigualdade não leva necessariamente à busca por sua superação, do mesmo modo que não aponta a sua caracterização e suas causas de maneira ampliada e profunda, permitindo dissimular suas causas e defender a pobreza como algo natural, atribuindo aos indivíduos a culpa por sua situação de miséria, assim como a reprodução dessa condição (Teixeira, 2010).

Ao entender a pobreza de maneira autônoma e relacionada ao comportamento individual dos sujeitos, é coerente para o Unicef, fazer a defesa de que os governos invistam em capital humano, uma vez que o principal bem dos pobres é o tempo para trabalhar (Ugá, 2004). Isso porque, sob esse prisma, o investimento em políticas de saúde e educação aumentaria a produtividade deste bem, logo, o resultado, no nível individual, seria uma renda mais alta que permite a esses indivíduos saírem da linha de pobreza (Ugá, 2004). Todavia, o investimento em capital humano, tomado como estratégia para o alívio da pobreza, se sustenta sobre a lógica das políticas redistributivas compensatórias.

O discurso do Unicef fomenta o desenvolvimento de políticas compensatórias focalizadas. Como resultado, há uma “[...] reorientação da universalidade para a operação de diferentes programas estratégicos e compensatórios da assistência focalizada na linha da pobreza segundo diferentes públicos-alvo” (Ivo, 2004, p. 59). E o aporte teórico foi fundamental neste processo, incluindo o aporte de Midgley, autor do Serviço Social.

#### 4.2.2.1 Sen e Midgley: da privação de capacidades ao “desenvolvimento social”

Ao discutir a virada conceitual da pobreza nos anos 1970-80, Amartya Sen deslocou o foco da abordagem das necessidades básicas para a **privação de capacidades de ser e fazer**. Ao longo da década de 1990, essa leitura ecoou nos relatórios do Unicef, que passaram a qualificar a pobreza infantil como um fenômeno **multidimensional**, legitimando intervenções em saúde, educação e nutrição como meios

de ampliar “liberdades substantivas” – já que, para o autor, a pobreza bloqueia o exercício da liberdade.

Nos relatórios *The State of the World's Children 1997* e *1999*, por exemplo, o Unicef adotou explicitamente a noção de *capability deprivation* sistematizada em Sen (2000) para argumentar que crianças na primeira infância sofrem privações múltiplas que inibem seu potencial humano e restringem as trajetórias nacionais de desenvolvimento. Ao transformar capacidades em **capital humano futuro**, a agência criava uma ponte entre o discurso dos direitos e a lógica de custo-efetividade: investir em capacidades passava a ser não somente um imperativo moral, mas condição para a competitividade sustentável dos países periféricos.

O relatório *The Progress of Nations 1998* apresentou um quadro-síntese de seis privações simultâneas (água, saneamento, abrigo, nutrição, alfabetização dos pais e acesso à escola) como critérios para definir **criança em pobreza severa**. Cada domínio de capacidade é mensurado e vinculado a estimativas de custo-benefício, antecipando o raciocínio de **investimento social** que ganharia força no final da década.

A partir de 1995, outro autor que se consolidou no léxico institucional foi James Midgley. James Midgley é oriundo da África do Sul, ele estudou na Universidade da Cidade do Cabo, onde se formou assistente social. Trabalhou como docente em Universidades da África do Sul, Inglaterra e Estados Unidos. Midgley (2018) defendia que os investimentos seriam recursos que gerariam recursos futuros com valor agregado e fator-chave no desenvolvimento econômico, fornecendo o capital que impulsionaria as atividades produtivas e produzindo os excedentes dos quais depende o crescimento econômico.

Midgley analisou as tendências desenvolvimentistas articuladas em diferentes partes do mundo. Destacou que elas não se limitaram a países ou regiões específicas. Ideias de construção de ativos dos Estados Unidos foram adotadas em muitas outras nações, ativamente promovidas nos países periféricos pelo Banco Mundial. Mas também, inovações em práticas de desenvolvimento social foram implementadas nas nações centrais. E as Nações Unidas desempenharam papel central na difusão de ideias de desenvolvimento social em todo o mundo, particularmente por meio do compartilhamento de informações sobre a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Seus workshops, conferências e publicações fizeram do *Journal of Sociology* e

*Social Welfare* uma importante contribuição para a disseminação da sabedoria prática internacionalmente. No entanto, é necessário um esforço maior para garantir que ideias e experiências práticas inovadoras sejam disseminadas globalmente. Só assim, a perspectiva de um mundo único em bem-estar social, que promova **mudanças sociais progressivas** e aumente o bem-estar de todas as pessoas do mundo emerge (Midgley, 2018).

Seu conceito de *social development* – estratégia que combina políticas de bem-estar e crescimento econômico – surgiu como referência no *Progress of Nations 1998* e em notas técnicas sobre *Early Childhood Development as Social Investment*. Para Midgley (1995), combater a pobreza exigiria sinergia entre redistribuição e geração de renda. O Unicef apropriou-se desse argumento para defender transferências condicionadas de renda, pré-escola universal e cuidados parentais como investimentos públicos “de alto retorno”, mas mantém o foco em domicílios classificados como pobres ou extremamente pobres.

O termo *social development* reapareceu com força no *Unicef Annual Report 1998*, ao justificar programas de alfabetização de adultos e microcrédito como investimentos catalisadores de crescimento local (Unicef, 1999). Nessa perspectiva, pré-escola, suplementação alimentar e campanhas de vacinação passam a ser tratadas como entradas produtivas capazes de impulsionar o crescimento – um discurso que, embora invoque direitos da criança, reposicionaria a primeira infância pobre como **meio de ganhos econômicos**.

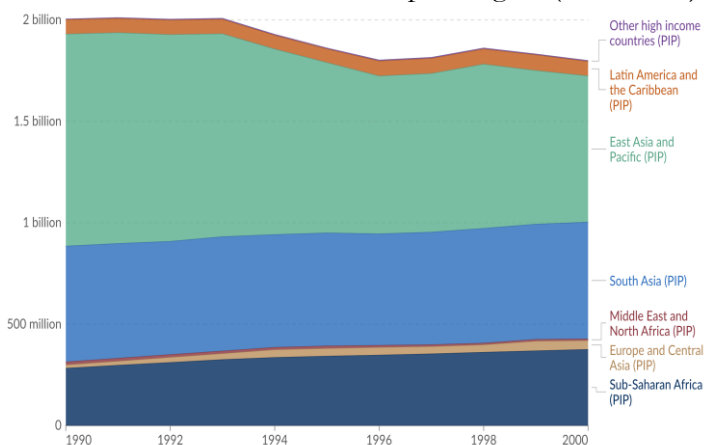
Assim, Sen forneceu a gramática da *capability*, enquanto Midgley ofereceu a engrenagem operacional do *social development*. Ambos sustentaram o giro do Unicef na década de 1990: da denúncia moral da pobreza infantil à sua gestão tecnocrática por meio de pacotes focalizados de investimento social. Longe de enfrentar as causas estruturais da desigualdade, esse arranjo reposicionava a primeira infância pobre como **estratégia de mitigação dos danos do ajuste neoliberal**, reafirmando o papel das famílias – sobretudo das mulheres – como provedoras de capital humano em potencial.

Nesse sentido, ao considerar o investimento em políticas que promoveram o capital humano como estratégia de combate à pobreza, o Unicef partia do pressuposto de que o simples acesso a essas políticas bastaria para superar as barreiras socioeconômicas. Mais do que isso, a experiência histórica evidencia que o sistema produz seus próprios pobres e extremamente pobres. A crítica marxista lembra que a pobreza

não é resíduo eliminável por políticas compensatórias, mas efeito necessário da acumulação capitalista: o “exército industrial de reserva” (Marx, 1984, p. 640-645) mantém salários sob pressão e garante a lucratividade das frações mais dinâmicas do capital. Programas centrados em capital humano podem atenuar sintomas individuais, mas não alteram relações de produção desiguais, concentração de renda nem o desmonte de proteções trabalhistas. A despeito disso, o Unicef reforçava a ideia de que a superação da pobreza depende sobretudo dos indivíduos e suas famílias.

As “[...] políticas de redução da pobreza [...] buscam tirar das condições de miséria aqueles que não alcançaram o piso básico de sobrevivência” (Ziccardi, 2001, p. 86). Entretanto, como revela o Gráfico 15 – População em pobreza extrema por região (1990-2000), o esforço desloca, em vez de eliminar, a miséria: o contingente de pobres no Leste Asiático e Pacífico caiu expressivamente, mas as barras da África Subsaariana e do Sul da Ásia engrossaram, mantendo o total mundial em torno de 1,8 bilhão de pessoas no final da década. O sistema recompõe seu “exército de reserva” onde políticas de ajuste estrutural e busca por mão de obra barata permanecem intocadas. O sucesso agregado, portanto, oculta a localização geográfica da pobreza, demonstrando que o capitalismo continua produzindo pobres mesmo quando proclama estar “reduzindo” a pobreza.

Gráfico 15 – Extrema Pobreza por Região (1990-2000)



Fonte: Plataforma de Pobreza e Desigualdade do Banco Mundial (2024) – com processamento principal pelo *Our World in Data*.

Nesse sentido, vale destacar que o discurso do Unicef centrado no combate à pobreza, assumido durante a década de 1990, tinha como objetivo reduzir os efeitos adversos dos ajustes estruturais e da reestruturação produtiva, institucionalizando-se à margem do campo da proteção social. Assim, a posição cada vez mais privilegiada que a pobreza assumiu no debate do Unicef em relação à sua orientação quanto às políticas sociais para a primeira infância fez com que a maneira adotada para o enfrentamento da questão social impedia a generalização dos direitos sociais (Mauriel, 2010). Assim como Mauriel (2010, p. 174, grifos da autora), acredito que:

O problema não está só na prioridade da pobreza, enquanto categoria de análise para pensar as políticas sociais, mas na forma e no tratamento dado aos ‘pobres’, renomeados por suas fragilidades, descontextualizados, des-historicizados, aparecendo no discurso tecnocrático reconstituídos por um novo tipo de vigilância moral [...] A pobreza aparece distanciada dos debates estruturais e transformada num objeto técnico em si.

Assim, um discurso que aborda a pobreza de maneira isolada dos debates estruturais e transfere para os sujeitos a responsabilidade por viverem em tal condição, estruturava-se na ideia defendida pelo Unicef de **garantir um bom começo de vida** (Unicef, 1999, p.6, grifos da autora). Entendendo que “[...] oferecer bons cuidados de saúde e nutrição a bebês de até um ano e meio — e a mulheres grávidas — seria uma das intervenções mais importantes para prevenir a desnutrição, que atinge cerca de um terço das crianças menores de cinco anos nos países em desenvolvimento” (Unicef, 1999, p. 6 – tradução da autora). Assim, “[...] **quebrar o ciclo da pobreza** de maneira duradoura deve começar com a melhoria da qualidade de vida das crianças [...] investimentos adequados podem fazer toda a diferença” (Unicef, 2000, p. 5, tradução e grifos da autora). Desse modo, para o Unicef, tornava-se fundamental intervir nos primeiros anos de vida da criança, para assegurar condições positivas de desenvolvimento e saúde ao longo da vida, criando condições para que essas crianças, quando adultas, possam sair da condição de pobreza em que vivem.

Ao transformar crianças em ativos de alto retorno, o Unicef articula uma nova palavra-chave: **bom começo de vida**. O discurso que prega a necessidade de “garantir um bom começo de vida” surge

acompanhado da ideia de “uma **nova** abordagem para reduzir a pobreza” (Unicef, 1999, p. 19 – tradução da autora). O uso dos adjetivos “**bom**” e “**novo**” é intencional. Como adverte Samir Amin, qualificativos desse tipo funcionam como rótulos de legitimação que despolitizam as relações de poder, apresentando como inovadoras soluções que, na realidade, **reiteram a mesma lógica de subordinação ao capital** (Amin, 2004). Para o autor, quando os organismos internacionais falam em bom governo, boa gestão ou novo paradigma de combate à pobreza, o que se afirma, na prática, é a adequação dos territórios periféricos às exigências de rentabilidade dos centros, mascarando contradições estruturais sob uma aparência moralmente positiva. Assim, ao proclamar a necessidade de um **bom começo de vida** por meio de uma **nova abordagem**, o Unicef desloca a atenção das relações de exploração que produzem a pobreza para uma suposta deficiência técnica a ser corrigida, reforçando a ideia de que basta otimizar a infância-capital para que o desenvolvimento se realize. E ainda, o que se apresentava como novo repetia antigas receitas. Ou seja, o novo traz em si a permanência do velho.

#### **4.2.3 Capital humano como Investimento Social: Quebrar o Ciclo da Pobreza na Primeira Infância (1995-2000)**

Na entrada para os anos 2000, o Unicef continuou dando destaque para a **pobreza como um problema a ser enfrentado** devido às implicações que ela gerava na vida das crianças e, por consequência, no desenvolvimento dos países. Nas palavras da instituição, “A pobreza é um fato da vida de mais de 1 bilhão de pessoas na Terra – e metade delas são crianças. Juntamente com as mulheres, as crianças sofrem mais quando os recursos são escassos” (Unicef, 2000, p. 4 – tradução da autora). Nessa direção, a infância é vista como o período ideal para “quebrar o ciclo da pobreza” (Unicef, 2000, p. 4 – tradução da autora). Logo, defendiam que o trabalho do Unicef comece “[...] durante os primeiros anos de uma criança, quando são lançadas as bases para o sucesso educacional, saúde e **produtividade ao longo da vida**” (Unicef, 2000, p. 4, tradução e grifos da autora). Ancorados nesses argumentos, o Unicef começou a apresentar em seus documentos a ideia da importância de ser aproveitado o que denomina

de **momentos cruciais** para quebrar o ciclo da pobreza que, posteriormente, aparece como investir na primeira infância para obter retorno futuro. O discurso do Unicef, indica que o conceito de **momentos cruciais** se referia às fases e experiências determinantes para o desenvolvimento infantil, especialmente nos primeiros anos de vida. Nesse sentido, os momentos cruciais para a primeira infância, conforme defendido pelo Unicef, frequentemente incluem: gestação e primeiros dias de vida; primeiros três anos; a interação com os cuidadores; acesso à educação infantil de qualidade; e, ambiente seguro e saudável (Quadro 15).

**Quadro 15** – “Momentos Cruciais” no Unicef - continua

<b>Momento Crucial</b>	<b>Conceito definido pelo Unicef</b>	<b>Exemplo de discurso</b>
<b>Gestação e Primeiros Dias</b>	Cuidados antes e após o nascimento são fundamentais para o desenvolvimento físico e cognitivo.	“Os benefícios a longo prazo de bons cuidados pré-natais e amamentação, e especialmente os ricos efeitos de correr e brincar com bebês desde os primeiros dias, são comumente reconhecidos.” (Unicef, Situação Mundial da Infância, 2000, p. 46)
<b>Primeiros Três Anos</b>	Período crítico para o desenvolvimento do cérebro e habilidades cognitivas e emocionais.	“O desenvolvimento cerebral nos primeiros três anos é fundamental para a aprendizagem e para a aquisição de competências cognitivas e emocionais” (Unicef, Situação Mundial da Infância, 2000).
<b>Interação com Cuidadores</b>	A relação com os cuidadores define os vínculos afetivos e a formação social da criança.	“A ciência agora nos diz que o desenvolvimento neural (assim como a saúde física) depende do afeto mútuo, imitação e atenção compartilhada entre cuidadores amorosos e a criança desde que bebê durante os primeiros anos de vida.” (Unicef, Situação Mundial da Infância, 2001).
<b>Educação Infantil</b>	O acesso à educação nas primeiras idades é crucial para o sucesso escolar futuro e a redução das desigualdades.	“A educação nos primeiros anos de vida é essencial para a redução das desigualdades e aumento da produtividade.” (Unicef, Situação Mundial da Infância, 2000).

Momento Crucial	Conceito definido pelo Unicef	Exemplo de discurso
<b>Ambiente Seguro e Saudável</b>	O ambiente sem violência e com serviços adequados contribui para o bem-estar da criança.	“Ambientes seguros e protetores, livres de violência e com acesso a serviços básicos, são fundamentais para o bem-estar infantil” (Unicef, Relatório Anual, 1999).

**Fonte:** Documentos do Unicef (relatórios anuais e Situação Mundial da Infância). Sistematizado pela autora, 2025.

O Unicef defendia a ideia de garantir um bom começo de vida para crianças como uma estratégia fundamental para superar a pobreza. A organização defendia que os primeiros anos de vida seriam cruciais para o desenvolvimento físico, emocional e cognitivo das crianças. O argumento era de que: “A luta contra a pobreza deve começar com a melhoria da vida das crianças. **Crianças saudáveis, educadas e socialmente competentes tornam-se adultos que criam vidas melhores para si e impulsionam o progresso econômico [...]**” (Unicef, 2002, p. 6 – tradução e grifos da autora). O Unicef destacava que investir em saúde, nutrição, educação e proteção durante a fase inicial do ciclo de vida pode ter um impacto significativo não somente na vida das crianças, mas também no desenvolvimento das comunidades e dos países na totalidade. Programas que garantissem acesso a cuidados de saúde, alimentação adequada, educação pré-escolar de qualidade e proteção contra abusos e negligência foram apontados pela instituição como essenciais para criar uma base sólida para o futuro das crianças.

Nas suas declarações, o Unicef apontava a importância de políticas públicas que promovessem a igualdade e o acesso a serviços básicos, especialmente para as populações ditas mais vulneráveis, a fim de romper o ciclo intergeracional da pobreza. Dessa forma, para o Unicef, garantir um bom começo de vida era uma maneira de criar oportunidades para que as futuras gerações se tornassem cidadãos ativos e produtivos, contribuindo assim para a redução da pobreza em suas comunidades. O discurso de garantir um bom começo de vida significava a preocupação com a pobreza – criada pelo próprio capital – como também em preparar a mão-de-obra que futuramente estaria disponível ao mercado.

Faz-se mister lembrar que a perversidade que aflige a infância mundialmente é intrínseca ao processo de produção da mundialização

do capital, ou seja, não se situa somente na polarização entre riqueza e pobreza. Nesse sentido, o discurso do Unicef sobre a pobreza deve ser analisado considerando um contexto mais amplo de desigualdade estrutural gerada pela economia globalizada. Ainda que a instituição considere em sua oratória o bem-estar das crianças e a preocupação com a diminuição da pobreza, não considera que os países periféricos frequentemente enfrentam condições que os impedem de implementar plenamente as políticas para garantir um bom começo de vida, sugeridas pela agência. Isso, porque, esses países lidam com sistemas de saúde, educação e proteção social fragilizados, devido à escassez de recursos e à dependência de investimentos estrangeiros, que priorizam muitas vezes o lucro imediato em vez do bem-estar social. A realidade dos países periféricos reflete uma estrutura desigual que impede a realização das metas globais estabelecidas para assegurar um início de vida saudável para todas as crianças.

Assim, as políticas propostas pelo Unicef, embora exponham uma abordagem humanitária voltada para o bem-estar das crianças, não situam as crianças em um contexto composto (ou não) por outras crianças e pessoas adultas. A pobreza se reproduz através da exploração do trabalho e da extração da mais-valia, criando uma riqueza que se concentra nos países centrais, enquanto as economias periféricas continuam a ser subjugadas (Marini, 2012). A ênfase do Unicef em investir em **crianças saudáveis, educadas e socialmente competentes** pode ser vista, nesse sentido, como preparação da mão de obra futura para atender às necessidades de um mercado de trabalho global que explora as populações periféricas sem questionar as causas estruturais da pobreza.

Trata-se, aqui, da primeira infância inserida em uma sociedade marcada pelas contradições do modo de produção capitalista, na qual a reprodução ampliada da classe trabalhadora não corresponde às necessidades de acumulação do capital. Nesse contexto, como lembra Marx (1984), o capitalismo depende da constituição de um exército de trabalhadores jovens e de uma massa relativamente menor de trabalhadores em idade adulta, ao ser esse contingente juvenil que oferece ao capital “[...] um reservatório inesgotável de força de trabalho disponível [...]”. Isso ocorre porque “[...] sua condição de vida cai abaixo do nível normal médio da classe trabalhadora, e exatamente isso faz dela uma base ampla para certos ramos de exploração do capital” (Marx, 1984, p. 272).

À luz dessa dinâmica, o discurso do Unicef — que defende que “[...] somente se for dado o melhor começo possível na vida, as crianças poderão desfrutar plenamente de sua infância e crescer para realizar seu maior potencial como adultos” (Unicef, 2002, p. 2, tradução e grifos da autora) — não somente faz sentido para o capital, como **atua em consonância com suas necessidades estruturais**. Ao enfatizar o desenvolvimento infantil como investimento no futuro, o Unicef explicita sua preocupação em assegurar que as crianças, especialmente aquelas em situação de pobreza, se desenvolvam com vistas a se tornarem adultos produtivos, conformando, assim, o reservatório de força de trabalho ao qual Marx (1984) se refere.

No discurso do Unicef, a infância pobre se transforma em mercadoria para formuladores e gestores de políticas sociais para a primeira infância, uma vez que, ao atribuírem valor para o investimento nesse grupo etário, marcam a dominação abstrata e a formação de uma nova subjetividade na classe operária, cuja finalidade é produzir cada vez mais riqueza por meio da mais-valia.

Fica evidente no discurso do Unicef que investir em políticas para a primeira infância pobre significava fonte de lucro, dado que esse rendimento supostamente advém de uma formação de mão de obra especializada. Isso porque, de acordo com Marx (1984), a combinação entre a taxa de lucro e a maximização da exploração da massa de trabalhadores é mandatória para a criação de valor que pode ser apropriado por capitalistas. E, em relação ao investimento realizado na formação da criança na primeira infância a partir de políticas que garantam um bom começo de vida, faz parte da dinâmica de acumulação do capital, uma vez que se busca formar o capital humano para, por meio de uma maior qualificação da força de trabalho, intensificar sua produtividade do trabalho.

Nesse caso, o excedente econômico que será apropriado privadamente é resultado do processo de produção e reprodução das relações sociais, no interior do qual, o investimento na garantia de um bom começo de vida para as crianças na primeira infância que vivem em situação de pobreza tende, por um lado, a proporcionar um desenvolvimento baseado na participação política e social responsável e, por outro, qualificá-las para as novas exigências produtivas do mercado. Assim, a “**nova abordagem para reduzir a pobreza**” (Unicef, 1999, p. 19 – tradução e grifos da autora), defendida pelo Unicef, nos permite considerar que as políticas propostas para a

primeira infância pobre visam promover uma formação das crianças para que elas se tornem cada vez mais produtivas para o trabalho. Ou seja, as expressões novo e bom são recursos linguísticos que mascaram o seu oposto – o velho que se perpetua e as mazelas do sistema.

As orientações do Unicef para o cuidado e a proteção infantil **dissociam os determinantes econômico-sociais regionais da própria dinâmica que produz desigualdade**, limitando-se a metas e objetivos voltados somente aos sintomas mais visíveis da pobreza na primeira infância. Desse modo, ao invés de confrontar as causas estruturais da desigualdade, os documentos “instituem [...] metas e ações direcionadas” a problemas aparentes, separando-os dos efeitos da reestruturação produtiva que os gera (Campos, 2008, p. 13).

A primeira infância é vista pelo Unicef como o futuro do mundo, uma vez que “os primeiros anos de vida das crianças são os alicerces do seu futuro” (Unicef, 2003, p. 5). Para tanto, o Unicef utiliza argumentos baseados em pesquisas científicas, alegando que “[...] Estudo após estudo confirmam que o investimento em nossos filhos mais jovens tem retornos excepcionais” (Unicef, 2003, p. 5). Defendia, ainda, que “[...] as evidências são abundantes. Alguns estudos evidenciam que, **para cada dólar investido no desenvolvimento de uma criança, há um retorno de sete dólares para toda a sociedade**” (Unicef, 2002, p. 2 – tradução e grifos da autora). Exemplos desses estudos incluem o trabalho de Heckman (2006; 2012), que aponta que os investimentos em educação infantil geram retornos econômicos significativos, e o estudo da Fundação Vera Cordeiro (2004), demonstrou que o apoio à primeira infância pode reduzir custos a longo prazo em áreas como saúde e justiça.

Ao adotar esse tipo de discurso, que **ênfatiza retornos financeiros para a sociedade, evidencia-se**, mais uma vez, o ocultamento das desigualdades estruturais e da exploração do trabalho de cuidado, **sugerindo que** a valorização das crianças e de suas famílias permanece subordinada a interesses econômicos. Essa lógica de retorno financeiro reflete a tendência do capitalismo de tratar tudo, incluindo as necessidades humanas mais básicas, como mercadorias a serem avaliadas em termos de produtividade e lucro. Como argumenta Marx, o valor das relações sociais e humanas não pode ser reduzido a métricas financeiras, pois isso perpetua a alienação do trabalho e a subordinação das necessidades humanas à lógica de acumulação de capital (Marx, 1984). **A valorização efetiva da infância e das famílias**

**deveria priorizar as condições de vida e o desenvolvimento integral das crianças, em detrimento da lógica que subordina a infância ao retorno econômico futuro, tal como sugerido pelo discurso neoliberal.**

Ademais, ainda que em seu discurso o Unicef aponte as crianças na primeira infância como o futuro das nações, atrelando a essa concepção a necessidade de garantir um bom começo de vida, não explicita as responsabilidades dos Estados no provimento de **políticas sociais mínimas** para que elas tenham de fato um bom começo de vida. Em suas orientações e ações estratégicas, a ênfase é dada à preparação e/ou à educação das famílias para elas criarem um ambiente apropriado para o desenvolvimento das crianças na primeira infância.

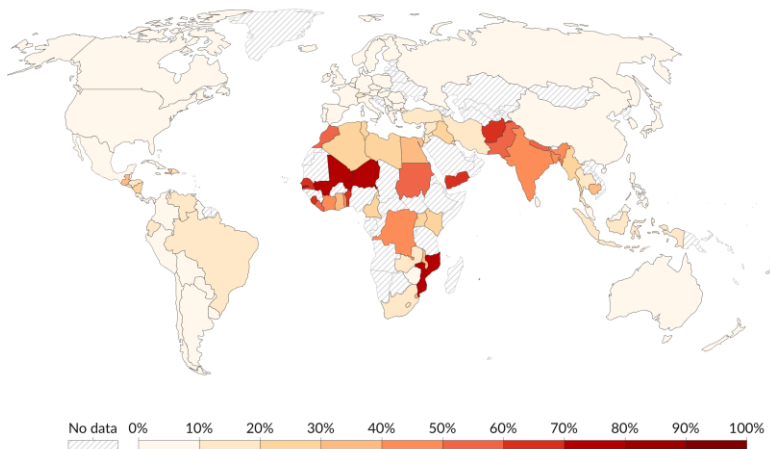
Quanto mais interativa e participativa for a relação entre a criança pequena e seu cuidador, mais sólido o desenvolvimento da criança provavelmente será – e **mais produtivos os resultados finais para a sociedade na totalidade**. Como a maioria das crianças em idade pré-escolar, tanto em sociedades ricas quanto pobres, são cuidadas dentro de sua própria casa e família, é essencial entrar em contato com os pais, oferecendo apoio quando necessário e informações sobre as necessidades de desenvolvimento da primeira infância e como melhor responder a elas (Unicef, 2003, p. 20 – tradução e grifos da autora).

O “[...] entrar em contato com os pais, oferecendo apoio quando necessário e informações sobre as necessidades de desenvolvimento da primeira infância e como melhor responder a elas” não considerava que a criação de um ambiente favorável ao desenvolvimento vai além da ação isolada das famílias. E ainda, omite as múltiplas dimensões presentes no entendimento dos arranjos familiares, além das questões de raça, classe e gênero. Embora o Unicef disponha de inquéritos como o *Multiple Indicator Cluster Surveys* (MICS) – que coletam dados desagregados por renda, sexo e área de residência – a maior parte de seus documentos programáticos **apresentou os resultados em blocos agregados**, obscurecendo cortes cruciais de **raça, classe, gênero e contexto ambiental** (Unicef, 2000; 2003). Contudo, a invisibilização dessas interseções produz políticas daltônicas que tratam populações historicamente oprimidas como grupos homogêneos, diluindo as barreiras específicas que enfrentam

(Crenshaw, 2002). No mesmo sentido, Nancy Fraser (1997) advertiu que a redução da desigualdade a uma questão de má alocação de recursos ignora as hierarquias de **status** que estruturam a reprodução social. Aplicados ao caso do Unicef, esses alertas indicam que focar exclusivamente na relação cuidador-criança significa **naturalizar** as desigualdades estruturais, por exemplo, o peso desproporcional do trabalho doméstico sobre as mulheres, a segregação racial no acesso a serviços de saúde de qualidade e a exposição ambiental diferenciada entre bairros ricos e pobres. Assim, ao não explicitar como raça, classe e gênero moldam a experiência da primeira infância, as recomendações da agência correm o risco de reforçar a responsabilização individual das famílias, sobretudo das mulheres, e **perpetuar** os mecanismos de exclusão que afirmam combater.

Desse modo, o apagamento das desigualdades de raça, classe, gênero e contexto ambiental se soma a barreiras estruturais que, em muitos territórios, mantêm a educação infantil e os serviços de cuidado fora do alcance das famílias. A Figura 18 evidencia essa realidade ao mapear regiões onde a escolarização ainda é privilégio de poucos, mostrando como a carência de oferta – segundo a própria perspectiva de desenvolvimento infantil do Unicef – restringe as oportunidades das crianças na primeira infância.

**Figura 18** – População sem Educação Formal (2000)



**Fonte:** Barro e Lee (2015), Lee e Lee (2016) – com processamento principal por Our World in Data. Nota: A educação formal é primária ou superior. Os dados para os anos anteriores a 2015 são estimativas, enquanto os dados de 2015 em diante são projeções.

A disparidade global significativa no acesso à educação formal, com muitos países, especialmente nas regiões da África e da Ásia, apresenta altos índices de população sem escolaridade. Essa realidade destaca uma das limitações do enfoque do Unicef, que, ao priorizar a preparação das famílias, ignora o impacto dessas desigualdades educacionais no desenvolvimento infantil. Isso, porque, em países onde o acesso à educação formal é restrito, as crianças não têm as mesmas oportunidades de crescimento e aprendizado. Portanto, a criação de um ambiente favorável ao desenvolvimento infantil não pode depender unicamente da ação das famílias, mas exige a implementação de políticas públicas que garantam o acesso universal à educação infantil de qualidade e aos cuidados necessários para as crianças em sua primeira infância. A ausência de políticas sociais, refletida pela alta proporção de população sem educação formal em diversas partes do mundo, coloca em evidência a necessidade de os Estados assumirem sua responsabilidade, em vez de transferir para as famílias a totalidade dessa missão.

Nesse sentido, se por um lado há no discurso do Unicef um acento na garantia de acesso a direitos básicos para as crianças na primeira infância (saúde, educação, nutrição e proteção), por outro, transfere para a família e a comunidade a responsabilidade de sua execução. Consiste em oportunizar, incentivar, desenvolver estratégias que capacitem os pais a criar seus filhos, não de qualquer modo, mas do modo considerado certo e defendido pela agência, por meio do desenvolvimento de toda a potencialidade da criança para que se tornem, no futuro, trabalhadores capacitados para o capital (Campos; Campos, 2008). Nesse sentido, destacam-se dois pressupostos que fundamentam essas orientações: a) a perspectiva de desenvolvimento infantil que segue uma linha de desenvolvimento dada *a priori*, o que permite pensar os cuidados com as crianças na primeira infância com o objetivo de potencializar seu desenvolvimento; e, b) a ideia dos pais como principais cuidadores das crianças, e, para tanto, a necessidade de educá-los (Campos; Campos, 2008).

Em relação a perspectiva de desenvolvimento infantil adotada, observa-se que o Unicef dá ênfase aos aportes da **neuropsicologia** como fundamento para a promoção dos cuidados das crianças na primeira infância, destacando especialmente os primeiros anos de vida como críticos para a formação dos **circuitos neurais** (Unicef, 2017; Unicef, 2018). Essa perspectiva utiliza pesquisas em neurociências que

indicam que os primeiros mil dias, desde a concepção, são fundamentais para o desenvolvimento cognitivo e emocional das crianças (Richter; Daelmans; Lombardi, 2017; Venancio, 2020; Honkoff; Boyce; Mcewen, 2009). Isso ocorre porque o cérebro das crianças é particularmente sensível a influências externas durante esse período, e as interações que envolvem cuidados responsivos, nutrição adequada e estímulo precoce têm um impacto significativo no desenvolvimento cerebral (Unicef, 2017; Richter; Daelmans, Lombardi, 2017; Venancio, 2020; Honkoff; Boyce; Mcewen, 2009).

Pesquisas em neurociência do desenvolvimento mostravam que experiências adversas na primeira infância – incluindo negligência, violência ou privação nutricional – podem acarretar alterações estruturais em áreas cerebrais associadas à aprendizagem, à memória e ao controle do estresse (Black et al., 2017; Unicef, 2017). Esses efeitos são particularmente críticos nos primeiros mil dias de vida, quando a plasticidade neural é máxima e, portanto, altamente sensível a estímulos positivos (saúde, alimentação adequada, interação responsiva) ou negativos (Black et al., 2017). **Essas evidências, produzidas durante toda a década de 1990, seriam sistematizadas no relatório *From Neurons to Neighborhoods* (NRC; IOM, 2000), que confirmava a interação gene-ambiente e a necessidade de políticas multissetoriais, sem alterar substancialmente as conclusões já delineadas nos documentos do período.** Com base nas evidências neuropsicológicas então disponíveis, o Unicef passou a promover o pacote *Care for Child Development (CCD)*, uma abordagem intersetorial lançada em 1997 que integrava saúde, nutrição, proteção e estimulação precoce para assegurar “[...] um ambiente cuidador estável e estimulante”<sup>74</sup> (Unicef/WHO, 2004, p. 24).

A incorporação do discurso neurocientífico servia [e serve] a uma lógica de **capital humano** que transforma o cuidado em insumo produtivo e realoca às famílias, sobretudo às mulheres, o ônus de reproduzir a força de trabalho cada vez mais qualificada, sem alterar as condições estruturais que geram desigualdade (Vogel, 2013; Dowling, 2012). Ao enfatizar intervenções precoces como investimentos de alto retorno social, o Unicef deslocava o debate da esfera das relações de produção para a gestão doméstica da pobreza, legitimando

---

<sup>74</sup> Os mesmos princípios seriam posteriormente sistematizados no *Nurturing Care Framework*, publicado somente em 2018.

a responsabilização individual e a mercantilização de competências cognitivas futuras (Mitchell; Bryan, 2018). Assim, a retórica do **Care for Child Development** reforçava a subsunção do trabalho de cuidado ao imperativo de produtividade, enquanto mantém intocadas as contradições entre capital e trabalho que continuam a reproduzir a precariedade que se pretende mitigar.

A utilização dos aportes da neuropsicologia no contexto do desenvolvimento infantil, conforme abordado pelo Unicef, ganhou materialidade em um conjunto de documentos elaborados por organismos internacionais, conforme ilustrado no quadro 16. Em conjunto, esses documentos estabelecem diretrizes, *frameworks*<sup>75</sup> e evidências científicas, utilizadas como justificativa para apoiar políticas públicas e programas de intervenção voltados para a primeira infância e seu impacto no desenvolvimento humano (Venancio, 2020).

**Quadro 16 – Políticas para Primeira Infância: Neurociência & Diretrizes (continua)**

Documento	Conteúdo	Referência
<b>Série Lancet sobre Desenvolvimento na Primeira Infância</b>	Série de publicações que revisam as evidências científicas sobre o desenvolvimento infantil, destacando o papel crucial da primeira infância para a saúde e o bem-estar a longo prazo. Enfatiza a importância de intervenções precoces baseadas em evidências neurocientíficas.	<i>Lancet Early Childhood Development Series</i> (2007, 2011, 2016)
<b>Relatório de Investimentos em Primeira Infância da Unicef e Banco Mundial</b>	Apresenta dados e argumentos sobre como o investimento na primeira infância pode gerar retornos significativos para o desenvolvimento humano e a economia.	<i>Investing in Early Childhood Development</i> (Unicef, World Bank)
<b>Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)</b>	O ODS 4, que trata da educação de qualidade, e o ODS 3, que foca em saúde e bem-estar, têm implicações diretas para o desenvolvimento da	<i>United Nations Sustainable Development Goals</i> (2015)

<sup>75</sup> No âmbito das políticas públicas, do desenvolvimento infantil ou das neurociências, o termo "*framework*" é empregado para orientar práticas, intervenções ou estratégias, oferecendo uma estrutura que abrange os conceitos principais, metodologias e ações sugeridas. Um exemplo disso é o "*Nurturing Care Framework*", elaborado pelo Unicef em 2018, que aconselha os países a unificar esforços em diversas áreas, como saúde, nutrição, proteção e educação, com o objetivo de assegurar o desenvolvimento saudável das crianças na primeira infância. Em suma, um *framework* atua como um guia ou uma receita, tornando a compreensão e a execução de processos complexos mais eficientes e eficazes.

Documento	Conteúdo	Referência
	primeira infância, principalmente por meio de cuidados e educação de qualidade.	
Modelo de Cuidados para o Desenvolvimento da Primeira Infância	Desenvolvido pelo Unicef, este modelo orienta os países sobre como integrar intervenções em saúde, nutrição, proteção e educação, assegurando um desenvolvimento saudável na primeira infância.	<i>Nurturing Care Framework</i> (Unicef, 2018)
<b>Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Criança (PNAISC)</b>	No Brasil, essa política, enfatiza a importância do cuidado integral para o desenvolvimento infantil e a promoção do bem-estar das crianças, com foco na primeira infância.	<i>Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Criança</i> (PNAISC, 2015)

Fonte: LANCET Early Childhood Development Series (2007, 2011, 2016); (Unicef; WORLD BANK, 2016); (UN, 2015); (Unicef, 2018); (PNAISC, 2015). Sistematizado pela autora, 2025.

Assim, com base nos aportes da neuropsicologia, o discurso do Unicef sobre educação e cuidados foi defendido como uma oportunidade, considerando que os primeiros anos de vida são cruciais para o desenvolvimento posterior.

Este é um momento em que as crianças dão grandes saltos no desenvolvimento físico, social, intelectual e emocional. Para garantir seu crescimento e desenvolvimento saudáveis, as crianças precisam de um **ambiente seguro e que promova a saúde e de cuidados amorosos que sejam receptivos e estimulantes** (Unicef, 2002, p. 12 – tradução e grifos da autora).

Essa perspectiva, que ressalta a estimulação de potencialidades e não a compensação de privações, está baseada também no entendimento do desenvolvimento infantil como um processo universal. Esse processo pode ser potencializado pela oferta apropriada e hábil de estímulos externos. Resulta dessa ideia a necessidade de educar os pais, para poderem estimular e criar oportunidades de aprendizagens adequadas para seus filhos (Campos; Campos, 2008). Com isso, possibilitaria que as crianças saíssem da situação de pobreza em que seus pais vivem atualmente (Campos; Campos, 2008). Nesse sentido, o Unicef partia do pressuposto de que todas as crianças

nascem potencialmente educáveis, mas nem sempre seu contexto social favorece esse desenvolvimento. Nesses casos, a opção exposta era a preparação das famílias para que, desde o seu nascimento, possam propiciar às crianças um conjunto de dispositivos e atitudes que garantam o **bom começo de vida**.

Não podemos deixar de destacar a questão de gênero intrínseca a essa perspectiva. O discurso do Unicef pontua, por exemplo, que “[...] *mães bem-informadas são o primeiro e mais valioso recurso na luta contra a pobreza infantil*” (Unicef, 1997, p. 18 – tradução da autora), reafirmando o lugar da mulher como ponte entre o cuidado doméstico e a produtividade futura da nação. Na prática, as ações de treinamento de cuidadores e clubes de mães foram apresentadas como mecanismos de difusão de boas práticas alimentares, sanitárias e de estimulação cognitiva, responsabilizando o trabalho reprodutivo feminino — não remunerado e historicamente invisível — pela eficácia das metas globais de nutrição e educação precoce. Na ótica da reprodução social, essa transferência de encargos traduz a externalização, pelo capital, dos custos de manutenção da força de trabalho (Federici, 2017; Fraser, 2016).

Ao celebrar as mães como agentes de mudança, o Unicef legitimava o deslocamento dos impactos do ajuste estrutural para o âmbito doméstico, convertendo o cuidado em insumo cujo retorno é projetado em métricas de crescimento econômico futuro. O próprio relatório da agência sustenta que “[...] ***para cada dólar investido no desenvolvimento de uma criança, há um retorno de sete dólares para toda a sociedade***” (Unicef, 2002, p. 2 – tradução e grifos da autora), evidenciando a subsunção da reprodução social a cálculos de produtividade. Como advertiu Lise Vogel (2013), ao ser tratada como esfera natural e inesgotável, essa reprodução doméstica acaba por sustentar, sem contrapartida, o processo de acumulação de mais-valia.

Assim, nota-se no discurso do Unicef a infância pobre sendo transformada em ativo financeiro, e o cuidado materno – inscrito nos momentos cruciais – tornado em instrumento de valorização do capital humano (Bhattacharya, 2017). Ao quantificar em valores monetários a amamentação, a estimulação precoce ou a vacinação, o discurso converteu necessidades vitais em métricas de performance, reafirmando que a superação da pobreza dependerá, antes de tudo, da competência das mulheres em maximizar o potencial produtivo de seus filhos – exatamente a lógica que sustenta a reprodução ampliada do capital em escala global.

Contudo, a conversão da amamentação em ativo de alto retorno esbarrava nas próprias condições de trabalho precarizadas que moldam a vida das mulheres nas economias periféricas. Segundo o Unicef, quase 60% dos bebês do mundo não recebem os seis meses recomendados de aleitamento materno exclusivo; um dos principais motivos é que somente 40% das mulheres com recém-nascidos têm sequer benefícios básicos de maternidade em seus empregos, e só 12% dos países garantem licença-maternidade remunerada em padrões considerados adequados (Unicef, 2024). Quando a licença atinge seis meses ou mais, a probabilidade de manter a amamentação sobe 30%, mas em grande parte da África e da América Latina prevalecem contratos informais que negam qualquer direito de afastamento remunerado (Unicef, 2024).

Esse quadro revela um paradoxo central: o Unicef apresenta a **amamentação como investimento capaz de gerar retornos de até US\$ 35 para cada dólar aplicado**, mas ignora que a **superexploração do trabalho feminino** – jornadas longas, ausência de licença e espaços apropriados para ordenha, salários aviltados – **torna inviável a prática recomendada** (Unicef, 2024). O resultado é que a responsabilidade de nutrir futuros trabalhadores qualificados recai sobre mães inseridas em relações laborais precárias, sem que o mercado ou o Estado assumam o custo social da reprodução. Como argumenta a perspectiva da reprodução social (Bhattacharya, 2017; Vogel, 2013), a produção de valor capitalista depende exatamente desse **trabalho de cuidado invisível e não pago** e, ao monetizar seus benefícios sem enfrentar a precarização que o inviabiliza, o discurso institucional somente reforça o círculo que liga pobreza, desigualdade de gênero e acumulação global.

Evidencia-se, assim, que a preocupação com a primeira infância pobre tem despertado interesse do Unicef em recomendar políticas para o desenvolvimento na primeira infância focado nas capacidades humanas. Nesse discurso, o efeito estrutural e antagonista da sociedade capitalista tem sido negado, e os programas de investimento em **políticas para romper o ciclo geracional da pobreza** ganharam maior ênfase nas últimas décadas, sob a justificativa que se apresenta como consenso entre os países que “[...] esperam que acreditemos que no mundo real não há alternativa alguma para a dócil aceitação das condições necessárias ao funcionamento sem problemas do sistema global capitalista” (Mészáros, 2002, p. 38, grifos do autor).

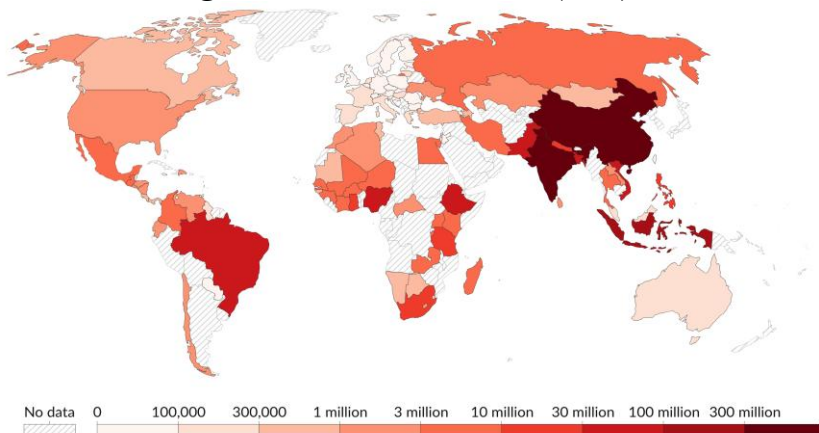
Ao desvelar o que se oculta por trás do discurso do Unicef — esse “silêncio das pedras” que sustenta a defesa dos direitos das crianças na primeira infância como garantia de um bom começo de vida — evidencia-se a concepção das crianças como matéria-prima e/ou futura mão de obra a ser incorporada ao mundo do trabalho. A primeira infância, ao ser apresentada como objeto de intervenção econômica e política para os países ditos em desenvolvimento, apresenta questões em consonância com a dinâmica capitalista, colocando-a especialmente pobre, cada vez mais em evidência, ganhando relevância nos compromissos internacionais assumidos pelos países na entrada do milênio.

**Outro aspecto é que, à medida que avançamos para o segundo quinquênio dos anos 1990, o discurso do Unicef mudou o tom: já não basta proteger mínimos sociais; era preciso, afirma-se, investir nas crianças pobres como se fossem títulos de alto rendimento. Esse giro semântico não ocorre no vácuo.** A década, marcada pela consolidação das reformas neoliberais, pelo aumento do desemprego estrutural e pelo desmonte de sistemas de proteção social — condições que o Unicef descreveu, em 1997, como “[...] barreiras ao desenvolvimento [...] mas que reforçam a crença de que soluções individuais e precoces podem quebrar o ciclo da pobreza” (Unicef, 1997, p. 23 – tradução da autora), a primeira infância era uma **janela de oportunidade**. A agência projetava sobre os corpos infantis a esperança de um futuro econômico mais próspero. Essa aposta num retorno garantido revelava uma face técnica do argumento – estatísticas de custo-benefício, curvas de rendimento escolar – quanto sua dimensão política: legitimar políticas focalizadas que, embora aliviem sintomas, preservam a engrenagem que produz a pobreza em escala global. Como assinala Pereira (2013), **é precisamente nesse ponto que neoliberalismo e neoconservadorismo se amalgamam, conformando o que a autora denomina Nova Direita**, ao combinar a eficiência mercantil do primeiro a valores morais disciplinadores do segundo.

A materialidade desse contexto pode ser observada a partir dos impactos sociais concretos provocados pelas crises econômicas e pelas reformas neoliberais que marcaram o início da década de 1990. Em diversas regiões da periferia do capitalismo, os efeitos combinados da instabilidade macroeconômica e das políticas de ajuste resultaram em aumento expressivo da pobreza e da desigualdade. O número de

pessoas vivendo em extrema pobreza em 1990, ilustra a realidade vivida por milhões de famílias ao redor do mundo, com destaque para regiões como **Sul da Ásia, Sudeste Asiático, África Subsaariana e América Latina** (Figura 19).

**Figura 19 – Extrema Pobreza (1990)**<sup>76</sup>



**Fonte:** Plataforma de Pobreza e Desigualdade do Banco Mundial (2024) – com processamento principal pelo *Our World in Data*.

Esses dados ajudam a evidenciar o pano de fundo sobre o qual o discurso do Unicef se estruturou no período, oferecendo respostas focadas e seletivas a um problema de caráter estrutural e global. Nesse contexto, a inflexão discursiva da instituição reforçava o entendimento de que as políticas sociais voltadas à primeira infância deveriam ser avaliadas não somente por seus efeitos imediatos, mas sobretudo por seu potencial de gerar retornos econômicos futuros.

Nesse mesmo contexto, tem-se ainda, a incorporação da noção de **capital social** nas formulações discursivas do Unicef, especialmente a partir dos anos 1990. O conceito de **capital social** referia-se aos recursos mobilizados por meio das relações sociais – como confiança, reciprocidade e redes de apoio – e tem sido apropriado por organismos internacionais como instrumento de políticas sociais focalizadas. Nessa perspectiva, as famílias e comunidades pobres passam a ser tratadas

---

<sup>76</sup> A pobreza extrema é definida como viver abaixo da Linha Internacional de Pobreza de US\$ 2,15 por dia. Esses dados são ajustados pela inflação e pelas diferenças no custo de vida entre países.

como portadoras de ativos sociais capazes de romper o ciclo da pobreza, deslocando a responsabilidade pela superação da desigualdade para os próprios sujeitos. Embora autores como Bourdieu, Coleman e Putnam tenham formulado distintas interpretações sobre o conceito, sua apropriação pelas agências multilaterais responde a uma racionalidade neoliberal mais ampla, criticada por Laval e Dardot como forma de governamentalidade que induz à auto responsabilização e à gestão da vida sob critérios de eficiência<sup>77</sup>.

Inspirado em abordagens funcionalistas como a de Putnam (2000), o conceito de capital social passou a ser mobilizado como um recurso estratégico discursivo para o fortalecimento das ações de DPI. As relações familiares, comunitárias e parentais – particularmente aquelas estabelecidas em contextos de pobreza – passaram a ser tratadas como ativos produtivos, capazes de gerar impactos positivos sobre o desenvolvimento infantil e, por consequência, sobre a produtividade futura. Essa leitura, ao mesmo tempo em que reforça a retórica da quebra do ciclo da pobreza, desloca a ênfase das causas estruturais da desigualdade para as dimensões relacionais da vida cotidiana, promovendo uma responsabilização moralizada das famílias pobres, sobretudo das mulheres, como gestoras do “capital social” necessário ao êxito das intervenções precoces. Trata-se de uma racionalidade que contribui para a naturalização da desigualdade, ao transformar vínculos sociais em instrumentos de gestão da pobreza, reforçando a lógica da focalização seletiva e da responsabilização individual dos sujeitos pela superação de sua condição (Laval; Dardot, 2017).

#### 4.2.3.1 Primeira infância e economia do futuro: do DPI ao capital humano (1990-2005)

Como já apontado anteriormente, a ênfase na primeira infância como vetor de progresso social data, para o Unicef, do início da década de 1990, quando a Conferência Mundial de Educação para Todos (Jomtien, 1990) e o Plano de Ação da Cúpula Mundial pela Infância (Nova Iorque, 1990) popularizaram a expressão *Early Childhood Development* (ECD) – traduzida nos documentos regionais como

---

<sup>77</sup> Para aprofundamento, ver: Bourdieu, *O poder simbólico*; Coleman, *Social Capital in the Creation of Human Capital*; Putnam, *Bowling Alone*; Laval e Dardot, *A nova razão do mundo*.

“Desenvolvimento na Primeira Infância” (DPI). Nesse período, o foco recaiu sobre intervenções integradas que combinavam saúde pública preventiva, nutrição e estimulação precoce como estratégia de **sobrevivência infantil** em contextos de alta mortalidade.

Os programas de DPI contemplam três dimensões principais: 1) a **população-alvo**, composta por crianças desde a concepção até a entrada no ensino fundamental; 2) os **resultados multidimensionais esperados**, tais como saúde, nutrição adequada, proteção contra ameaças, acesso ao aprendizado precoce e interações responsivas com adultos; e 3) o **escopo das intervenções**, que abrange desde políticas públicas universais até estratégias focalizadas em grupos vulneráveis (Unicef, 2019). Nos Relatórios de Progresso do Unicef (1993-2005), o DPI foi gradualmente moldado pelo paradigma do **capital humano**: investimentos precoces reduziram custos futuros com doenças crônicas, repetência escolar<sup>78</sup> e desemprego, aumentando a produtividade nacional (Unicef, 2001, p. 19).

Concordo com Helen Penn (2002), para quem a chamada “*visão do Banco Mundial*” da primeira infância – aqui difundida e ratificada pelo Unicef - nasceu da operação de **empacotar o cuidado infantil em formatos tecnocráticos e quantificáveis**, aptos a funcionar como insumo das reformas pró-mercado que se disseminaram a partir dos anos 1990. Ao traduzir a educação e o cuidado das crianças em métricas de produtividade e retornos financeiros, o Banco Mundial deslocou o debate do campo dos direitos para o da eficiência econômica, **convertendo a criança em vetor estratégico de ajuste estrutural** (Penn, 2002, p. 23).

Seguindo essa lógica, para o Unicef, o DPI não somente promoveria o desenvolvimento pleno da criança, mas também ofereceria uma estratégia eficaz para o combate a pobreza, a desigualdade e a violência. A agência apontava que o investimento em DPI geraria **retornos econômicos elevados**, com impacto direto sobre a produtividade futura da força de trabalho, a redução de gastos públicos com saúde e educação corretiva e o aumento da competitividade nacional (Unicef, 2017).

Numa perspectiva de custo-benefício, existe agora um amplo consenso de que os benefícios derivados dos investimentos em

---

<sup>78</sup> Termo utilizado pelo Unicef.

DPI superam largamente os custos, com os investimentos em DPI a devolverem quase 13 por cento anualmente. Estes programas são acessíveis; em média, custam mais 0,50 dólares per capita por ano. Os retornos concretizam-se na redução da pobreza e nas disparidades de rendimento, bem como no aumento da prosperidade e da competitividade das economias. Os programas integrados de DPI de qualidade têm o potencial de aumentar os rendimentos individuais dos adultos em quase 25 por cento. (Unicef, 2017, p. 11 – tradução e grifos da autora).

O argumento do Unicef ilustrava com clareza a **lógica custo-benefício** presentes no discurso dos organismos multilaterais. E mais, a existência de um amplo consenso (intensidade = amplo, e unidade = consenso). E a conta funcionava como uma equação simples de mercado: comparava-se o **custo marginal**<sup>79</sup> (os tais 0,50 US\$ por criança) com o **fluxo de benefícios futuros** – salários mais altos, menor carga sobre o sistema de saúde, crescimento do PIB. Para destacar esses efeitos, os economistas recorriam à taxa interna de retorno (**TIR**)<sup>80</sup>, mecanismo identificado por Heckman e Masterov (2007) ao estimar que **cada dólar aplicado na primeira infância renderia, em média, 13% ao ano durante toda a vida laboral do indivíduo**. Em outras palavras, o cuidado virava uma aplicação financeira de longo prazo, com juros compostos de capital humano.

Se o cálculo de 13% ao ano fornece **um número mágico**, a prova que lhe dá verniz científico é o argumento da **plasticidade cerebral**. Estudos-síntese sobre desenvolvimento infantil, como o de Black et al. (2017), repetiram que os primeiros mil dias correspondem a uma *janela neurobiológica* em que sinapses brotam a um ritmo estonteante – 700 por segundo, lembraram os autores. O Unicef (2017) se apropria desse achado e o converte em slogan: “*Early moments matter.*” A mensagem era clara – perder essa janela seria desperdiçar o potencial produtivo da criança, cometer um erro de alocação irreversível. A janela seria aqui uma metáfora com uma ocasião favorável, um período propício para realizar o investimento.

---

<sup>79</sup> *Custo marginal*: variação adicional no desembolso público necessária para incluir mais uma criança ou ampliar uma sessão de serviço, estimada a partir da diferença entre o custo total antes e depois da expansão da cobertura (Naudeau et al., 2011).

<sup>80</sup> *Taxa interna de retorno (TIR)*: taxa de desconto que zera o valor presente líquido dos fluxos de custos e benefícios projetados para um programa de desenvolvimento na primeira infância; expressa o rendimento anualizado do investimento social (Naudeau et al., 2011).

Do ponto de vista da aparência, o argumento soa irrefutável, mas carrega um efeito colateral pouco comentado: **biologiza a pobreza**, deslocando nossa atenção do conflito distributivo para os circuitos neurais. Ao fincar seu alicerce na neurociência, **o discurso oficial transforma proteína na gestação, afeto no berço e leitura compartilhada com crianças na primeira infância em insumos mensuráveis, todos igualmente tributados pelo imperativo da eficiência**. Assim, aquilo que poderia ser uma celebração da complexidade humana acaba se tornando uma comparação entre sinapses e o PIB, reforçando a ideia de que cada estímulo dado hoje trará resultados positivos no futuro – contanto que seja devidamente padronizado e monitorado.

Se o cérebro infantil é apresentado como matéria-prima altamente moldável, alguém precisaria operar essa usina de sinapses. Surgiu, então, o imperativo de **educar os pais**. O próprio Unicef é explícito nessa diretriz: “Programas de educação parental devem ensinar cuidadores a oferecer estímulos adequados, alimentação responsiva e rotinas de cuidado que favoreçam o desenvolvimento cognitivo e socioemocional” (Unicef, 2017, p. 26 – tradução da autora). Como demonstram Campos e Campos (2008; 2012), a ênfase recaía quase sempre sobre mães das classes populares, convertidas em **gestoras domésticas do capital humano infantil**. No Programa Família Brasileira Fortalecida, por exemplo, a mãe recebe cartilhas que especificam desde a consistência ideal do mingau até o número de palavras dirigidas ao bebê por minuto, enquanto técnicos visitam o lar para auditar a execução **dessas boas práticas**. O cuidado deixa de ser relação afetiva e é **protocolo padronizado de eficiência**, do qual se espera rendimento social previsível (Campos; Campos, 2008).

Esse deslocamento da responsabilidade para o interior do lar produziu o que Campos e Campos chamam de **pedagogia da precariedade**: educa-se a família a fazer mais com menos, repetindo o mantra da eficiência pregado pelo Banco Mundial (Campos; Campos, 2008; 2012). O resultado é duplo: de um lado, naturaliza-se a divisão sexual do trabalho, a mãe como provedora de cuidado a custo zero; de outro, transfere-se ao núcleo doméstico o ônus de amortecer as falhas estruturais que geram a própria pobreza que se diz combater. O que fica evidente nesse tipo de discurso é: **se o investimento não render, a culpa será da mãe que não aplicou corretamente o protocolo**, nunca da lógica econômica que produz desigualdades de partida.

O **Guia do Banco Mundial para Investir na Primeira Infância** (Naudeau et al., 2011) é mais um exemplo de como essa racionalidade foi levada literalmente pelos organismos internacionais: oferece planilhas prontas para que ministérios da Fazenda comparem **custo unitário por intervenção**<sup>81</sup> com o ganho projetado em produtividade, calculado em pontos de PIB. No documento, cada visita domiciliar, cada refeição suplementar e cada hora de creche aparecem como **linhas de investimento**, acompanhadas de curvas de retorno que justificam empréstimos ou parcerias público-privadas.

A sedução que há por trás dos números esconde um movimento político mais profundo: **desloca-se o debate dos direitos das crianças para o terreno da eficiência fiscal**. Ao fetichizar o 13%, o discurso oficial naturaliza a ideia de que só vale proteger a infância se isso compensar no futuro, convertendo a primeira infância em **ativos padronizados**<sup>82</sup> aptos a circular no mercado de políticas. Dessa forma, a planilha não somente calcula; ela **prescreve** quais vidas merecem investimento e quais podem continuar na coluna das despesas.

Em consonância com a planilha de retornos propagada pelo Banco Mundial, a lógica custo-benefício migra do terreno dos cálculos econométricos para a arena fiscal no documento *Global Resource Guide on Public Finance for Children in Early Childhood Development* (Unicef, 2019). O documento qualificou os programas de DPI como **bens públicos estratégicos**, mas convocava o Estado a agir como um verdadeiro *gestor de portfólio*<sup>83</sup> desses ativos infantis: “[...] o financiamento do DPI não se trata simplesmente de alocar mais recursos, **mas de usar os fundos disponíveis de forma mais eficiente, eficaz e equitativa**” (Unicef, 2019, p. 11, grifos da autora). A ênfase na eficiência revela a mesma racionalidade de investimento

---

<sup>81</sup> *Custo unitário por intervenção*: despesa média necessária para oferecer um serviço ou atividade por beneficiário (criança, família ou visita domiciliar), parâmetro usado para projetar orçamentos e comparar a eficiência de diferentes modalidades de atenção à primeira infância (Naudeau, et al, 2011).

<sup>82</sup> *Ativos padronizados*: categorias de intervenção em desenvolvimento na primeira infância convertidas em unidades homogêneas de custo e retorno (por exemplo, “US\$/criança/ano”), o que permite que diferentes programas figurem em matrizes de investimento público como itens comparáveis de portfólio (Naudeau, et al, 2011).

<sup>83</sup> *Gestor de portfólio* — figura empregada pelo Unicef (2019) para caracterizar o papel do Estado em administrar o conjunto de programas de desenvolvimento na primeira infância como uma carteira de investimentos públicos, avaliando risco, complementaridade e retorno social de cada intervenção antes de (re)alocar recursos (Unicef, 2019).

descrita por Heckman e Masterov (2007), agora travestida de recomendação orçamentária. Não por acaso, o guia lista entraves como alocação insuficiente, baixa capacidade técnica e falta de coordenação intersetorial; obstáculos que, sob a ótica do custo-benefício, convertem-se em **falhas de mercado** a serem corrigidas com instrumentos de gestão fiscal. Assim, o Unicef reforça o deslocamento do debate: **otimizar o fluxo de caixa do desenvolvimento humano**.

A consolidação e expansão dos programas de DPI promovidos pelo Unicef ao redor do mundo, revela sua capacidade como indutor de políticas sociais, se considerarmos, por exemplo, que em 2019

[...] **115 países implementaram programas multissetoriais de desenvolvimento da primeira infância (DPI)**, dos quais 45 países têm propriedade governamental e planos de ação orçamentados para expansão. [...] 83 países relataram ter uma política ou plano de ação nacional para o DPI [...] o **Unicef proporcionou intervenções de DPI a 615.049 crianças** com menos de 5 anos em situações humanitárias<sup>84</sup>, atingindo 76 por cento da meta (Unicef, 2019, p. 19 – tradução e grifos da autora).

Ainda que 115 países tenham implementado programas multissetoriais de desenvolvimento da primeira infância (DPI), ele não explicita nominalmente quais são esses países (Unicef, 2019). No entanto, uma análise dos anexos estatísticos e da distribuição dos indicadores-chave do Unicef disponíveis no documento – como frequência à pré-escola, estimulação precoce, acesso a materiais educativos e cuidados parentais – permitiu identificar regiões do mundo com forte presença dessas ações.

A sistematização desses dados revela uma atuação estratégica do Unicef voltada sobretudo para países com índices altos de pobreza e pobreza extrema, onde o DPI aparecia como ferramenta central para romper o **ciclo intergeracional da pobreza** (Unicef, 2019). A África Subsaariana se destaca como uma das regiões com maior presença de programas multissetoriais de DPI, em países como Nigéria, Camarões, Etiópia, Uganda e Moçambique, implementando ações que integram

---

<sup>84</sup> O Unicef entende por *situações humanitárias* aquelas em que a vida, o bem-estar ou a dignidade de crianças e suas famílias estão sob ameaça devido a conflitos armados, desastres naturais, crises de saúde pública, deslocamentos forçados ou outras emergências. Essas situações exigem uma resposta urgente para garantir a proteção de direitos básicos como saúde, nutrição, água potável, saneamento, educação e proteção contra violência, exploração e abuso (Unicef, 2022).

saúde, nutrição, educação e proteção em contextos rurais e de baixa renda (Unicef, 2019). Semelhantemente, a Ásia Meridional e o Sudeste Asiático apresentam forte engajamento com políticas de desenvolvimento infantil, com iniciativas em países como Índia, Bangladesh, Indonésia e Filipinas que envolvem visitas domiciliares, creches comunitárias e suporte nutricional, frequentemente articuladas com sistemas de proteção social (Unicef, 2019). Nas palavras da própria instituição, "[...] o Unicef apoia países como Quênia, Filipinas e Zâmbia no desenvolvimento e ampliação de serviços integrados de DPI que combinam saúde, nutrição, educação e proteção." (Unicef, 2023, p. 67 – tradução da autora).

Já na América Latina e Caribe, destacam-se Brasil, Colômbia e Chile, todos com programas integrados de Desenvolvimento da Primeira Infância (DPI) amplamente reconhecidos internacionalmente. No Brasil, o **Programa Criança Feliz**, implantado no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e presente em mais de três mil municípios, combina visitas domiciliares e articulação intersetorial entre saúde, educação e assistência social para apoiar gestantes e crianças de até seis anos (Unicef, 2021, p. 15). A Colômbia, por sua vez, implementa o *De Cero a Siempre*, enquanto o Chile conta com o *Chile Crece Contigo*, que, conforme descreveu o Unicef, “[...] é um sistema abrangente de apoio à primeira infância que oferece serviços integrados nos setores de saúde, educação e proteção social” (Unicef, 2023, p. 67 – tradução da autora).

O Oriente Médio e o Norte da África também apresentam iniciativas de DPI, especialmente em países como Egito, Jordânia e Marrocos, frequentemente inseridas em respostas humanitárias e em contextos de crise prolongada (Unicef, 2019). Já na Europa Oriental e Ásia Central, Cazaquistão, Moldávia e Ucrânia vêm adotando políticas de DPI voltadas à modernização dos sistemas de proteção social e à inclusão de crianças com deficiência (Unicef, 2019).

Embora os programas de DPI promovidos pelo Unicef apresentem uma ampla cobertura geográfica, sua implementação revela uma lógica seletiva que privilegia regiões marcadas por elevados índices de pobreza e desigualdade. Cabe destacar, que tal direcionamento expressa uma racionalidade política orientada pela noção de retorno social e econômico sobre o investimento. A atuação voltada para países da África Subsaariana, da Ásia Meridional e da América Latina exemplifica uma estratégia que, mais do que garantir direitos, visa

converter a primeira infância pobre em ativo produtivo futuro. Nessa perspectiva, a vulnerabilidade é reinterpretada como oportunidade econômica, e a primeira infância, especialmente nos contextos periféricos, torna-se objeto de um investimento estratégico com fins de produtividade, estabilidade e crescimento.

Em síntese, o Unicef utilizou o enredo que combinava métricas de **retorno sobre investimento (ROI) e narrativas de janela de oportunidade**, para consolidar o eixo do DPI até a crise financeira de 2008. Esse discurso biologizava o desenvolvimento, quantificando o afeto, deslocando a responsabilidade para o domicílio – especialmente para as mulheres – e, por fim, submetendo a própria agenda de direitos à métrica do retorno fiscal. Ao condensar argumentos neurocientíficos, cálculos de custo-benefício e protocolos de educação parental, o Unicef produziu uma narrativa sedutora que prometia romper o ciclo intergeracional da pobreza sem tocar nas estruturas que o reproduzem. Vale sinalizar que essa reconfiguração da primeira infância como ativo de alto retorno desencadeia uma *inflexão discursiva* que se consolidará na lógica do investimento social e, mais adiante, se alinha ao *Nurturing Care Framework*.

Contudo, esse enquadramento não é um fenômeno isolado, ele expressa a **inflexão observada em boa parte dos países da OCDE e em algumas economias emergentes** nos anos 1990, quando a agenda do investimento social<sup>85</sup> passou a **redirecionar** componentes dos regimes de bem-estar para fins de eficiência inclusiva. Essa transformação, porém, não se verifica de modo homogêneo nem universal: seus contornos variam conforme a história institucional e a correlação de forças de cada Estado. É precisamente essa transição, da infância como “economia do futuro” para a infância como “janela de oportunidade”, que examinaremos a seguir, dialogando com Esping-

---

<sup>85</sup> O termo "investimento social" possui múltiplos significados e interpretações conforme os contextos políticos, econômicos e acadêmicos em que é utilizado. Segundo James Midgley, o conceito pode ser compreendido de forma descritiva, normativa ou analítica. Em seu uso descritivo, refere-se a políticas públicas voltadas à educação, saúde, proteção à infância e capacitação da força de trabalho, com vistas a gerar retornos econômicos e sociais futuros. No plano normativo, a ideia de investimento social é defendida como alternativa progressista ao modelo neoliberal, promovendo a inclusão e o desenvolvimento sustentável. Já enquanto conceito analítico, busca-se delimitar um paradigma distinto tanto do modelo de bem-estar tradicional, focado em transferências, quanto das abordagens de mercado. Midgley destaca ainda que, apesar de seu apelo político, o termo carece de uma definição unívoca, sendo apropriado por diferentes atores institucionais – como organismos multilaterais e governos – para fins diversos, nem sempre compatíveis entre si (Midgley, 2017, p. 13-16).

Andersen, Jenson e Hemerijck, cujas formulações sobre investimento social e estratégias de ativação iluminam o debate subsequente.

#### 4.2.3.2. Uma janela de oportunidade? A lógica do investimento social na Primeira Infância

*Há só uma janela fechada, e o mundo lá fora;  
E um sonho do que se poderia ver se a janela se abrisse,  
Que nunca é o que se vê quando se abre a janela (Fernando  
Pessoa).*

Inspirado pelos trabalhos de Esping-Andersen (2002; 2005), o conceito em pauta sugere redirecionar componentes do Estado de bem-estar sem implicar sua reformulação integral, para políticas que habilitem indivíduos ao longo do ciclo de vida, em especial nos primeiros anos, articulando inclusão social e dinamização econômica. Como fio condutor de todo este item, analisamos de que maneira a ênfase em ativar famílias, corresponsabilizar cuidadores e garantir retorno fiscal tornou-se o princípio organizador das recentes reformas da proteção social. Como visto no item anterior, o Unicef já consagrara o DPI como investimento de alto retorno; interessa agora interrogar as implicações fiscais e ideológicas dessa aposta, à luz do paradigma do investimento social.

Mantendo o enquadramento da infância como fase estratégica para interromper trajetórias intergeracionais de privação, o Unicef passou a enfatizar os ganhos macroeconômicos que tal aposta prometia produzir. Segundo Midgley<sup>86</sup> (2017), a abordagem do investimento social parte do pressuposto de que destinar recursos à saúde, nutrição, educação e proteção na primeira infância gerariam **taxas de retorno positivas para a economia**, pois elevaria o capital humano, expandindo a produtividade, ampliando a base tributária e, simultaneamente, reduzindo o gasto estatal futuro com programas meramente compensatórios, fatores que reforçavam a sustentabilidade fiscal dos sistemas de bem-estar e posicionam os países de forma mais competitiva na economia global do conhecimento (Midgley, 2017).

---

<sup>86</sup> Assistente social sul-africano, considerado pioneiro em estudos sobre bem-estar social internacional, com especial referência à política social e ao desenvolvimento social no Sul Global. Referência em textos dos organismos internacionais.

Nesse sentido, autores como Jenson (2012) e Hemerijck (2012) chamaram atenção para os limites desse modelo, que, embora promettesse conciliar equidade e eficiência, reconfigurava a proteção social em torno de critérios de **ativação, corresponsabilização e retorno fiscal**. Deste ponto em diante, cada eixo desse tripé - ativação, corresponsabilização e retorno fiscal -, será analisado à luz de evidências empíricas e críticas latino-americanas, compondo o tecido argumentativo desta seção.

A literatura crítica latino-americana mostra que a ênfase contemporânea na **ativação** desloca a política social do campo dos direitos para o da empregabilidade subordinada. Sob o neoliberalismo, o Estado passa a funcionar como corretor de força de trabalho, mobilizando transferências condicionadas e programas de qualificação que responsabilizam os pobres pela própria (re)inserção no mercado laboral, enquanto preserva incentivos fiscais ao capital (Pereira, 2012, 2013). Essa inflexão reforça o caráter seletivo do investimento social: somente quem comprova desempenho ativa passa a merecer apoio público, reproduzindo hierarquias de gênero, raça e classe que marcam, por exemplo, a proteção social brasileira.

Assim, a ideia de ativação se consolida na agenda internacional como resposta à crise do *Welfare* europeu, mas rapidamente se difundiu para as periferias do capitalismo sob a forma de *workfare* (Britto, 2008). Nos novos desenhos programáticos, benefícios permanecem restritos, mas são vinculados a medidas de empregabilidade – treinamento leve, intermediação precária ou mero cumprimento de metas comportamentais (Britto, 2008). O fundamento fiscal é explícito: reduzir gastos passivos e acelerar o retorno de tributos via trabalho de baixa remuneração, deslocando o risco social da coletividade para o indivíduo (Britto, 2008).

Esse **giro disciplinador** prepara o terreno para que o investimento social na infância funcione como solução técnica aparentemente neutra. O *workfare*, de acordo com Redon e Campos (2021), também pode ser interpretado como instrumento de disciplinamento social, ou seja, a condição para acessar renda mínima deixa de ser a comprovação de necessidade e é a disponibilidade ativa para qualquer ocupação, por mais instável que seja. Somado a isto, nos serviços socioassistenciais, a lógica da ativação introduz métricas de desempenho (frequência, assiduidade, melhoria de atitudes) que se tornam novo critério de permanência nos programas, gerando

penalidades e cancelamentos que afetam sobretudo mulheres chefes de família negras (Oliveira, 2023).

Inserido nessa corrente, o discurso do investimento social para a primeira infância – aqui analisado no caso do Unicef – ganha novo significado. Ao proclamar que cada dólar investido em saúde, nutrição e educação básica retorna múltiplos à economia, a agência alinha-se ao paradigma do **capital humano ativado** em que a criança pobre é valorizada não somente como sujeito de direitos, mas como futuro contribuinte capaz de garantir equilíbrio fiscal. Como alertou Pereira (2016), essa racionalidade subordina a proteção social à lógica de custos e benefícios, naturalizando contrapartidas, corresponsabilização familiar e a conversão do cuidado em requisito para o acesso a direitos.

A passagem do diagnóstico crítico para a prática institucional do Unicef evidencia a convergência entre discurso e desenho programático, legitimados por argumentos de custo-benefício e impactos econômicos positivos (Heckman, 2006). Cabe ressaltar, contudo, que essa lógica de investimento social intensificava processos de financeirização da reprodução social, transformando políticas como as de DPI em instrumentos de disciplina do trabalho reprodutivo, sobretudo aquele exercido por mulheres, famílias pobres e comunidades racializadas (Dowling, 2014; Harvie, 2019). Desse modo, promove-se uma valorização discursiva da primeira infância e do cuidado, sem modificar suas condições estruturais de exploração e precarização (Dowling, 2016). O discurso institucional do Unicef se alinhava ao paradigma do investimento social, atualizando formas de gestão da pobreza que, longe de superá-la, contribuía para sua reprodução sob novos moldes.

A centralidade conferida aos programas de Desenvolvimento da Primeira Infância (DPI) pelo Unicef deve ser compreendida não somente como um mero discurso da instituição, mas também como parte de uma racionalidade ideológica que reorganizou os fundamentos do Estado social sob as exigências da acumulação capitalista. Ainda que o Unicef apresente um discurso alinhado a autores como Morel, Palier e Palme (2012), Esping-Andersen (2002, 2017) e Hemerijck (2012), que apresentam o investimento social como um paradigma emergente capaz de reconciliar equidade e eficiência, tal discurso mantém intacta a lógica do retorno econômico como critério central de legitimação. Nessas formulações, o foco deslocou-se para fases do ciclo de vida consideradas economicamente produtivas, como a primeira infância,

concebida como etapa estratégica para o **capital humano do futuro** (Esping-Andersen, 2002, 2017).

No caso do Unicef, esse discurso se expressa na recorrente utilização de argumentos de custo-benefício, nos quais o valor da infância é medido pelo seu potencial de gerar retornos positivos sobre a produtividade e a competitividade econômica dos países (Unicef, 2007; 2017). Tal abordagem, embora revestida de linguagem técnica e científica, cumpre uma função ideológica ao naturalizar o vínculo entre proteção social e desempenho econômico, ocultando as contradições estruturais da reprodução capitalista. Para Jenson (2012), o investimento social redefine os regimes de cidadania a partir de uma lógica de corresponsabilização e ativação, convocando as famílias, sobretudo as que vivem em situação de pobreza, a assumirem o papel de coinvestidoras do desenvolvimento infantil. Essa lógica é ainda mais evidente nas análises de Morgan (2012), que apontaram para as tensões entre as políticas de conciliação trabalho-família e as exigências de ativação das mulheres no mercado de trabalho, frequentemente sem a contrapartida de valorização real do cuidado.

Concordamos com Dowling e Harvie (2014; 2019), Mitchell (2016) e Bryan, Martin e Rafferty (2009) de que o que está em jogo não é somente uma reorientação das políticas públicas, mas a **conversão da vida social** – incluindo a primeira infância, o cuidado e os vínculos afetivos – **em ativos passíveis de cálculo, gestão e extração de valor**. O discurso do Unicef, ao promover o DPI como **investimento de alto retorno**, contribui para essa transformação, ao deslocar a atenção dos direitos sociais para os indicadores de desempenho, operando uma racionalização técnica da desigualdade. Autores como De Angelis e Harvie (2008) defendem, ainda, que esse processo consolidou um novo regime de disciplinamento social, no qual o trabalho reprodutivo, especialmente aquele exercido por mulheres, famílias em condição de pobreza e populações racializadas, é capturado por métricas de impacto e políticas de corresponsabilização, sem qualquer transformação nas condições estruturais de sua exploração.

A valorização discursiva da primeira infância, nesse contexto, mascara a reprodução de desigualdades, ao mesmo tempo em que reorganiza o papel do Estado, das famílias e dos indivíduos sob os imperativos da produtividade e da estabilidade fiscal. Essa estratégia discursiva, permite que o investimento social seja apresentado como uma política progressista, mesmo quando mantém – ou intensifica –

desigualdades de gênero, raça e classe (Jenson; Nahas, 2012). A função ideológica do discurso do investimento social, portanto, reside em sua capacidade de apresentar como consensual e tecnicamente neutra uma agenda política profundamente imbricada com as dinâmicas contemporâneas de acumulação de capital, financeirização e precarização da vida.

Em suma, a análise do discurso institucional do Unicef evidencia como a noção de investimento social, especialmente aplicada à primeira infância, opera como um vetor central de racionalização das políticas sociais contemporâneas. A transformação da infância pobre em promessa de capital humano, legitimada por evidências de retorno econômico e indicadores de impacto, reorganiza os fundamentos da proteção social em termos de produtividade, eficiência fiscal e competitividade nacional. Ainda que esse discurso reivindique uma lógica de modernização do Estado de bem-estar, como propõem autores como Morel, Palier e Palme (2012), Esping-Andersen (2002, 2017), ele tende a reforçar os mecanismos de responsabilização individual e disciplinamento social característicos da racionalidade neoliberal.

A financeirização da reprodução social e a captura do trabalho reprodutivo sob a roupagem de investimento de alto retorno, como apontaram Dowling e Harvie (2014; 2019), revelam o caráter profundamente ideológico desse discurso. Nesse contexto, o cuidado e a primeira infância são valorizados somente na medida em que podem ser convertidos em ativos produtivos. Ao mesmo tempo em que promete equidade e inclusão, a retórica do investimento social atua como uma ferramenta política de gestão da pobreza, promovendo sua reprodução sob novos moldes.

**Em síntese, ao converter o desenvolvimento da primeira infância em ativo de alta rentabilidade fiscal, o Unicef consolida a lógica do investimento social como novo consenso institucional.** Assim, a lógica DPI ratificou o deslocamento do foco do direito universal para um regime ancorado na ativação, na corresponsabilização familiar e no imperativo do retorno fiscal, elementos que reaparecerão nas subseções seguintes, reforçando o padrão global de rearranjo do bem-estar.

A seguir, examinamos como esse consenso foi tensionado pela reconfiguração neoliberal que marca a virada do milênio, redefinindo os limites entre proteção social e mercado.

### 4.3 Uma agenda do milênio: primeira infância na agenda global do século XXI

Como uma criança que, segundo Manoel de Barros, aprende a "transver o mundo" brincando com pedras, chegamos ao início do século XXI. Vemos como as mesmas diretrizes de ativação, corresponsabilização e retorno fiscal moldam as prioridades temáticas do Unicef no pós-2008, especialmente no campo da nutrição e da proteção contra violências. Se, até aqui, vimos como o léxico do investimento em capital humano tornou-se central para justificar intervenções sociais em contextos neoliberais, agora adentramos a etapa em que esse discurso se consolida numa **Agenda do Milênio**, estruturando a primeira infância dentro de um conjunto globalmente articulado de metas e indicadores. Tal agenda prometia, como já visto, romper o **ciclo intergeracional da pobreza**. Neste item, continuamos a auscultar o silêncio das pedras: revelar como, sob o brilho sedutor dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), permaneceram ocultas as contradições que denunciam a persistente instrumentalização das crianças na primeira infância em situação de maior vulnerabilidade como engrenagem funcional à reprodução ampliada do capital.

#### 4.3.1 De Dakar (2000) ao Comentário Geral n.º 7 (2005): a ascensão da primeira infância na Agenda do Milênio

**Uma agenda do milênio**, assim o Unicef nomeou o conjunto de compromissos que, às vésperas dos anos 2000, passou a enquadrar a primeira infância como questão estratégica para o capital global. O rótulo não é neutro, ele ecoa a agenda globalmente estruturada (Dale, 2004), na qual organismos multilaterais – UNESCO, Banco Mundial, OCDE – padronizaram políticas nacionais em nome da competitividade (Souza, 2016).

O pontapé inicial veio no Fórum Mundial de Educação de Dakar (abril de 2000). Ali os Estados assumiram o Marco de Ação de Dakar, cujo primeiro objetivo determinava “[...] expandir e melhorar o cuidado da criança pequena, especialmente das mais vulneráveis e em maior desvantagem” (UNESCO, 2000, p. 8). O documento já distinguia dois públicos: programas de desenvolvimento para menores de quatro anos e expansão da pré-escola para os demais, sempre

acompanhados de educação parental destinada a disciplinar as famílias pobres.

A inflexão de Dakar, contudo, só se compreende plenamente quando revisitada à luz da Declaração de Jomtien (1990), na qual a educação básica foi elevada a direito humano fundamental, porém medida por indicadores de eficiência econômica e pela promessa de formar uma força de trabalho mais produtiva. Ao deslocar o debate das desigualdades estruturais para a arena das competências úteis ao mercado, Jomtien inaugurou uma escolarização **mínima** e **utilitarista** que convertia a infância em ativo de capital humano. Dez anos depois, Dakar não rompeu com esse paradigma: ao estender a pauta da *Educação para Todos* para crianças de 0 a 8 anos, incorporava o cuidado e a estimulação precoce como novas fronteiras de investimento, mantendo, contudo, a lógica de focalizar recursos nos chamados bons pobres, aqueles cujos corpos ainda poderiam ser moldados em futuros cidadãos-consumidores. Em outras palavras, Dakar reforçou – e não superou – o binômio ativação/corresponsabilização cristalizado nos anos 1990. Ampliava-se a faixa etária alvo, mas preservava-se a concepção de primeira infância como janela de oportunidade para maximizar retornos fiscais, deixando intocados os determinantes de classe, raça e dependência que produzem a pobreza infantil.

Em síntese, ao reforçar a lógica do investimento social inaugurada em Jomtien, Dakar preparou o terreno político-discursivo sobre o qual, seis meses depois, a Cúpula do Milênio cristalizou essa orientação na Declaração do Milênio e nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Embora abrangentes, os ODM reforçaram a lógica inaugurada em Dakar: universalizar o ensino primário (ODM 2) e erradicar a pobreza extrema (ODM 1) tornaram-se métricas-guia para avaliar o desempenho de nações de economia periférica até 2015.

Cabe sinalizar, contudo, que se tratava de um movimento típico das políticas neoliberais de focalização: concentrava-se o escasso gasto social nos **bons pobres**, isto é, naqueles cuja força de trabalho infantil ainda pode ser moldada em futuros cidadãos-consumidores (Ivo, 2003). O investimento na educação das crianças vulneráveis aparecia não como direito, mas para reduzir custos futuros e desbloquear **novos mercados** de capital humano (Campos, 2008). O próprio Unicef sintetizou essa lógica ao afirmar que “[...] a educação é um dos melhores investimentos que uma nação pode fazer” (Unicef, 2002, p. 14 – tradução da autora).

Os **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)** lançaram a primeira infância para o centro das negociações multilaterais ao longo da década de 2000. Em meio à instabilidade econômica e à contestação de pactos internacionais, a ONU publicizou um conjunto de metas que, nas palavras de Jannuzzi e De Carlo (2018, p. 8), buscavam assegurar “[...] um estágio de desenvolvimento sustentável mais avançado e equânime em suas três dimensões: econômica, social e ambiental”. A difusão dos ODM estimulou governos a elaborarem planos, trocarem documentos e exibirem resultados em fóruns globais (Ruediger; Jannuzzi, 2018), criando um campo de comparação permanente que ampliou a visibilidade da primeira infância.

Essa convergência política (sistemizada no quadro 17) relacionava metas dos ODM a indicadores de primeira infância. O monitoramento público, amparado em um arsenal de estatísticas comparativas, transformou o (não)-cumprimento das metas numa fonte de pressão sobre Estados, obrigados a justificar sua performance diante da sociedade e dos meios de comunicação (Jannuzzi; De Carlo, 2018). Nesse sentido, o Unicef reconhecia a relação dos ODM com a infância, destacando que

[...] **cada um dos ODM está conectado ao bem-estar das crianças** – desde a erradicação da pobreza extrema e da fome até a proteção do meio ambiente para as gerações futuras. Além disso, os ODM unificaram a comunidade internacional em torno de um conjunto de metas de desenvolvimento comuns, criando uma rara oportunidade de melhorar a vida das crianças, que agora representam mais de 40% da população do mundo em desenvolvimento e metade da população dos países menos desenvolvidos (Unicef, 2006, p. 4 – tradução e grifos da autora).

**Quadro 17 – ODM: Metas para Primeira Infância**

<b>Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)</b>	<b>Metas Relacionadas à Primeira Infância</b>
<b>1. Erradicar a extrema pobreza e a fome</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reduzir pela metade a proporção de pessoas que vivem com menos de US\$ 1 por dia.</li> <li>- Reduzir pela metade a proporção de pessoas que sofrem de fome, impactando a nutrição infantil.</li> </ul>
<b>2. Atingir o ensino básico universal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Garantir que todas as crianças, meninos e meninas, completem o ensino fundamental, promovendo ações desde a primeira infância.</li> </ul>
<b>3. Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Eliminar disparidades de gênero na educação, garantindo igualdade de oportunidades desde os primeiros anos de vida.</li> </ul>
<b>4. Reduzir a mortalidade infantil</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reduzir em dois terços a mortalidade de crianças menores de cinco anos, diretamente ligada à saúde e nutrição.</li> </ul>
<b>5. Melhorar a saúde materna</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reduzir a mortalidade materna, influenciada diretamente por condições de pré-natal e de saúde reprodutiva.</li> <li>- Assegurar acesso a cuidados pré-natais e pós-natais adequados.</li> </ul>
<b>6. Combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reduzir a transmissão do HIV de mãe para filho/a.</li> <li>- Ampliar o acesso a tratamento e prevenção de doenças que afetam diretamente crianças na primeira infância.</li> </ul>
<b>7. Garantir a sustentabilidade ambiental</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumentar o acesso a água potável segura e a condições sanitárias adequadas.</li> </ul>
<b>8. Estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fomentar cooperação internacional para melhorar condições de vida das crianças nos países em desenvolvimento.</li> </ul>

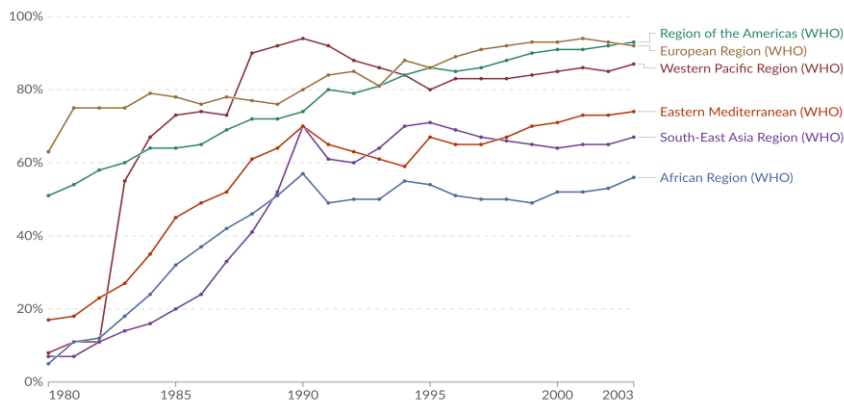
**Fonte:** *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório 2015*. Nova York: ONU, 2015. Sistematizado pela autora, 2025.

Contudo, a universalidade aparente dos ODM mascarava profundas assimetrias. O avanço da cobertura vacinal contra difteria, tétano e coqueluche (DTC) entre 1980 e 2003 foi irregular: muitos países permaneceram aquém da imunização universal, evidenciando que metas globais não compensam diferenças estruturais de ponto de partida. Na África Subsaariana, uma em cada cinco crianças menores de cinco anos entre 2010 e 2020 teve taxas de abandono da vacinação pentavalente (ou seja, não recebeu todas as doses preconizadas). Ou

seja, há um patamar de cobertura vacinal na região africana que tem problemas de sua expansão (Gráfico 16)

É preciso lembrar ainda que há outro paradoxo nessa métrica - a África, por exemplo, representa 25% do uso global total de vacinas, mas 99% dessas vacinas são fabricadas no exterior (Doua et al, 2025).

**Gráfico 16** – Cobertura DTP em Crianças de 1 ano (1980-2003)



**Fonte:** OMS e Unicef (2024) – processado por *Our World in Data*.

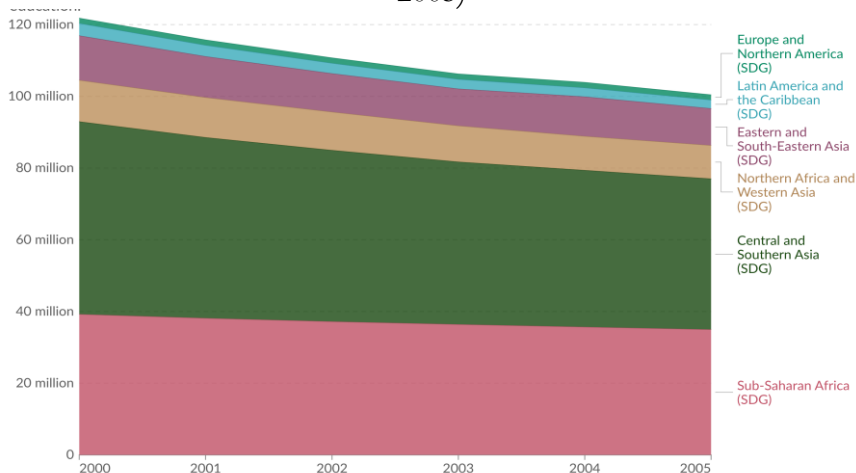
**Nota:** Difteria e coqueluche são doenças respiratórias infecciosas causadas por bactérias na garganta e nas vias aéreas. O tétano é uma infecção bacteriana que causa espasmos musculares graves, febre, dor de cabeça e pode ser fatal.

O recorte vacinal (Gráfico 16) revela que, mesmo após duas décadas de campanhas globais, vastos contingentes infantis permaneceram à margem da imunização essencial, evidenciando que a mera fixação de metas não corrigiu ao longo das décadas os abismos de infraestrutura, financiamento e poder que separam centro e periferia.

Já o contingente de crianças fora da escola (Gráfico 17) confirma que, onde prevalecem ajustes fiscais e baixos salários docentes, a promessa de ensino básico universal converte-se em estatística de exclusão. Milhões de crianças fora da escola, sobretudo na África Subsaariana, apesar do objetivo de educação primária universal, evidenciam que a lógica numérica dos ODM não considerava que a reprodução ampliada do capital cria, necessariamente, bolsões de superexploração-que tecnologias de gestão de pobreza não conseguem sanar. Tomados em conjunto, saúde e educação desnudam o mesmo paradoxo: convertidos em métricas de performance, indicadores que

deveriam expressar direitos acabam legitimando intervenções focalizadas que, no máximo, administram – e nunca poderiam erradicar enquanto persistir o próprio modo de produção capitalista – a superexploração do trabalho e a dependência tecnológica que alimentam a acumulação periférica. Assim, as curvas de imunização e escolarização ilustram, na realidade concreta, que o paradigma numérico dos ODM opera no limite do tolerável, apagando as determinações de classe, raça e território que produzem a vulnerabilidade infantil.

**Gráfico 17 – Crianças Fora da Escola Primária por Região (2000-2005)**



**Fonte:** Instituto de Estatística da UNESCO (2024) *Our World in Data*.

Uma vez que os ODM possuíam ligação com a infância, o Unicef passou a tê-los como o principal norteador de suas ações nos anos 2000, defendendo o seu comprometimento para as metas traçadas serem alcançadas. O Unicef (2006, p. 1 – tradução da autora) defendia que

**A realização dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e dos objetivos mais amplos da Declaração do Milênio transformará a vida de milhões de crianças, que serão poupadas de doenças e mortes prematuras, escaparão da pobreza extrema e da desnutrição, obterão acesso a água potável e instalações de saneamento decentes e completarão a escola primária.**

A mensagem combinava apelo humanitário – transformando a vida de milhões de crianças que escaparam de **morte prematura** – com focalização: priorizar crianças em extrema pobreza. A pobreza é tratada como déficit individual e não expressão da luta de classes ou do padrão de especialização dependente (Campos,2008). Se milhões saírem da extrema pobreza, outros milhões chegarão à mesma condição, porque o próprio metabolismo do capital exige a reposição constante de mão de obra barata e territórios para explorar. A contabilidade triunfalista dos ODM, ancorada em linhas de pobreza arbitrárias, confunde pequenas oscilações estatísticas com ruptura estrutural, celebra quem ultrapassa a marca diária de US\$ 1,90, mas silencia sobre os mecanismos – crises periódicas, ajustes fiscais, precarização do trabalho – que empurram novas famílias para baixo desse limiar. Ao despolitizar as causas da desigualdade e concentrar-se em gerir estoques de pobres, a agenda do milênio converte-se num ciclo de alívio temporário, no qual cada vitória anunciada pelo Unicef carrega, em origem, a reprodução futura da mesma vulnerabilidade infantil que afirma combater.

Os ODM se constituíram, assim, como uma agenda social simplista, com clara prioridade em mitigar iniquidades sociais básicas relacionadas, principalmente, à pobreza, nutrição e saúde, com foco nos países periféricos, mas sem contemplar todo o escopo de direitos da infância assegurados na Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC), nem os países centrais (Ruediger; Jannuzzi, 2018). Essa abordagem quantitativa e simplificada ignorava as causas da pobreza e das desigualdades sociais, sem oferecer soluções estruturais e sustentáveis.

Nesse sentido, a diminuição da pobreza e, por consequência, o combate à fome é posto como um compromisso internacional, indicando que a busca pela superação da condição de pobreza foi um dos compromissos mais reiterados nos documentos formativos e declarações finais de diversas conferências mundiais<sup>87</sup> promovidas pela ONU nos últimos cinquenta anos (Cidamore; Koehler; Pogge, 2016). Contudo, conforme discutimos ao longo do item, a pobreza é tratada como uma questão residual dos processos de reformas estruturais dos

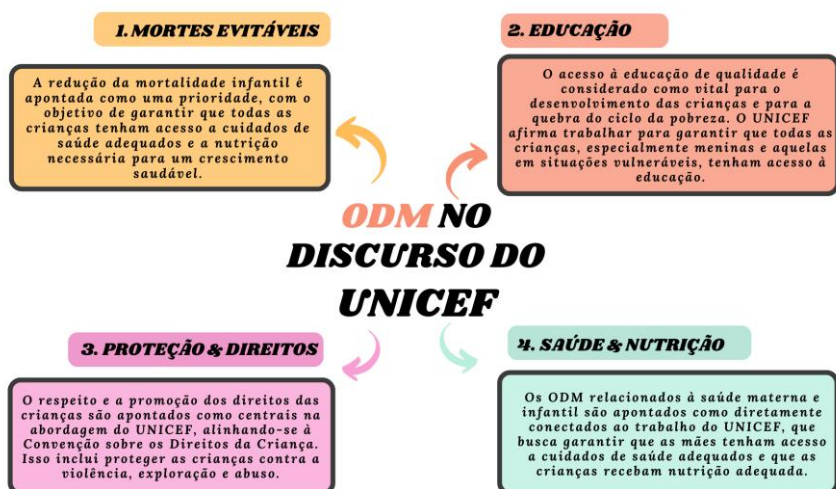
---

<sup>87</sup> São exemplos de conferências mundiais que trataram o tema pobreza: Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (1994), Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social (1995) e da Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial (1996).

Estados, cujos desdobramentos resultaram em desenvolvimento inadequado dos países. Somado a isto, os ODM não consideraram as assimetrias globais e locais, estabelecendo metas e parâmetros como se todos os países partissem do mesmo ponto (Reis et al, 2017). E não partiam.

A seletividade dessa agenda aparecia nos quatro eixos de atuação (Figura 20). Todos vinculam direitos infantis a metas mensuráveis que autorizariam, segundo o Unicef, a expansão do capital humano e, por consequência, do próprio mercado.

**Figura 20 – ODM no Discurso do Unicef**



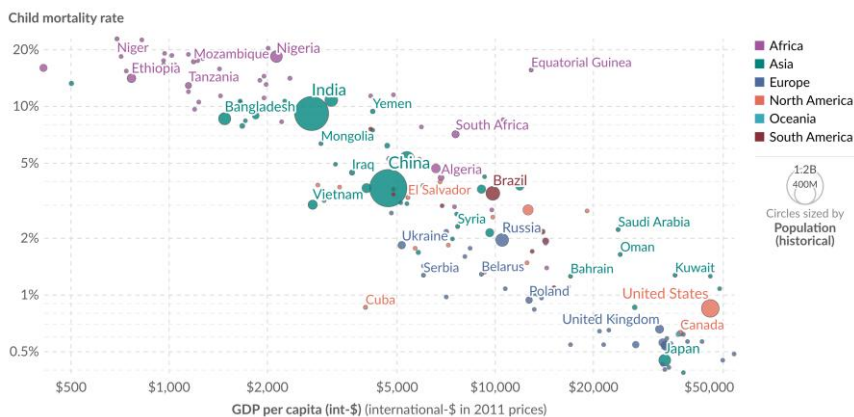
**Fonte:** Documentos do Unicef. Sistematizado pela autora, 2025.

O Unicef utilizou em seu discurso a conformação de uma agenda internacional em torno dos ODM para justificar que o alcance das metas pactuadas era essencial para garantir o bem-estar e o desenvolvimento das crianças em todo o mundo. Nesse sentido, fazia a defesa de que as crianças são fundamentais para o alcance de tais metas, uma vez que o progresso em direção à superação da pobreza extrema e os seus efeitos mortais poderiam ser medidos a partir do monitoramento da situação de vida das crianças e, entre os indicadores, está a mortalidade infantil. De acordo com o Unicef (2007, p. 5 – tradução da autora):

A sobrevivência infantil é o padrão de ouro para medir a probabilidade de alcançar os **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio** (ODM). O compromisso de erradicar a pobreza extrema e a fome (ODM 1), reduzir a mortalidade infantil (ODM 4), melhorar a saúde materna (ODM 5), combater o VIH e a SIDA, a malária e outras doenças (ODM 6), garantir a sustentabilidade ambiental (ODM 7) e desenvolver uma parceria global para o desenvolvimento (ODM 8) constituem a espinha dorsal do trabalho do Unicef para garantir que as crianças sobrevivam e prosperem.

A correlação entre PIB per capita e mortalidade infantil em 2000 reforçava o argumento de que crescimento econômico reduziria mortes precoces (Gráfico 18). Contudo, essa relação empírica não provava causalidade direta nem garantia distribuição de ganhos, uma vez que a riqueza pode coexistir com bolsões de miséria, como analisa Harvey (2011). Ao esvaziar a crítica das relações de produção, o discurso do Unicef converteu a infância em índice de eficiência macroeconômica e legitimou intervenções focalizadas que pouparam as raízes da desigualdade.

**Gráfico 18** – Mortalidade infantil × PIB per capita (2000)



**Fonte:** Gapminder (2020); Grupo Interações da ONU para Estimativa da Mortalidade Infantil (2024); Bolt e van Zanden - Projeto Maddison, elaborado por *OurWorldinData.org*.

**Nota:** O PIB per capita é expresso em dólares internacionais a preços de 2011.

Em síntese, os ODM constituíram uma agenda social minimalista, quantificaram iniquidades, mas despolitizaram suas causas. Sob o verniz humanitário, reafirmaram o paradigma neoliberal segundo

o qual desenvolvimento se faz por meio de investimentos seletivos em capital humano, não pela transformação das estruturas produtivas e pela redistribuição da riqueza. Nesse registro, a institucionalização de metas globais para a primeira infância funcionou menos como garantidora de direitos e mais como dispositivo ideológico de legitimação da ordem vigente.

No itinerário que consolidou uma **agenda globalmente estruturada para a primeira infância**, a **Sessão Especial da Assembleia-Geral da ONU sobre Crianças** (Nova Iorque, maio de 2002) representou a articulação política que faltava entre os ODM e as diretrizes específicas para a infância. Reunidos sob o lema *Um Mundo Apropriado para as Crianças*, os 190 Estados-membros<sup>88</sup> reafirmaram as metas do milênio e converteram-nas em compromissos concretos de saúde, educação e proteção infantil até 2015 (Nações Unidas, 2002). O Quadro 18 sintetiza a sobreposição quase total entre os dois documentos: o pacto infantil amplia os ODM, mas não lhes foge à lógica.

**Quadro 18** – ODM × “Um Mundo Apropriado” (comparativo)  
(Continua)

Categories	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)	Um Mundo Apropriado para as Crianças	Pontos em Comum
<b>Erradicação da Pobreza e da Fome</b>	Erradicar a extrema pobreza e a fome (ODM 1)	Proteger crianças da pobreza e da fome.	Ambas as iniciativas priorizam a redução da pobreza e fome infantil e garantem a nutrição adequada.
<b>Educação</b>	Garantir a educação primária universal (ODM 2)	Assegurar educação de qualidade e acesso universal à escola.	Foco na educação como direito fundamental, especialmente

<sup>88</sup> Embora o documento “*Um Mundo Apropriado para as Crianças*” tenha sido adotado por consenso durante a Sessão Especial da Assembleia Geral da ONU sobre a Criança (Nova Iorque, maio de 2002), não há, nos registros públicos do documento, uma lista nominal dos países signatários.

<b>Categorias</b>	<b>Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)</b>	<b>Um Mundo Apropriado para as Crianças</b>	<b>Pontos em Comum</b>
			para crianças em situação de pobreza e desigualdade.
<b>Igualdade de Gênero</b>	Promover a igualdade de gênero e a autonomia das mulheres (ODM 3)	Garantir que meninas e meninos tenham oportunidades iguais	Compromisso com a equidade de gênero na educação e em outras áreas sociais.
<b>Saúde Infantil</b>	Reduzir a mortalidade infantil (ODM 4)	Melhorar a saúde e o bem-estar infantil, reduzindo taxas de mortalidade infantil.	Ambos visam reduzir a mortalidade infantil por meio do acesso à saúde e a nutrição.
<b>Saúde Materna</b>	Melhorar a saúde materna (ODM 5)	Assegurar cuidados pré-natais e adequados para mães.	A saúde materna é vista como essencial para o bem-estar infantil.
<b>Combate a Doenças</b>	Combater HIV/AIDS, malária e outras doenças (ODM 6)	Proteger crianças contra HIV/AIDS e garantir o acesso ao tratamento.	Priorização do combate a doenças que afetam crianças e suas famílias.
<b>Sustentabilidade Ambiental</b>	Garantir a sustentabilidade ambiental (ODM 7)	Criar um ambiente saudável para crianças promovendo sustentabilidade.	Compromisso com proteção ambiental para garantir um futuro melhor para as crianças.
<b>Parcerias para o Desenvolvimento</b>	Estabelecer parcerias mundiais para o desenvolvimento (ODM 8)	Mobilizar esforços internacionais para os direitos das crianças.	Ambos destacam a necessidade de colaboração global para alcançar as metas.

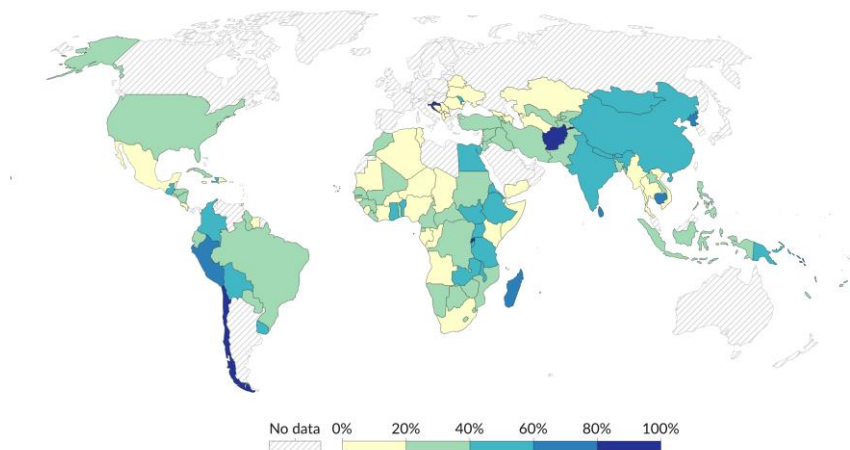
**Fonte:** ODM (2000) e documento “Um mundo Apropriado para as Crianças” (Nações Unidas, 2002). Sistematizado pela autora, 2025.

Tal como ocorrera em Dakar, o texto de 2002 voltou a colocar a **família**, e sobretudo a **mãe**, no centro da execução das metas. O **lar, como unidade elementar da sociedade**, responsável primeiro pelo cuidado e pela educação, foi proclamado. Porém, o direito anunciado à proteção social não desceu ao chão das políticas, o que se materializa são instruções comportamentais voltadas às famílias pobres, ancoradas em prescrições médico-pedagógicas (Lemos et al., 2015; Campos, 2008). A retórica de fortalecimento familiar converteu-se mais uma vez em mecanismo de **transferência de responsabilidade** do Estado para a esfera doméstica.

Parágrafo 15: A família é a unidade básica da sociedade e, como tal, deve ser reforçada. A família tem direito a receber proteção e apoio completos. A proteção, a educação e o desenvolvimento da criança é, a princípio, responsabilidade da família. Todas as instituições da sociedade devem respeitar os direitos das crianças, assegurar seu bem-estar e dar assistência apropriada aos pais, às famílias, aos tutores legais e às demais pessoas encarregadas do cuidado com as crianças **para poderem crescer e se desenvolver em um meio seguro e estável e em um ambiente de felicidade, amor e compreensão, tendo em mente que em diferentes sistemas culturais, sociais e políticos existem várias formas de família** (Nações Unidas, 2002, p. 19-20, grifos da autora).

O mesmo desenho reapareceu na **Estratégia Global para a Alimentação de Lactentes e Crianças de Primeira Infância** (OMS/Unicef, 2002). A amamentação exclusiva e a introdução de alimentos seguros são defendidas, com razão, como direitos humanos fundamentais; porém, o documento justifica as medidas pelas economias que proporcionariam: “[...] *intervenções integradas custariam US\$ 414 milhões anuais, enquanto ações paralelas elevariam o gasto em 60 %*” (Unicef, 2005, p. 4). A figura 21 evidencia, a partir das taxas regionais de aleitamento, que a eficácia depende de condições materiais – saneamento, renda, tempo – que o texto não problematiza. O resultado é uma agenda nutricional tecnicista que, no limite, converte o corpo infantil em variável de eficiência macroeconômica.

**Figura 21 – Aleitamento Materno Exclusivo<sup>89</sup> (2005)**



**Fonte:** Pesquisas Demográficas e de Saúde (DHS) e Unicef (via Banco Mundial) (2005).

Ainda assim, o documento *Estratégia Global para a Alimentação de Lactentes e Crianças de Primeira Infância* (2002), ao se autodenominar como um guia a ser seguido pelos países, funcionou como um forte indutor de políticas sociais para a primeira infância no âmbito da saúde e nutrição, auxiliando a colocá-la em evidência e chamar a atenção dos governos locais para a necessidade de ações direcionadas a esse segmento geracional. Na realidade, a influência desse documento por ser vista, por exemplo, em documentos como o *“Infant and Young Child Feeding Policy”* (2007), da África do Sul, que aborda diretrizes para a alimentação infantil, promovendo práticas de nutrição adequadas para a primeira infância, e as *“Bases para a discussão da Política Nacional de Promoção, Proteção e Apoio ao Aleitamento Materno”* (2017), do Brasil, que reforçam a importância do aleitamento materno e da nutrição adequada como direitos essenciais para o desenvolvimento saudável das crianças. Ambos os documentos, embora específicos aos contextos nacionais, estão alinhados com as diretrizes globais que serviram como norte para orientar as políticas

---

<sup>89</sup> A proporção de crianças menores de seis meses alimentadas somente com leite materno nas últimas 24 horas. OMS e Unicef recomendam que as crianças sejam amamentadas exclusivamente durante os primeiros 6 meses de vida – o que significa que não são administrados outros alimentos ou líquidos fornecidos, incluindo água.

públicas locais, defendendo que a nutrição infantil seja tratada como uma prioridade de saúde pública.

Em 2005, o *Comentário Geral n.º 7* do Comitê da ONU sobre os Direitos da Criança coroou esse ciclo. De maneira geral, o documento destacava que as crianças pequenas são titulares de todos os direitos consagrados na Convenção sobre os Direitos da Criança e que a infância é um período crítico para a realização desses direitos (UN, 2005). Nesse documento, o Comitê propôs uma definição de primeira infância como o período abaixo dos 8 anos e discutiu a necessidade de políticas abrangentes que considerassem as diversidades culturais e as vulnerabilidades das crianças (UN, 2005). Podemos considerar que o Comentário foi um documento amplo, dado que também aborda a importância do papel dos pais e cuidadores, a necessidade de serviços de saúde e educação adequados, e a proteção das crianças em situações de risco, como abuso, negligência e discriminação (UN, 2005). O documento concluiu que a realização dos direitos das crianças na primeira infância requer um compromisso coletivo de governos, comunidades e famílias para garantir um ambiente seguro e propício ao desenvolvimento (UN, 2005).

Verificamos que os principais objetivos do Comentário Geral No. 7 foram: fortalecer a compreensão dos direitos humanos de todas as crianças jovens e chamar a atenção dos Estados para suas obrigações; comentar sobre as características específicas da primeira infância que impactam a realização dos direitos; e encorajar o reconhecimento das crianças jovens como atores sociais desde o início da vida, considerando suas necessidades e vulnerabilidades (UN, 2005). Tais objetivos demonstravam o empenho do Comitê em chamar a atenção da comunidade internacional para as questões relativas à primeira infância.

Ao reconhecer que as crianças até oito anos são titulares de todos os direitos da Convenção, o documento convocava os Estados a **apoiarem famílias e serviços públicos. Contudo, como lembrou** Coutinho (1989), o Estado capitalista age para conservar a ordem que o sustenta; logo, o suporte prometido tende a reproduzir a mesma estratificação social que afirma combater. A referência a Gramsci (2000) ajuda a decifrar o paradoxo: ao veicular a ideologia burguesa via escola, família e políticas sociais focalizadas, o Estado reforça a hegemonia sobre as classes subalternas.

Nesse quadro, o Unicef reiterava a retórica do *melhor começo de vida*: se todas as crianças são titulares de direitos, argumentava-se, então cabe aos Estados garantir seu acesso a serviços de saúde, nutrição, proteção e educação capazes de sustentar um desenvolvimento físico, cognitivo e emocional pleno. A ênfase recaía sobre a primeira infância como janela de oportunidade crítica, justificando investimentos focalizados prometerem alto retorno social. As dimensões prioritárias dessa agenda (Figura 22) desdobraram-se em eixos inter-relacionados de atuação que vão da sobrevivência infantil ao empoderamento das famílias, sempre atravessados pela lógica de eficiência que problematizamos ao longo do item.

**Figura 22** – Agenda do Milênio (Unicef)



**Fonte:** Documentos do Unicef, sistematizado pela autora, 2025.

Em síntese, o quinquênio 2000-2005-selou o enquadramento da primeira infância como investimento social de alto retorno: Dakar forneceu a matriz pedagógica, os ODM universalizaram métricas de desempenho e os pactos de 2002-2005 internalizaram a família-mãe como braço executor dos direitos infantis. Esse edifício normativo, contudo, seria posto à prova poucos anos depois, quando a crise financeira de 2008 expôs a fragilidade das promessas de crescimento inclusivo e reconfigurou o vocabulário multilateral em torno da resiliência e da austeridade fiscal. É justamente esse deslocamento, do otimismo milenar às respostas pós-crise, que analisamos a seguir.

### **4.3.2 Impactos da Crise Capitalista de 2008 nas Políticas Sociais para a Primeira Infância: o discurso do Unicef para combater a pobreza e promover a igualdade social**

A entrada no novo milênio, conforme discutimos no item anterior, concretizou a inclusão da primeira infância nas agendas governamentais. Na transição dos anos 1990 para os anos 2000, o discurso do Unicef sofreu uma sutil mudança: se na década de 1990 a ênfase estava na diminuição da pobreza de forma geral, a partir dos anos 2000, ainda que a redução da pobreza continuasse sendo um objetivo central, a instituição passou a destacar a primeira infância como eixo estratégico para o desenvolvimento, alinhando-se aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). A primeira infância continuava sendo considerada importante; entretanto, a partir da crise capitalista de 2008, o discurso do Unicef passou a considerar os impactos desse contexto sobre esse grupo etário, reforçando a necessidade de políticas voltadas à proteção social e ao bem-estar das crianças em um cenário de instabilidade econômica. O Unicef passou a enfatizar como mulheres e crianças na primeira infância, especialmente as mais pobres, foram desproporcionalmente impactadas pelo colapso dos mercados e pela consequente retração dos gastos públicos. Nesse contexto, o Unicef (2009, p. 3 – tradução da autora) destacou que

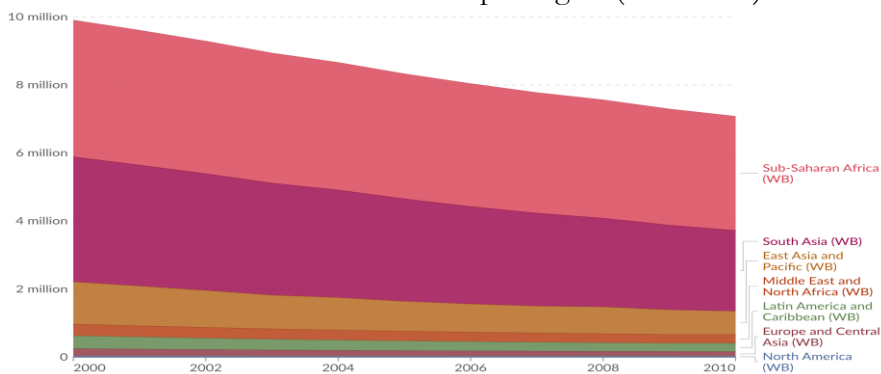
[...] à medida que os efeitos insidiosos da insegurança alimentar e da crise econômica se espalhavam, enquanto os conflitos e as catástrofes naturais devastavam muitas partes do globo. Os mais duramente atingidos pelas consequências econômicas foram as famílias e as crianças pobres nos países de baixo e médio rendimento onde a Unicef opera. O Banco Mundial estima que 130 milhões de pessoas foram empurradas para a pobreza extrema; outros 64 milhões de pessoas a mais do que seria esperado sem os choques econômicos poderiam juntar-se às suas fileiras em 2010.

O Unicef também enfatizou o impacto que a recessão exercia sobre os recursos públicos e privados, advertindo que isso levou a redução da ajuda externa dos países centrais. “[...] muitos países em desenvolvimento podem também ser forçados a restringir os gastos em

investimentos no desenvolvimento humano, incluindo nos cuidados de saúde e na educação, fundamentais para os direitos das crianças” (Unicef, 2009, p. 3 – tradução da autora).

Diante da discussão sobre a destinação de recurso, o Unicef apontou que o mundo não poderia permitir “[...]a perda de potencial humano quando mais de 9 milhões de crianças perecem todos os anos antes de completarem cinco anos” (Unicef, 2008, p. 7 – tradução e grifos da autora). Como se observa no Gráfico 19, entre 2000 e 2007, o número absoluto de óbitos de menores de cinco anos caiu de forma relativamente acelerada em todas as regiões. Porém, a partir do choque financeiro de 2008, a inclinação das curvas perde fôlego. A redução prossegue, mas em ritmo bem mais lento, e em áreas como a África Subsaariana e o Sul da Ásia quase estagna entre 2008 e 2010. Essa desaceleração corrobora a advertência do Unicef de que crises econômicas podem corroer pequenos ganhos sociais recentes, ao mesmo tempo em que evidencia os limites de uma estratégia fundada somente em ganhos marginais de eficiência. Sem atacar os determinantes estruturais da mortalidade infantil – pobreza, desigualdade e subfinanciamento dos sistemas públicos de saúde – as quedas tendem a se esgotar rapidamente.

**Gráfico 19** – Mortes infantis por região (2000-2010)



**Fonte:** Grupo Interações da ONU para Estimativa da Mortalidade Infantil (via Banco Mundial) (2025) – processado por *Our World in Data*.

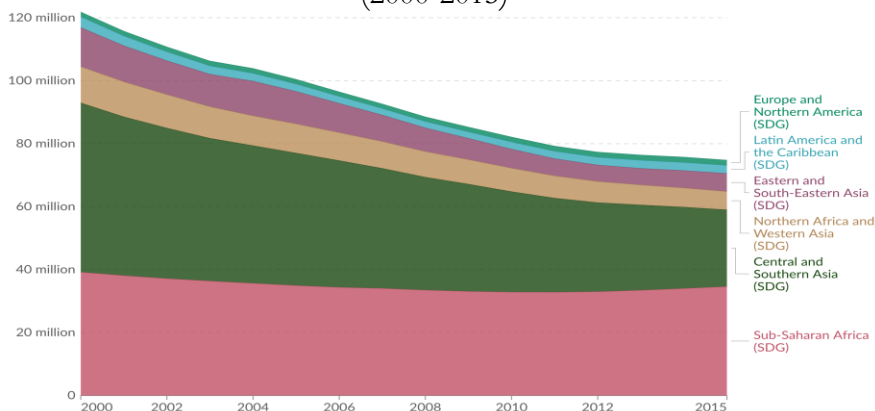
O discurso do Unicef sugere que a morte de crianças é apontada pela instituição não como uma preocupação pelo fato de muitas delas não estarem tendo acesso a direitos básicos, mas sim o impacto em termos de reprodução da força de trabalho que tem com a

morte das crianças. A lógica de valorização do ser humano como força de trabalho em potencial, e não como sujeito de direitos, continuava presente no discurso da instituição. Nesse caso, a reprodução social subordinada às necessidades do capital, os discursos tidos como humanitários são capturados por uma lógica de acumulação (Harvey, 2014; Mézáros, 2002). A preocupação com a perda de potencial humano poderia ser interpretada como uma manifestação da ideologia capitalista que reduz a existência humana à sua funcionalidade no sistema produtivo.

Cabe destacar que o Unicef reforça a naturalização do papel do mercado como regulador da vida social. Sobre esse aspecto, concordo com Klein (2007), que nos alerta que as crises do capital são frequentemente utilizadas como oportunidades para aprofundar políticas neoliberais que beneficiam o capital em detrimento da vida da classe trabalhadora. Assim, a morte de milhões de crianças não é somente uma tragédia social, mas um reflexo da lógica destrutiva do capitalismo, que, ao priorizar a acumulação de riqueza, trata vidas humanas como descartáveis quando não são economicamente úteis.

Outro ponto recorrente no discurso do Unicef nesse período foi o impacto da crise na educação infantil. Segundo a organização, “[...] a educação é muitas vezes a primeira vítima de uma recessão econômica e com ela vai a oportunidade de uma família sair da pobreza” (Unicef, 2008, p. 11 – tradução da autora). Destaca que a escassez de recursos públicos e o aumento do desemprego resultaram em um número crescente de crianças retiradas da escola para trabalhar, especialmente nos países ditos pobres. Isso porque, nas palavras do Unicef (2009, p. 3 – tradução da autora), “[...] os orçamentos familiares para alimentação e outras necessidades diminuíram, forçando alguns pais a enviar os seus filhos para o trabalho em vez da escola”. Embora não tenha havido uma queda expressiva nas matrículas escolares, a desaceleração no crescimento das inscrições em creches evidencia o impacto da crise, conforme ilustrado no gráfico 20.

**Gráfico 20 – Crianças Fora da Escola Primária por Região (2000-2015)**



**Fonte:** Instituto de Estatística da UNESCO (2024) – processado pelo Our World in Data. “Crianças fora da escola em idade escolar primária, ambos os sexos (número)” [conjunto de dados]. Instituto de Estatística da UNESCO, “Instituto de Estatística da UNESCO (UIS) - Educação” [dados originais].

Embora o Unicef manifeste uma preocupação com o impacto da crise capitalista sobre a educação, ela não está relacionada ao fato de crianças não estarem acessando um direito legalmente instituído. Mais uma vez, seu discurso manifesta a preocupação com a qualificação da mão de obra do futuro e sua produtividade, visto que, para a instituição.

Cada oportunidade perdida de educação é uma perda para a criança, **uma vez que a educação acelera a capacitação humana e transforma a sociedade**. Sem ela, as crianças mais marginalizadas ficarão ainda mais para trás, sobrecarregadas pela diminuição das oportunidades e pela **redução da produtividade**, o que também pesará fortemente nas economias e nas sociedades (Unicef, 2010, p. 18 – tradução e grifos da autora).

Essa perspectiva, extraída dos documentos do Unicef, reforça a educação infantil tratada como um investimento econômico e produtivo, muitas vezes desvinculado de seu caráter de direito fundamental (Quadro 19).

### Quadro 19 – Educação no Discurso Unicef (2008-18)

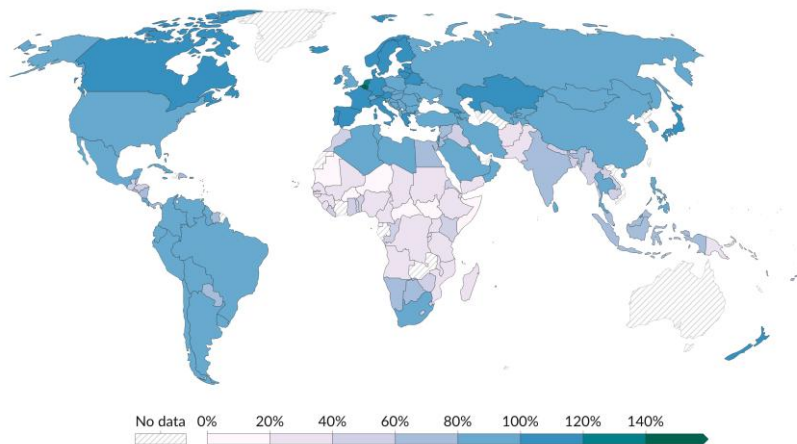
Ano	Documento	Discurso do Unicef sobre Educação
2013	Relatório Anual	"Investir nas crianças é um meio fundamental para erradicar a pobreza, impulsionar a prosperidade compartilhada e fortalecer a equidade intergeracional. Investir cedo é a única maneira de garantir que as crianças alcancem todo o seu potencial <b>como pessoas produtivas</b> , engajadas e capazes de contribuir plenamente para suas famílias e sociedades." (p. 12)
2015	Relatório Anual	"A educação é um direito fundamental e um dos investimentos mais abrangentes e benéficos no desenvolvimento que uma sociedade pode fazer. Ela oferece oportunidades para que crianças e jovens adquiram <b>habilidades essenciais para o trabalho</b> e a vida, ajuda as pessoas a <b>superarem a pobreza</b> e contribui para sua saúde e bem-estar." (p. 29)
2015	Situação Mundial da Infância	"O investimento na educação infantil traz <b>benefícios econômicos de longo prazo</b> , incluindo maior desempenho educacional e aumento da renda futura." (p. 116)
2016	Situação Mundial da Infância	"Há evidências de que a educação para a primeira infância pode preparar <b>crianças de lares mais desfavorecidos para um maior sucesso</b> ao ingressarem na escola primária." (p. 56)  " <b>Intervenções precoces podem até afetar ganhos futuros.</b> Pesquisas evidenciaram, por exemplo, que prevenir a desnutrição na primeira infância leva a um aumento de pelo menos 20% na renda horária ao longo da vida da criança." (p. 50)

**Fonte:** Documentos do Unicef, sistematizados pela autora (2025). Nota: tradução da autora.

Esse discurso revela uma concepção funcionalista da educação que ignora sua inserção estrutural nas relações de produção capitalistas. A ênfase na redução da produtividade como consequência da falta de acesso à educação instrumentaliza o direito à educação, subordinando-o às exigências do mercado e à lógica da acumulação de capital. **A tradução estatística desse discurso** aparece nos indicadores que o próprio Unicef e organismos parceiros tomam como prova de avanço. Ao privilegiar métricas de acesso, como matrículas brutas e taxas de não frequência, a instituição converte a realização de um direito em variável instrumental para medir retorno social e potencial de crescimento econômico. Esse recorte confirma a lógica funcionalista já

identificada no Quadro 19 e prepara o terreno para a leitura crítica dos dados que se seguem.

**Figura 23** – Matrícula no Secundário (2008)<sup>90</sup>

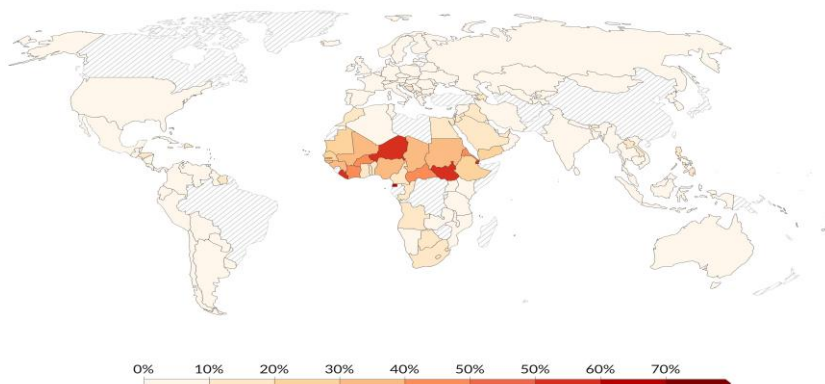


**Fonte:** Instituto de Estatística da UNESCO (2024) – processado pelo *Our World in Data*. Nota: a taxa bruta de matrícula pode ultrapassar 100% ao incluir alunos fora da idade oficial devido a admissões antecipadas ou tardias e repetência.

À primeira vista, o mapa de taxa **bruta de matrícula no ensino secundário** (Figura 23) parece celebrar o avanço educacional global, mas um segundo olhar revela fissuras profundas: enquanto Europa e América do Norte ostentam indicadores que ultrapassam 100% (sinal da universalização combinada à repetência e entradas tardias), a África Subsaariana permanece presa a patamares em torno de 40%. Todavia, mesmo essa expansão desigual do ensino secundário não revela todo o quadro. Quando olhamos para a etapa anterior, fica evidente que milhões de crianças sequer chegam a concluir o ensino primário — lacuna exposta pela Figura 23.

<sup>90</sup> Número de crianças de qualquer faixa etária matriculadas no ensino secundário, expresso como uma porcentagem da população total em idade oficial para o ensino secundário.

**Figura 24 – Crianças Fora da Escola Primária (2008)**<sup>91</sup>



**Fonte:** Instituto de Estatística da UNESCO (2024) – processado pelo *Our World in Data*.

Por outro lado, a **proporção de crianças em idade escolar primária fora da escola** (2008) lança luz sobre o “muro invisível” que separa as crianças aptas a converter-se em força de trabalho qualificada daquelas relegadas à condição de exército de reserva. Esses números, portanto, materializam a crítica que vimos tecendo: as metas globais de educação propagadas pelo Unicef naturalizam diferenças de partida e acabam legitimando políticas focalizadas que somente administram – em vez de suprimir – a desigualdade estrutural.

Ao repetir o mantra de que **cada ano adicional de escolaridade eleva o PIB e a produtividade futuros**, o discurso institucional desloca a tragédia de milhões de infâncias negadas da esfera do direito para a contabilidade do capital. Sob o olhar gramsciano, trata-se de forjar consenso em torno da ideia de que a escola vale porque rende, não porque emancipa. Marx já advertia que, sob o capitalismo, toda relação social se converte em coisa: aqui, o direito à aprendizagem é reificado em “ativo” cuja ausência representa perda de potencial humano – e, portanto, perda de valor. Os mapas representados nas figuras 23 e 24 funcionam, assim, como radiografia da própria lógica que pretendemos desvelar, onde o acesso à pré-escola e ao ensino fundamental depende da capacidade de gerar retorno

---

<sup>91</sup> Porcentagem de crianças em idade escolar primária que não estão matriculadas no ensino fundamental ou médio

econômico, multiplicam-se as crianças descartadas antes mesmo de entrarem na sala de aula.

Notamos, assim, a formação escolar se tornar uma mercadoria cujo valor se mede pela sua utilidade na esfera da produção (Marx, 1984). De acordo com Gramsci (2000), essa perspectiva reflete o predomínio da ideologia burguesa, que busca forjar o consentimento das massas para a manutenção da ordem vigente. A marginalização das crianças mais pobres, mencionada pelo Unicef, não é para nós entendida como um mero efeito colateral da falta de educação, mas sim um componente estrutural do capitalismo, que necessita da existência de uma reserva de mão de obra precarizada.

Em sua essência, o discurso do Unicef manteve uma concepção tecnocrática da educação, que a reduz a um meio para garantir o crescimento econômico, desconsiderando suas contradições estruturais. O não acesso à educação em uma conjuntura de crise do capital, sob essa ótica, não é compreendido como uma falha do sistema capitalista em assegurar direitos fundamentais, mas como um entrave à eficiência produtiva. A superação dessa lógica exige uma abordagem crítica da educação, que não a submeta aos imperativos do capital, mas a situe como um direito universal vinculado à emancipação humana e à luta por uma sociedade verdadeiramente igualitária.

A crise também agravou a insegurança alimentar. O Unicef relatava que "[...] as situações de vida das crianças e das mães foram devastadas pela queda das receitas e pelo aumento dos preços em 2008" (Unicef, 2008, p. 7 - tradução da autora). No Paquistão, por exemplo, uma avaliação interagências revelou que a proporção de famílias com insegurança alimentar grave subiu para 28% durante a crise, e que, nas famílias mais pobres, 70% da renda passou a ser destinada exclusivamente à alimentação (Unicef, 2008). Reconheceu, ainda, que

A recente e abrupta alta nos preços globais dos alimentos, iniciada em 2006 e continuada em 2007-2008, ilustrou a vulnerabilidade de milhões à fome e à desnutrição. O aumento envolveu produtos básicos como óleos vegetais, grãos, laticínios e arroz. Embora as flutuações nos preços das commodities sejam comuns, o que diferenciou a situação de 2008 foi que o aumento afetou quase todos os principais produtos alimentícios (Unicef, 2009, p. 18 – tradução da autora).

Contudo, ainda que o discurso do Unicef tenha evidenciado as consequências devastadoras para as populações mais pobres, permanece sem questionar as estruturas fundamentais que perpetuam essas desigualdades. A instituição reconhecia que a queda nas receitas e o aumento dos preços afetaram drasticamente as condições de vida das crianças e mães, porém, sua narrativa não atribui esse fenômeno à lógica sistêmica do modo de produção capitalista, mas sim a fatores conjunturais e externos, como a volatilidade dos mercados e crises financeiras específicas (Unicef, 2009).

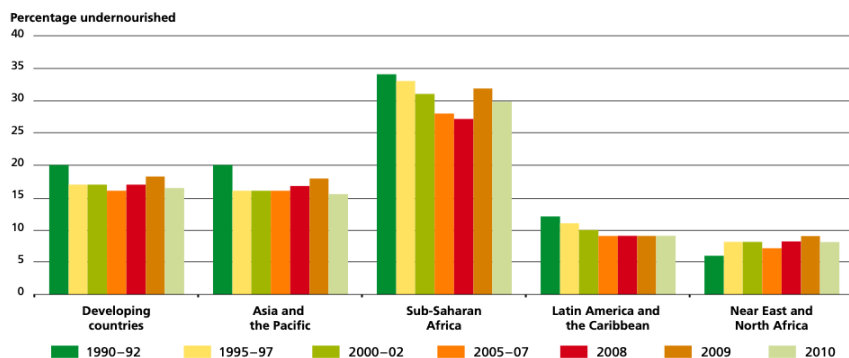
Conforme demonstram Nakatani e Gomes (2009, p. 17), a crise de 2008 “escancarou o limite interno da acumulação capitalista, revelado pela explosão do capital fictício”, ao destruir valores que jamais haviam passado pela esfera produtiva<sup>92</sup>. Ao socializar essas perdas via pacotes de austeridade, os Estados comprimiram justamente o gasto social dirigido à infância, convertendo o fundo público em mecanismo de resgate do sistema financeiro (Marques, Nakatani, 2010). Essa leitura aprofunda a crítica já desenvolvida neste livro, ao revelar que a insegurança alimentar destacada pelo Unicef decorre da dinâmica de superacumulação e não de meros fatores conjunturais.

O aumento da insegurança alimentar relatado pelo Unicef, com famílias no Paquistão destinando 70% de sua renda exclusivamente para alimentação, é uma expressão direta da intensificação da exploração capitalista. Em momentos de crise, os preços dos bens essenciais, incluindo os alimentos, tornam-se ainda mais inacessíveis para os trabalhadores, enquanto grandes conglomerados agroindustriais e financeiros continuam a acumular riqueza (Robinson, 2014). Ou, parafraseando Mello e Nakatani, a dinâmica econômica afeta diretamente todo o conjunto da nossa reprodução social, em sociedades nas quais as crises produzem bilionários, enquanto bilhões de pessoas vivem em situação de grande precariedade e desespero, aqui expressos no gráfico 21 (proporção de subnutridos ao redor do mundo).

---

<sup>92</sup> Além dos artigos citados, o **primeiro dossiê de textos marxistas sobre a crise mundial** (Carcanholo; Marques, orgs., 2009) e a entrevista de **Paulo Nakatani** ao *IHU-Online* (2008), nos ajudaram a sintetizar a interpretação da crise como momento de destruição do capital fictício defendida pelos autores.

**Gráfico 21 – Subnutrição por Região (1990-2010)**



**Fonte:** Organização das Nações Unidas para Alimentos e Agricultura (FAO), 2010. Disponível em: <https://www.fao.org/4/i1683e/i1683e.pdf>

A Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) estimou que 1,02 bilhão de pessoas estavam subnutridas em todo o mundo em 2009, isto é, havia mais pessoas com fome do que em qualquer outro momento desde 1970 (FAO, 2010). Isso indica que o aumento da insegurança alimentar não foi resultado de colheitas ruins, mas pelos altos preços dos alimentos, a queda da renda e o aumento do desemprego, que reduziram o acesso dos pobres aos alimentos.

A crise de 2008, longe de ser um evento meramente econômico, tal como sublinha Nakatani (2008), expressão das contradições entre capital produtivo e capital fictício, foi também uma crise política que revelou a agudização das assimetrias estruturais do capitalismo global. No entanto, ao tratar o problema da insegurança alimentar como um efeito colateral da crise e não como um componente estrutural do sistema econômico vigente, o Unicef reforça uma narrativa reformista que busca mitigar os danos sem propor transformações substanciais na ordem econômica. Desse modo, o discurso da Unicef produzido no período não questionava o papel das instituições financeiras internacionais e dos Estados na reprodução da insegurança alimentar.

Ademais, a lógica assistencialista implícita no discurso da organização reforçava a dependência dos países periféricos às ajudas ditas emergenciais, em vez de fomentar um modelo de soberania alimentar que reduzisse a vulnerabilidade dessas populações. A distribuição de alimentos e o financiamento de programas de nutrição, embora fundamentais para a mitigação da fome em curto prazo, não

enfrentavam as raízes estruturais da desigualdade. Como exemplo, em 2008, o Unicef “[...] coordenou a introdução da 'alimentação generalizada' como uma medida preventiva, fornecendo alimentos prontos para consumo, água e serviços básicos de saúde para mais de 62.000 crianças em campos de deslocados internos<sup>93</sup>” (Unicef, 2008, p. 31 – tradução da autora), reforçando o argumento de Marques e Nakatani (2010) de que a transferência do ônus da crise às famílias pobres é condição para a retomada da lucratividade.

Embora as soluções imediatas para a insegurança alimentar sejam necessárias, elas não podem ser encontradas somente no aumento da ajuda humanitária ou em ajustes conjunturais, mas sim na transformação das relações de produção, na expropriação dos grandes monopólios agroindustriais e na construção de um modelo econômico que priorize a necessidade humana sobre a acumulação privada de riqueza (Harvey, 2014). Ou seja, a ajuda humanitária a crianças em campos de deslocamento forçado não problematizava que, em fins de 2009, “[...] o número de pessoas forçadas a se deslocar por causa de conflitos e perseguições totalizou 43,3 milhões em todo o mundo, a maior cifra de deslocamentos forçados por estes motivos desde a metade dos anos 90” (ONU, 2010, sem paginação). “Destes, 15,2 milhões eram refugiados; 10,4 milhões estavam sob a responsabilidade do ACNUR e 4,8 milhões eram refugiados palestinos sob o mandato da UNRWA. O número também incluía 983.000 requerentes de asilo e 27,1 milhões de pessoas deslocadas internamente (IDPs)” (ONU, 2010).

Ainda que o discurso do Unicef enfatizasse as consequências humanitárias da crise, este continuava naturalizando a pobreza e a desigualdade, conforme apresentado ao longo deste item. A fome e a insegurança alimentar não são fenômenos naturais ou inevitáveis, mas sim expressões da lógica capitalista. Sendo assim, a única forma de erradicar a insegurança alimentar é por meio da superação do sistema que a produz, por meio de uma reorganização econômica que coloque a produção e distribuição de bens essenciais sob controle coletivo,

---

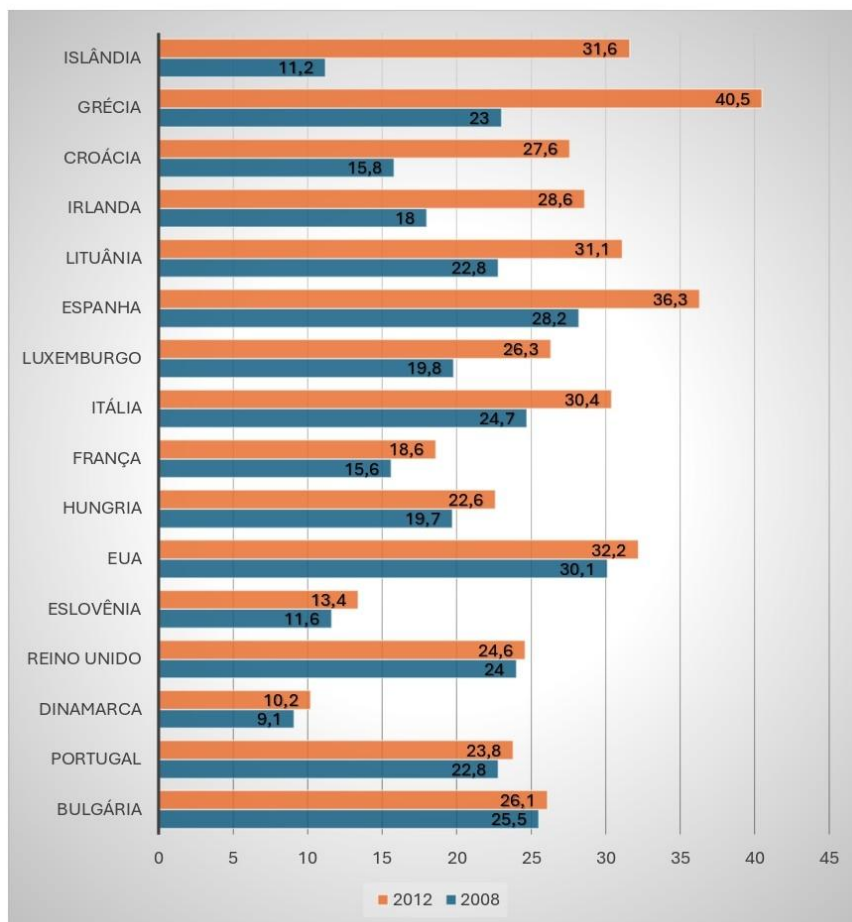
<sup>93</sup> Os "campos de deslocados internos" referem-se a locais organizados para abrigar pessoas forçadas a deixar suas casas devido a conflitos armados, violência generalizada, violações de direitos humanos ou desastres naturais, mas que permanecem nas fronteiras de seu próprio país. Segundo o Unicef, esses campos são frequentemente caracterizados por condições precárias de habitação, saneamento e acesso a serviços essenciais, sendo foco de ações emergenciais voltadas à proteção da infância, à segurança alimentar e ao cuidado em saúde e nutrição (Unicef, 2008).

garantindo que a satisfação das necessidades humanas esteja acima da lógica do lucro (Marx, 1984). E, nesta análise, isto se expressa por meio dos números e indicadores de todo o período analisado.

**Todavia, o impacto da crise capitalista iniciada em 2007 não se limitou às economias periféricas, a própria “fortaleza” do bem-estar nos países centrais revelou fissuras profundas.** À medida que pacotes de austeridade transferiam o ônus da crise ao fundo público, **benefícios familiares foram reduzidos, salários públicos congelados e contratos precários se multiplicaram**, configurando uma retração dos sistemas de proteção que historicamente ancoravam a segurança das crianças na primeira infância. Os números que se seguem mostram de que forma essa erosão do *Welfare* europeu e norteamericano elevou as taxas de pobreza infantil justamente nas sociedades que, paradoxalmente, patrocinam o discurso global de “investir cedo para romper o ciclo da pobreza”.

A ruptura fiscal desencadeada pela crise capitalista também atingiu em cheio as crianças nos países centrais, ilustrado no gráfico 22. Entre 2008 e 2012, o percentual de pobreza infantil saltou de 23% para 40,5% na Grécia, 28,2% para 36,3% na Espanha, 22,8% para 31,1% na Lituânia, 11,2% para 31,6% na Islândia e de 24,7% para 30,4% na Itália (Unicef, 2014). Crianças do Reino Unido e Estados Unidos, também sentiram o impacto do período, ainda que o aumento do percentual de pobreza tenha sido mais modesto, passando de 24% para 25,6% e 30,1% para 32,2% respectivamente (Unicef, 2014). Estes números indicam que a recomposição do ciclo de acumulação se fez, em larga medida, às custas do orçamento destinado à primeira infância.

**Gráfico 22** – Pobreza Infantil em Países Centrais (2008-2012)



**Fonte:** Unicef (2014), sistematizado pela autora, 2025.

Como evidencia o Gráfico 22, a crise de 2008 transformou o “cinturão de segurança” europeu num verdadeiro campo de teste da austeridade, visto que, em somente quatro anos, a taxa de pobreza infantil teve saltos significativos, por exemplo, na Grécia, Espanha, Itália e Lituânia. Esses números sinalizam que o ajuste fiscal, longe de ser fenômeno restrito à periferia, corroe as bases protetivas dos próprios centros do capital.

Assim, a crise financeira de 2008 inaugurou, por exemplo, no Reino Unido, o que Iain Ferguson (2014) denominou como um ciclo de contenção fiscal que, longe de se limitar ao “aperto de cintos”,

converteu-se em projeto político de desmantelamento gradual do Estado de bem-estar. A coalizão conservador-liberal instalada em 2010, observa o autor, mobilizou o discurso de responsabilidade fiscal para justificar cortes superiores a £ 80 bilhões em benefícios sociais, o congelamento real do orçamento do *National Health Service* (NHS) e um pacote de “*workfare*” que transfere o risco do desemprego às famílias trabalhadoras. Ao transformar direitos universais em benefícios estritamente condicionados, esses movimentos sinalizam a passagem da promessa Beveridgiana de *de-commodification* para uma nova mercantilização da reprodução social (Ferguson, 2014). Os efeitos são visíveis: entre 2010 e 2022, o contingente de crianças vivendo em pobreza no Reino Unido saltou de 3,6 para 4,2 milhões, revertendo ganhos de duas décadas (Butler, 2022). Para Ferguson, a austeridade britânica não é exceção, mas parte de uma ofensiva neoliberal que, no pós-2008, corroe convergentemente as diversas matrizes europeias de *Welfare* – dos cortes regressivos nos regimes contributivos continentais à focalização nas social-democracias nórdicas – reinstalando, em escala continental, velhas formas de disciplinar o trabalho por meio da precarização e do endividamento.

Mesmo diante desse desmonte, o Unicef reafirmou o **investimento de alto retorno na primeira infância** como antídoto contra a desigualdade, discurso que, na prática, conviveu com a elevação da pobreza infantil nos próprios países-doadores. Tal paradoxo confirma a leitura de Nakatani e Marques (2010), segundo a qual a socialização das perdas financeiras se materializa em austeridade orientada a reduzir gasto social, inclusive aquele voltado à infância. O resultado é um **alargamento das desigualdades não só entre centro e periferia, como também entre os países centrais.**

Cabe ressaltar, ainda, que, embora o Unicef tenha reconhecido e destacado os impactos da crise do capital sobre a primeira infância em seu discurso, ele utilizou esse cenário para reforçar a defesa de políticas focalizadas para esse grupo etário. Os documentos analisados evidenciam um esforço da organização em pressionar governos para que mantivessem os gastos em saúde, nutrição e educação infantil, mesmo diante da retração econômica global. Essa defesa não considerava que esses mesmos gastos com políticas sociais estavam, eles próprios, estrangulados pelos tetos de austeridade impostos pelos programas de ajuste estrutural. Enquanto o Unicef conclamava Estados a “proteger a infância”, os orçamentos nacionais eram

medidos para cumprir metas de superávit, convertendo políticas universais em pacotes focalizados de baixo custo. Como advertiu Harvey, a reordenação neoliberal do Estado deslocava o peso da crise para as famílias trabalhadoras, obrigadas a fazer mais com cada vez menos. E os relatórios da própria agência reconheceram que, entre 2009 e 2011, a despesa social per capita retrocedeu ao nível verificado em 2000 em diversos países periféricos, apesar da retórica de **prioridade absoluta** para saúde, nutrição e educação infantil (Unicef, 2012; 2013). Ignorar essa contradição significa naturalizar uma equação perversa: quanto menor o espaço fiscal, maior a pressão para comprovar que cada dólar investido na criança pobre renderá dividendos futuros. É aqui que o discurso do alto retorno encontrava sua funcionalidade política, pois legitimava **cortar o que é universal para preservar o que é mensurável**. Dowling e Harvie (2014) descrevem como a financeirização da reprodução social. Desse modo, longe de blindar os direitos infantis, a estratégia reforçava o deslocamento dos custos da crise para o trabalho reprodutivo das mulheres e para as comunidades mais precarizadas, cumprindo a **lógica de fazer o ajuste ter um rosto humano** já criticada por Mauriel (2013) e Abreu (2017).

Contudo, o investimento em políticas para a primeira infância foi apontado como um mecanismo para a superação da crise capitalista. Essa perspectiva, no entanto, não era nova no discurso da organização. Ao longo das décadas, o Unicef reiterou a ideia de que a primeira infância deveria ser vista como um eixo estratégico para o desenvolvimento, associando políticas sociais voltadas para essa faixa etária à geração de capital humano e ao crescimento econômico sustentável. Ainda que o contexto de cada período tenha variado – passando por crises econômicas, ajustes estruturais ou reconfigurações da ordem global –, a justificativa subjacente para a priorização da primeira infância nas políticas públicas manteve-se essencialmente a mesma. O argumento central da organização continua sendo que o investimento na primeira infância não somente protege direitos fundamentais, mas também impulsiona a produtividade futura e contribui para a estabilidade econômica e social dos países.

Ao enfatizar a necessidade de investimentos especialmente em países periféricos, o Unicef reforçava sua estratégia de focalização, alinhada às recomendações dos organismos internacionais que defendiam a intervenção nas populações mais vulneráveis para mitigar

os impactos da desigualdade (Katz, 2020; Marini, 2012). No entanto, essa abordagem também evidenciava como o discurso da organização manteve-se estruturado em uma lógica econômica que subordinava a infância ao imperativo do desenvolvimento (Harvey, 2008; Katz, 2020).

Sob a rubrica do desenvolvimento, o Unicef abraça o paradigma do investimento social que, como apontam Morel, Palier e Palme (2012) e Esping-Andersen (2002), redefine a política social de gasto obrigatório para ativo capaz de acelerar o crescimento econômico. Nessa lógica, cuidado, nutrição e educação infantil são valorizados não pelo seu caráter de direito incondicional, mas pela promessa de elevar a produtividade futura e modernizar as economias periféricas. Contudo, ao tomar a infância como caminho curto para a competitividade, a agência reforçava a narrativa desenvolvimentista linear – criticada por Marini (2012) – que naturaliza a dependência estrutural dos países periféricos e ignora as relações desiguais de troca que os mantêm em posição subalterna na divisão internacional do trabalho. Desse modo, o discurso do Unicef converge com a racionalidade neoliberal descrita por Harvey (2008), na qual direitos sociais tornam-se instrumentos de mercantilização e as políticas universais cedem lugar a intervenções seletivas nos grupos com maior retorno, perpetuando a hierarquia centro-periferia.

O argumento de que a eliminação das privações mais severas garantirá adultos mais produtivos insere-se na mesma racionalidade que, historicamente, justificou a priorização da infância como um investimento econômico, e não somente como um direito inalienável (Katz, 2020). O Unicef reforça essa perspectiva, ao afirmar que

**[...] investir nas crianças é um meio fundamental para erradicar a pobreza, impulsionar a prosperidade partilhada e aumentar a equidade intergeracional. Investir cedo é a única forma de as crianças atingirem o seu pleno potencial como pessoas produtivas, empenhadas e capazes, que contribuem plenamente para as suas famílias e sociedades. Não é apenas a coisa certa a fazer, mas também a coisa inteligente a fazer** (Unicef, 2012, p. 12 – tradução e grifos da autora).

O Unicef reforçava a ideia de que esse grupo etário deve ser visto como um **eixo estratégico para o desenvolvimento econômico**, justificando a aplicação de recursos na primeira infância como uma forma de assegurar um futuro produtivo e sustentável para

as sociedades. Mesmo diante de mudanças no cenário global e nas estratégias adotadas, a lógica que orientou a atuação do Unicef permaneceu atrelada à ideia de que investir na primeira infância é um meio para alcançar metas econômicas e sociais mais amplas, especialmente nos países periféricos.

A crise financeira global de 2008 aprofundou essa lógica e evidenciou a fragilidade dos sistemas de proteção social, especialmente nos países periféricos, onde a retração econômica reduziu a capacidade dos governos de manterem os gastos sociais. O Unicef (2011, p. 6 – tradução da autora) destacou que essa crise "[...] **sublinhou a necessidade de dispor de sistemas de proteção social que proporcionem um piso mínimo garantido para o desenvolvimento humano**", incluindo um enfoque especial nos direitos das crianças. Essa defesa se alinhou à já conhecida estratégia da organização de utilizar momentos de instabilidade econômica para reforçar sua agenda de priorização da infância como motor de desenvolvimento. O relatório de 2011, por exemplo, reforçou essa posição ao destacar que, à medida que os orçamentos públicos se contraíam, os países periféricos enfrentavam dificuldades para manter seus gastos sociais, o que impactava diretamente a vida das crianças. Em outras palavras, a crise não gerou um novo paradigma na atuação do Unicef, mas reafirmou sua retórica de que o investimento na primeira infância deveria ser preservado não somente por uma questão de direitos, mas porque garantiria retornos sociais e econômicos de longo prazo.



defendido pela agência só se mantém à custa de retalhar outros direitos ou de empurrar a conta para as próprias famílias, sobretudo para o trabalho invisível das mulheres que, como vimos, sustenta a reprodução social sem remuneração. Assim, mais uma vez, a defesa da infância esteve ancorada na ideia de que protegê-la era, antes de tudo, uma forma de proteger o próprio sistema econômico.

Esse balanço evidencia que a recessão de 2008 funcionou como laboratório para uma nova gramática de **resiliência infantil** que, poucos anos depois, seria embutida nas metas globais de desenvolvimento sustentável – preparando o terreno para a virada discursiva (analisada adiante).

Se, em um primeiro momento, o Unicef reagiu à crise reforçando a retórica do bom começo de vida como escudo contra a austeridade, a década seguinte consolidou essa inflexão: os direitos infantis passaram a integrar, de forma explícita, a agenda dos **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável** (ODS) e a lógica do ***Nurturing Care Framework***, ambos apresentados como **soluções eficientes** para blindar economias frágeis. O argumento central permaneceu intacto, investir cedo garante alto retorno, mas ganhou nova roupagem ao acoplar o cuidado aos cálculos de sustentabilidade e à economia do cuidado. É justamente esse deslocamento, do pós-crise à institucionalização dos ODS (2015) e à expansão do *Nurturing Care* (2018), que exploramos a seguir.

### 4.3.3 **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, Nurturing Care Framework e a economia do cuidado (2015-2020)**

Se a crise de 2008 revelou o limite das promessas de crescimento inclusivo, o quinquênio seguinte respondeu sem mudar o alicerce: coloriu a infância de verde-turquesa, batizou metas de **sustentáveis** e enquadrou o cuidado no léxico da produtividade. Nesse cenário, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (2015) e o *Nurturing Care Framework* (2018)<sup>95</sup> surgem como antídotos oficiais à

---

<sup>95</sup> O *Nurturing Care Framework* (NCF) é uma estrutura interinstitucional lançada em 2018 por meio da colaboração entre a Organização Mundial da Saúde (OMS), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), o Grupo Banco Mundial, a *Partnership for Maternal, Newborn & Child Health* (PMNCH) e a *Early Childhood Development Action Network* (ECDAN). O NCF visa

ressaca financeira, prometem preservar a “janela de oportunidade” precoce, blindar o capital humano nascente e, ao mesmo tempo, contabilizar cada gesto de afeto no balanço fiscal dos Estados. Em outras palavras, o discurso que **antes chamava resiliência**, agora **veste o traje da sustentabilidade**, mas continua a deslocar para as famílias – sobretudo para o trabalho feminino – o custo de manter viva a força de trabalho do futuro. É nesse **novo/velho** traje que o NCF entra em cena, prometendo alinhar cuidado, ODS e eficiência fiscal.

Tal deslocamento, porém, não recai sobre um sujeito abstrato: no Brasil e em grande parte da América Latina, por exemplo, a engrenagem da sustentabilidade se apoia historicamente no corpo de mulheres<sup>96</sup> (especialmente negras e indígenas). Essa hierarquia persiste quando o NCF, como demonstramos nas linhas a seguir, apela à capacidade materna das famílias sem remunerá-la, reproduz-se a lógica do processo de fusão de tradições coloniais que lança mão da afetividade feminina para esconder as tensões de classe e raça que sustentam a economia política do cuidado (Gonzalez, 1984).

O *Nurturing Care Framework* – formulado em 2018 pelo Unicef em parceria com a OMS e o Banco Mundial – redefiniu os programas de DPI ao articular **cinco pilares interdependentes**: 1) saúde, 2) nutrição, 3) cuidado responsivo, 4) oportunidades de aprendizagem inicial e 4) segurança e proteção (figura 26). Ao deslocar o centro da análise para o ambiente domiciliar, o NCF marca a entrada definitiva da **economia do cuidado** na agenda do desenvolvimento, reposicionando o trabalho reprodutivo – sobretudo o das mulheres – como **co-investimento social** necessário à competitividade macroeconômica. A reafirmação da família como ambiente ideal para o cuidado precoce recoloca **referências patrióticas, religiosas e moralizantes** que, segundo Brown (2006), caracterizam o

---

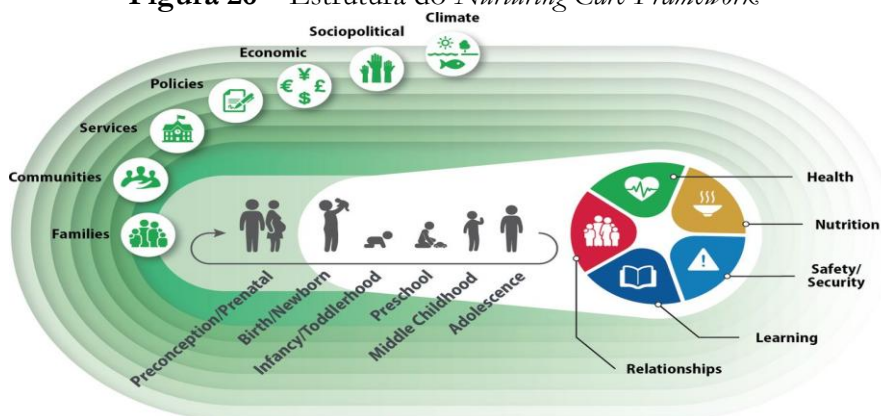
orientar políticas e programas que promovam o desenvolvimento da primeira infância, com foco no período da concepção até os três anos de idade – fase considerada crítica para o desenvolvimento cerebral e, ao mesmo tempo, frequentemente negligenciada nas estratégias de investimento social. A estrutura identifica cinco componentes fundamentais para o cuidado nutritivo (*nurturing care*): boa saúde, nutrição adequada, cuidados responsivos, segurança e proteção, e oportunidades para aprendizagem precoce. Em edições mais recentes, os princípios do NCF foram estendidos para abranger desde a pré-concepção até a adolescência, promovendo uma abordagem ao longo do curso da vida e centrada na resiliência, no desenvolvimento saudável e na formação do capital humano (Unicef, 2019; Unicef, 2021).

<sup>96</sup> Como argumenta Lélia Gonzalez (1984), o imaginário colonial forjou uma divisão racista/sexista do trabalho que transforma o cuidado doméstico em extensão natural da feminilidade racializada.

neoconservadorismo quando este se propõe a rearticular e controlar fronteiras culturais em nome da ordem social.

Não é casual, portanto, que a promessa de competitividade ignore o chamado *motherhood wage penalty* (penalidade salarial pela maternidade) (Budig; England, 2001). Nos EUA, por exemplo, mães recebem em média 7% menos por filho em comparação com mulheres sem filhos, penalidade que cresce nas ocupações de baixa remuneração (Budig; England, 2001). Se transportarmos essa conclusão para economias periféricas, onde o cuidado é majoritariamente informal, o NCF arrisca ampliar a defasagem salarial feminina ao exigir mais horas de dedicação não remunerada em nome do **desenvolvimento infantil** – um ônus que o discurso institucional silencia.

**Figura 26** – Estrutura do *Nurturing Care Framework*



Fonte: Black et al (2021).

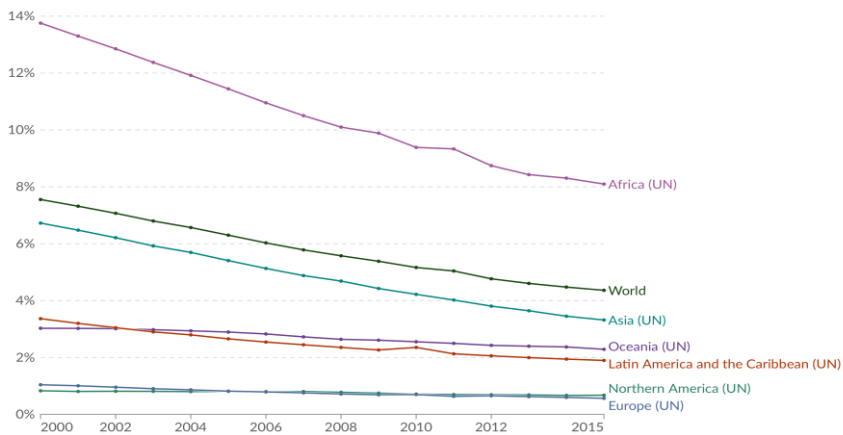
Na prática, o modelo converteu vínculos afetivos e interações precoces em **inputs mensuráveis** (escores de desenvolvimento, horas de estimulação, frequência a grupos de parentalidade), biopolitizando as relações familiares sob a lógica da eficiência fiscal. Como assinalou Pereira (2022, p. 87) “[...] a economia do cuidado emerge como subsídio não-remunerado que sustenta o custo de manter viva a força de trabalho do futuro”. A retórica do NCF aprofunda a mercantilização da primeira infância já identificada na fase do DPI, agora abrangida pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (3, 4 e 5).

Aquí aflora a **contradição entre capital e cuidado** que, conforme alerta Nancy Fraser (2016), o capitalismo necessita da energia reprodutiva para sustentar a força de trabalho, mas não a remunera,

gerando crises cíclicas de provisão afetiva e social. Ao medir abraços em escalas de ROI, o NCF mercantiliza afetos sem repactuar a divisão sexual do trabalho. Fraser destaca que é mister socializar o custo do cuidado, tarefa que os ODS somente tangenciam ao reconhecer o trabalho não remunerado (meta 5.4) sem mecanismos claros de redistribuição.

Nesse sentido, a síntese dos cinco pilares do *Nurturing Care Framework* (Figura 26) evidencia como o cuidado responsivo, alicerçado em intervenções integradas de saúde, nutrição, proteção e aprendizagem precoce, converte-se em estratégia transversal para acelerar a sobrevivência infantil. Tal arquitetura normativa não só amplia o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, como também ajuda a explicar a trajetória descendente das taxas de mortalidade infantil observada entre 2000 e 2015. Ao conjugar políticas domiciliares de apoio à parentalidade com a expansão dos serviços de atenção primária, o NCF opera como engrenagem que potencializa os ganhos obtidos na década anterior – dinâmica que será visível, em perspectiva comparada, nos dados regionais apresentados pelo Gráfico 23.

**Gráfico 23 – Mortalidade Infantil por Região (2000-2015)**



**Fonte:** ONU, *World Population Prospects* (2024) – processado por Our World in Data.

Apesar da melhora no indicador mortalidade infantil, a realidade vivenciada pelas crianças no período justifica atenção especial, em 2015, a taxa permanecia acima de 70 óbitos por mil nascidos vivos em grande parte da África Subsaariana, enquanto mal

ultrapassava 5 por mil na Europa Ocidental e na América do Norte, como ilustra o Gráfico 23. Essa persistência de desigualdades regionais justificou, por exemplo, a incorporação da meta 3.2 aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – reduzir a mortalidade infantil para, no máximo, 25 por mil até 2030. Ou seja, a proposta de redução do indicador perpetuava a desigualdade desse indicador entre os países centrais e periféricos. Assumia no interior dessa premissa que era aceitável as mortes evitáveis de crianças nascidas em países periféricos.

A proposta de redução da taxa de mortalidade levava o Unicef a defender o ***Nurturing Care Framework*** como resposta custo-efetiva para acelerar o declínio dos óbitos evitáveis.

**Quadro 20** – ODS & *Nurturing Care Framework*  
(Continua)

Meta ODS (2030)	Relação com a primeira infância	Conexão direta com o <i>Nurturing Care Framework</i> (NCF)
1.2 – Reduzir pela metade a pobreza infantil	Romper o ciclo intergeracional de pobreza, assegurando renda mínima e proteção social às famílias	<b>Segurança e proteção</b> → ambientes estáveis, redes de apoio e proteção social reduzem o estresse tóxico na primeira infância
2.2 – Acabar com todas as formas de má nutrição	Garantir nutrição adequada nos primeiros 1 000 dias, base para crescimento saudável	<b>Nutrição adequada</b> → aleitamento, alimentação complementar e suplementação
3.2 – Reduzir mortalidade infantil ≤ 25/1 000	A sobrevivência é pré-condição a qualquer investimento futuro em capital humano	<b>Boa saúde + nutrição</b> → acesso a serviços essenciais de saúde e alimentação para prevenir óbitos evitáveis
4.2 – Acesso universal a desenvolvimento na primeira infância e educação pré-escolar	Desenvolver habilidades cognitivas e socioemocionais que elevem a produtividade futura	<b>Oportunidades de aprendizagem precoce</b> → estimulação responsiva e currículo infantil de qualidade
5.4 – Reconhecer e valorizar o trabalho de	Visibilizar a economia do cuidado e aliviar a	<b>Cuidado responsivo</b> → políticas que apoiem cuidadores

<b>cuidado não remunerado</b>	sobrecarga das mulheres cuidadoras	e promovam interação afetiva de qualidade
-------------------------------	------------------------------------	-------------------------------------------

Fonte: ONU (2015), sistematizado pela autora, 2025.

O Quadro 20 revela como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) oferecem ao Unicef a moldura normativa para justificar o discurso que defendeu o *Nurturing Care Framework*: a meta 3.2 (sobrevivência infantil), a 4.2 (acesso universal à pré-escola) e a 5.4 (reconhecimento do trabalho de cuidado não remunerado) são citadas como trilha custo-efetiva para converter tempo das famílias em capital humano mensurável, reafirmando a mesma lógica de alto retorno que atravessa todo o discurso institucional. Como afirmado pelo próprio Unicef (2016, p. 8 – tradução e grifos da autora), “[...] investir no desenvolvimento das crianças desde a primeira infância é essencial para formar uma **força de trabalho qualificada e produtiva**, capaz de impulsionar economias sustentáveis e inclusivas”.

Aquí, gostaria de alertar que ocorre, ainda, um segundo deslocamento: da esfera pública para o mercado. Sobre esse aspecto, Carey (2017) alerta que a privatização da assistência infantil na Inglaterra expandiu a lógica de lucro para serviços antes entendidos como direito social, criando barreiras de acesso justamente para os grupos que o Unicef diz priorizar. Singh e Cowden (2015) mostraram processo semelhante no trabalho social, onde a intensificação neoliberal subordinou necessidades humanas a contratos de desempenho. Nos países de economia periférica, o combo ODS + NCF legitimou modelos de voucherização ou parcerias público-privadas que repassam ao mercado a última trincheira de cuidado comunitário.

O *Nurturing Care Framework* converteu a lógica do capital humano em roteiro operacional, seus cinco pilares – boa saúde, nutrição adequada, cuidado responsivo, oportunidades de aprendizagem precoce e segurança/proteção – são apresentados como **intervenções custo-efetivas** para acelerar as metas dos ODS (1.2, 2.2, 3.2, 4.2 e 5.4). Assim, o que já se anunciava nos relatórios dos anos 1990, materializados nas ações de DPI, ganhou **novo verniz sustentável**, mas sem alterar o fundamento de acumulação (o novo/velho). Tal movimento expressa a função hegemônica das instituições multilaterais, que moldam o consenso em torno de uma

ordem neoliberal ao adaptar a formação das novas gerações às exigências do mercado, em detrimento de processos emancipatórios (Gramsci, 2000).

Nesse cenário, o Unicef retomava a ideia de um **ajuste com rosto humano**, procurando reconciliar políticas de austeridade com a necessidade de preservar a força de trabalho do futuro. Investir na primeira infância era justificado não somente como cumprimento de direitos, mas como imperativo econômico indispensável à reprodução do capital e à estabilidade dos mercados de longo prazo. O Unicef (2013, p. 29, tradução da autora) esclareceu que “[...] as políticas sociais e econômicas devem ser equitativas, inclusivas e sustentáveis, com prioridade dada às crianças mais pobres e desfavorecidas”. Contudo, ao enquadrar nutrição, saúde e educação precoces como investimento, a instituição reafirmava o deslocamento das responsabilidades estatais para o âmbito doméstico, legitimando programas de austeridade que tratam a infância como ativo rentável, reforçando a transferência dos custos sociais para as famílias e consolidando a lógica da acumulação capitalista que o NCF ajudava a embalar.

A defesa dessa ideia ficou evidente nos documentos da organização (quadro 21), que passou a enfatizar o argumento que surgiu no início desse novo milênio de que **garantir nutrição, saúde e educação nos primeiros anos de vida não é um custo, mas um investimento no crescimento econômico e na produtividade futura**, reforçando, assim, a lógica da austeridade e da transferência de responsabilidades do Estado para o indivíduo. Ao adotar esse discurso, o Unicef não somente deslocava a responsabilidade social do Estado para a esfera privada, mas também legitimava políticas de austeridade, ao tratar a infância como um capital a ser rentabilizado.

**Quadro 21** – Enfoque Econômico do Unicef – Primeira Infância  
(continua)

Ano	Documento	Discurso Unicef
2009	Situação mundial da Infância: Saúde Materna e Neonatal	"O <b>investimento na primeira infância</b> não se trata somente de direitos das crianças; também proporciona os <b>maiores retornos no desenvolvimento econômico.</b> " (Unicef, 2009, p. 23)
2010	Situação mundial da Infância: Celebrando 20 Anos da CRC	" <b>Investimentos precoces</b> na educação e saúde das crianças <b>geram benefícios econômicos que superam em muito os seus custos.</b> " (Unicef, 2010, p. 29)

Ano	Documento	Discurso Unicef
2011	Situação mundial da infância: Adolescência - Uma Idade de Oportunidade	"Investir em adolescentes não se trata somente de proteger seus direitos; <b>trata-se de construir capital humano e garantir crescimento econômico.</b> " (Unicef, 2011, p. 37)
2012	Situação mundial da Infância: Crianças em um Mundo Urbano	"Garantir que todas as crianças, independentemente de sua origem, tenham acesso à nutrição, saúde e educação <b>é um investimento na estabilidade econômica e na produtividade futura.</b> " (Unicef, 2012, p. 45)
2013	Relatório Anual	<b>"Programas de primeira infância estão entre as formas mais eficazes de aumentar a produtividade econômica de longo prazo e reduzir desigualdades sociais."</b> (Unicef, 2013, p. 18)
2014	Situação mundial da infância: Em Números - Cada Criança Conta	"Os dados confirmam que a forma mais eficaz de reduzir a desigualdade econômica é garantir apoio à primeira infância para todas as crianças." (Unicef, 2014, p. 22)
2015	Situação Mundial da infância: Reimaginando o Futuro	"Políticas voltadas para a primeira infância não somente melhoram os resultados individuais, <b>mas também contribuem para um crescimento econômico sustentável.</b> " (Unicef, 2015, p. 33)
2016	Situação mundial da infância: Uma Chance Justa para Cada Criança	"Os governos devem ver o desenvolvimento da primeira infância não como um gasto, <b>mas como um investimento estratégico que melhora a qualidade da força de trabalho e a competitividade nacional.</b> " (Unicef, 2016, p. 27)
2017	Relatório Anual	"Garantir acesso equitativo à educação na primeira infância é um dos principais <b>impulsionadores da resiliência econômica e da preparação da força de trabalho.</b> " (Unicef, 2017, p. 41)
2019	Situação mundial da infância: Crianças, Alimentação e Nutrição	"A desnutrição na primeira infância não afeta somente o potencial individual, <b>mas tem consequências de longo prazo para as economias nacionais.</b> " (Unicef, 2019, p. 55)

Fonte: Documentos do Unicef, sistematizado pela autora em 2025.

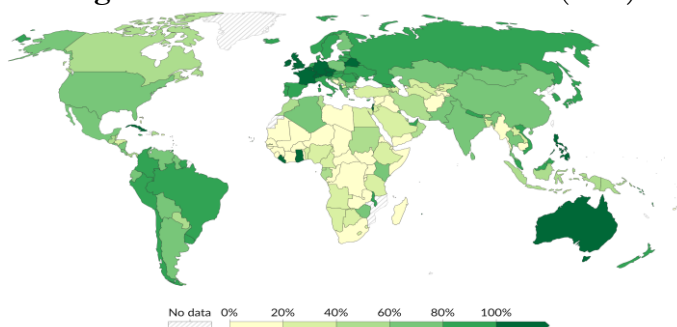
O abalo econômico de 2008, e a subsequente ofensiva neoliberal que reconfigurou os serviços públicos sob o lema da austeridade, solidificaram o protagonismo dos organismos financeiros internacionais na definição das políticas sociais. Nesse cenário de **acumulação por espoliação** (Harvey, 2011), O Unicef continuou a enquadrar a *primeira infância* na lógica do capital humano: “[...]os maiores retornos no desenvolvimento econômico advêm do

investimento na infância” (Unicef, 2009, p. 23 – tradução da autora). A mensagem ecoa as prescrições do Banco Mundial e do FMI, que condicionavam gastos sociais ao critério da eficiência e da responsabilidade individual.

Com a Agenda 2030, essa narrativa ganhou novo aparato técnico. Os ODS forneceram a moldura macro e o *Nurturing Care Framework* entrega a engrenagem, seus cinco pilares-chave são apresentados como **intervenções custo-efetivas** capazes de acelerar metas como a 3.2 (sobrevivência infantil) e a 4.2 (acesso universal à educação pré-escolar). No Quadro 21, O Unicef reafirma que a primeira infância deve ser vista “[...] não como gasto, mas como **investimento estratégico** que melhora a qualidade da força de trabalho e a competitividade nacional” (Unicef, 2016, p. 27 – tradução e grifos da autora). O resultado é a legitimação de parcerias público-privadas que deslocam o financiamento do bem-estar infantil do Estado para famílias e preservam o teto fiscal.

Essa lógica, longe de contestar as contradições estruturais do capitalismo, as naturaliza: investe-se agora para cortar gastos estatais amanhã, promovendo resiliência individual em lugar de proteção social universal (Fraser, 2017; Federici, 2018). As diretrizes pactuadas no Fórum Mundial de Educação (2015) ilustram essa materialidade: a educação infantil é convertida em instrumento de qualificação precoce da força de trabalho, adaptada às exigências de um regime de acumulação flexível (Harvey, 2011; Frigotto, 2019).

**Figura 27** – Matrícula no Pré-Primário (2015)<sup>97</sup>



**Fonte:** Banco Mundial (2024) – sistematizado por *Our World in Data*.

<sup>97</sup> Número de crianças de qualquer faixa etária matriculadas na educação pré-escolar, expresso em percentagem do total da população em idade oficial de frequentar a escola pré-primária.

Durante o Fórum Mundial de Educação (2015), as agências convocatórias endossaram, quase em uníssono, a leitura instrumental da educação que o Unicef já propagava e seria operacionalizada pelo *Nurturing Care Framework*. A universalização da educação infantil segue distante nos países periféricos, mesmo após os ODM e ODS. A expansão das matrículas, guiada por mecanismos de mercado e focalização, confirma: a infância tornou-se ativo a ser rentabilizado, não um direito a ser garantido. Ao vincular o NCF aos ODS, o Unicef fornece o manual técnico-normativo para essa mercantilização, reforçando a transferência de responsabilidades do Estado para as famílias e consolidando a hegemonia neoliberal que Gramsci (2000) associou ao papel das instituições multilaterais na produção de consenso.

Nos pronunciamentos sintetizados no **Quadro 22**, a escolarização apareceu menos como direito autônomo e mais como **investimento poderoso** para prosperidade (Banco Mundial) ou como **pedra angular do desenvolvimento sustentável** (PNUD). O próprio Unicef reiterou que “todas as crianças devem ter oportunidades iguais de aprender” porque a equidade educacional é “essencial para promover o progresso” (Unicef, 2015, p. 27 – grifo nosso). Ao transformar o direito de aprender em pré-requisito para produtividade, competitividade e estabilidade, essas declarações alinham-se plenamente à lógica do capital humano: educação e cuidado precoces são avaliados pelo retorno econômico que prometem gerar.

A confluência retórica registrada no Fórum reforçava, portanto, a legitimação política do NCF e naturalizava a transferência dos custos de cuidado às famílias, enquanto sustentava a mercantilização da infância sob a bandeira da equidade e da sustentabilidade.

**Quadro 22** – Fórum de Educação 2015: Declarações das Agências  
(Continua)

Agência	Declaração dos Chefes das Agências	Essência do discurso
UNESCO	<p>“A UNESCO reafirma seu compromisso de liderar e coordenar a agenda educacional para 2030, em estreita cooperação com seus parceiros.</p> <p><b>Estamos determinados a garantir que o direito à educação de</b></p>	Educação como direito fundamental, com foco na equidade e inclusão,

Agência	Declaração dos Chefes das Agências	Essência do discurso
	<b>qualidade e à aprendizagem ao longo da vida se torne uma realidade para todos, especialmente para os mais marginalizados e vulneráveis.”</b>	especialmente para os mais vulneráveis.
Unicef	“O Unicef acredita que a equidade na educação é essencial para alcançar a justiça social e promover o progresso. Todas as crianças devem ter oportunidades iguais de aprender, independentemente de suas circunstâncias.”	Garantia da equidade na educação como base para justiça social e desenvolvimento humano.
PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento)	“A educação é um direito humano fundamental e a <b>pedra angular do desenvolvimento sustentável. Investir em educação significa investir em sociedades mais inclusivas, equitativas e prósperas.</b> ”	Educação como alicerce do desenvolvimento sustentável e da inclusão social.
UNFPA (Fundo de População das Nações Unidas)	“A educação consegue transformar vidas e sociedades. <b>Quando meninas e mulheres têm acesso à educação de qualidade, elas se tornam agentes poderosas de mudança e progresso.</b> ”	Educação como ferramenta de empoderamento feminino e transformação social.
ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados)	“O ACNUR está comprometido em garantir que todas as crianças e jovens deslocados forçados tenham acesso à educação de qualidade, <b>permitindo-lhes reconstruir suas vidas e contribuir para suas comunidades.</b> ”	Educação como meio de reconstrução para populações deslocadas e refugiadas.
Banco Mundial	“O Banco Mundial acredita que fornecer educação de qualidade para todos é um dos <b>investimentos mais poderosos que os países podem fazer para promover prosperidade e erradicar a pobreza.</b> ”	Educação como motor de prosperidade e redução da pobreza global.

Fonte: UNESCO (2016, p. 12 e 13 – tradução da autora), sistematizado pela autora.

A concepção instrumental de educação celebrada no Fórum Mundial de Educação (2015) não ficou restrita ao palco de Incheon (cidade da Coreia do Sul, local onde o Fórum ocorreu), ela estruturou o próprio documento final do encontro. A **Declaração de Incheon** consolidou a educação infantil como **investimento estratégico** da

Agenda 2030, inscrevendo metas específicas – reunidas no Quadro 23 – que vinculam o direito de aprender à elevação do capital humano nacional. Esse enquadramento espelha, ponto a ponto, o roteiro operacional do *Nurturing Care Framework*: enquanto a Declaração exige expansão do acesso, qualificação docente e financiamento sustentável, o NCF oferece o **pacote técnico de intervenções custo-efetivas** capaz de entregar tais metas, reforçando a narrativa de que cada dólar alocado na primeira infância retorna em ganhos de produtividade e competitividade.

**Quadro 23** – Declaração de Incheon (2015): Metas para Primeira Infância (Continua)

Meta da Declaração de Incheon (2015)	Relação com a Primeira Infância	Conexão com o Desenvolvimento Econômico
Garantia do direito à educação na primeira infância	Reconhece a educação infantil como um direito fundamental e base para o aprendizado ao longo da vida.	Investir na educação desde a infância gera retorno econômico ao melhorar o capital humano e reduzir desigualdades estruturais.
Expansão do acesso à educação infantil de qualidade	Compromisso dos Estados em ampliar o atendimento à educação infantil, especialmente para populações vulneráveis.	Redução da pobreza intergeracional e formação de uma força de trabalho mais qualificada e produtiva.
Fortalecimento da formação e valorização de educadores da primeira infância	Destaca a necessidade de investir na qualificação e melhores condições de trabalho para professores da educação infantil.	Professores bem-preparados garantem melhor desenvolvimento cognitivo e socioemocional das crianças, refletindo em melhor desempenho econômico futuro.
Inclusão e equidade no acesso à educação infantil	Defende políticas para garantir que todas as crianças tenham acesso à educação de qualidade, independentemente de sua origem social, étnica ou condição de deficiência.	Ampliar a equidade na educação contribui para um crescimento econômico mais inclusivo e sustentável.
Financiamento adequado para a educação infantil	Estabelece o compromisso dos países em garantir investimentos financeiros	O financiamento contínuo permite melhorias na infraestrutura educacional e na qualidade do ensino,

Meta da Declaração de Incheon (2015)	Relação com a Primeira Infância	Conexão com o Desenvolvimento Econômico
	sustentáveis para a educação na primeira infância.	gerando impactos positivos na produtividade a longo prazo.

Fonte: UNESCO (2016), sistematizado pela autora (2025).

A ênfase na **aprendizagem ao longo da vida** – descrita no texto da Declaração como “base para sociedades prosperar e se manter estáveis” (UNESCO, 2015, sem paginação) – ecoa o discurso Do Unicef, que, no mesmo período, repetia que “investir em crianças é [...] a escolha mais inteligente” (Unicef, 2013, p. 12). Ao transformar a educação em pré-requisito para crescimento econômico, tanto o Fórum quanto o NCF deslocam o foco do direito universal para a rentabilidade social, abrindo espaço a parcerias público-privadas e a mecanismos de financiamento orientados por retorno.

Essa convergência retórica pode ser visualizada no Quadro 24, que compila trechos de relatórios do Unicef (2013-2016). Em todos eles, a escolarização infantil é justificada por métricas de ROI: aumento de 13 vezes no PIB, elevação de salários e **progresso compartilhado**. Ao insistir que “os retornos da educação são mais altos nos países de baixa renda” (Unicef, 2016, p. 56), a instituição reforçava a lógica da focalização e legitimava a transferência de custos para famílias e mercados, naturalizando a mercantilização da infância em vez de disputar a construção de sistemas públicos universais.

**Quadro 24** – Educação × Crescimento Econômico (Unicef)  
(Continua)

Ano	Documento	Discurso do Unicef
2013	Relatório Anual	O cuidado na primeira infância, a educação de qualidade, os serviços de saúde e a proteção infantil estão intrinsecamente conectados. [...] Investir em crianças é um meio fundamental para erradicar a pobreza, impulsionar a prosperidade compartilhada e melhorar a equidade intergeracional. Investir cedo é a única maneira de garantir que as crianças alcancem todo o seu potencial como pessoas produtivas e engajadas, contribuindo plenamente para suas famílias e sociedades. Não é apenas a coisa certa a fazer, mas também a escolha mais inteligente. (Unicef, 2013, p. 12)

Ano	Documento	Discurso do Unicef
		Alcançar as crianças mais vulneráveis não é apenas a coisa certa a fazer – é uma decisão econômica sábia. Estudos recentes confirmam isso. Um artigo de discussão publicado por economistas do Fundo Monetário Internacional (FMI) em 2014 argumenta que a desigualdade é um obstáculo ao crescimento econômico. O estudo constatou que, em média, quando os governos tomam medidas para redistribuir recursos, os consequentes níveis menores de desigualdade apoiam um crescimento econômico mais rápido e sustentável a longo prazo. (Unicef, 2013, p. 13)
2015	Relatório Anual	A educação é um direito fundamental e um dos investimentos mais abrangentes e benéficos no desenvolvimento que uma sociedade pode fazer. Ela proporciona oportunidades para que crianças e jovens adquiram importantes habilidades para o trabalho e para a vida, ajuda as pessoas a superarem a pobreza e contribui para sua saúde e bem-estar. (Unicef, 2015, p. 28)
		O ensino e a aprendizagem de qualidade são essenciais para garantir que todas as crianças não apenas tenham acesso à educação, mas também adquiram conhecimento e habilidades valiosas. (Unicef, 2015, p. 29)
2016	Situação mundial da infância: Uma Chance Justa para Cada Criança	Os benefícios da educação não são apenas o produto de mais anos de escolaridade. Os resultados da aprendizagem também importam e têm um efeito poderoso sobre os ganhos, a distribuição de renda e o crescimento econômico a longo prazo. Nos países de renda média-baixa, se todas as crianças nascidas hoje pudessem ser educadas a um nível básico de alfabetização e habilidades numéricas, haveria um aumento de 13 vezes no PIB ao longo de suas vidas. (Unicef, 2016, p. 56)
		Habilidades básicas universais também podem tornar o crescimento econômico mais inclusivo. As disparidades no acesso à educação de qualidade estão entre os determinantes mais poderosos das disparidades de renda devido ao efeito que a aprendizagem e as habilidades têm sobre a produtividade, salários e emprego. (Unicef, 2016, p. 57)
		Uma educação de boa qualidade e equitativa permite desbloquear oportunidades e desfazer ciclos intergeracionais de desigualdade: em média, cada ano adicional de educação que uma criança recebe aumenta seus ganhos na idade adulta em cerca de 10%. Para cada ano adicional de escolaridade concluído, em média, pelos

Ano	Documento	Discurso do Unicef
		jovens adultos em um país, a taxa de pobreza desse país cai 9%. (Unicef, 2016, p. 56)
		Os retornos da educação são mais altos nos países de baixa renda e de renda média-baixa. Alguns dos principais retornos estão associados à educação para meninas. A educação capacita as meninas na vida adulta a buscar melhor atendimento de saúde durante a gravidez, no parto e nos primeiros anos de seus filhos. Os resultados se refletem em níveis mais baixos de mortalidade infantil, redução da fertilidade, melhoria das práticas de saúde e casamento e maternidade mais tardios. (Unicef, 2016, p. 56)

**Fonte:** documentos do Unicef, sistematizado pela autora, 2025.

Em síntese, a Declaração de Incheon, o discurso do Fórum e o NCF formam um tripé coerente: todos tratam a educação – especialmente na primeira infância – como peça de engrenagem macroeconômica. Nesse arranjo, a promessa de equidade e sustentabilidade opera como verniz ideológico que recobre a mesma lógica de acumulação capitalista denunciada neste item, reafirmando a centralidade da força de trabalho futura e invisibilizando as raízes estruturais da desigualdade.

Nos documentos do Unicef, a educação infantil ganha centralidade não por reconhecer as crianças como sujeitos de direitos, mas por prometer retornos em produtividade e estabilidade econômica – uma leitura que mercantiliza o ato de educar e subordina a formação ao mercado (Frigotto, 2019). Ao apresentar o investimento na primeira infância como solução técnica para o crescimento, o discurso da agência oculta as engrenagens que geram desigualdade, transfere ao lar o ônus da proteção social (Fraser 2017) e converte necessidades básicas em ativos financeiros a gerir na lógica da acumulação (Harvey, 2011). Essa orientação – visível nos trechos compilados no Quadro 24 – prolongou, no pós-2008, o projeto neoliberal de austeridade: a escolarização vale porque aprimora o capital humano e não por constituir um direito universal (Unicef 2013; Dardot; Laval 2016). Assim, longe da pedagogia emancipatória defendida por Freire ou Mészáros, a agência reforça a ideia de que equidade se alcança via qualificação individual, preservando intactas as estruturas que concentram riqueza e poder.

Ao longo das últimas décadas, o Unicef converteu a primeira infância em peça estratégica de uma economia baseada em capital humano: investir em saúde, nutrição e educação precoce é defendido como meio de “garantir retornos significativos para as economias e sociedades” (ONU, 2016, p. 7). Essa lógica, já presente nos ODM e consagrada pela Declaração de Incheon (2015), apareceu também na *Estratégia Global para a Saúde das Mulheres, das Crianças e dos Adolescentes* (2016-2030) e no relatório da OMS sobre desenvolvimento na primeira infância (WHO, 2018, p. 3). Neste, a OMS afirma que esses investimentos “[...] eliminam a pobreza extrema e criam o capital humano necessário para diversificar as economias”. O Quadro 25 mostra como os próprios relatórios do Unicef (2016-2019) quantificam esse discurso: cada dólar aplicado em nutrição infantil renderia até US\$18 em países de alta carga nutricional; apoiar o aleitamento materno pouparia US\$ 302 bilhões anuais.

Ao ancorar políticas sociais em métricas de retorno, e não no reconhecimento da criança como sujeito de direitos, a agência desloca a responsabilidade do Estado para famílias e parcerias público-privadas, naturalizando a precarização (Harvey, 2011; Fraser 2016). O Unicef não somente legitima a mercantilização da infância, mas consolida um paradigma no qual a equidade é tratada como ganho colateral do crescimento – e não como direito inalienável.

**Quadro 25** – Unicef: Investir em Saúde Infantil para Futuro Equitativo (continua)

Tema	Discurso do Unicef	Documento	Ano
Investimento em Saúde Infantil	"O investimento em nutrição infantil é essencial para o desenvolvimento do capital humano, pois a nutrição está no centro do crescimento infantil, do desenvolvimento cognitivo, do desempenho escolar e da produtividade futura." (p.12)	Situação Mundial da Infância	2019
	"O retorno projetado sobre o investimento em saúde infantil e materna inclui pelo menos um retorno de 10 vezes o gasto com saúde e nutrição, através da melhoria do desempenho educacional,	Situação Mundial da Infância	2016

Tema	Discurso do Unicef	Documento	Ano
	<b>participação na força de trabalho e contribuições sociais."</b> (p. 28)		
	"Os investimentos necessários para acabar com mortes evitáveis de crianças e mães oferecem altos retornos. A melhoria da saúde materno-infantil e do estado nutricional pode criar um ciclo positivo, <b>permitindo que as crianças atinjam seu potencial e ajudando comunidades e países a prosperarem.</b> " (p. 27)	Situação Mundial da Infância	2016
Redução das Desigualdades por Meio da Saúde	"Os sistemas de saúde precisam ser fortalecidos para garantir a universalização do acesso a cuidados de qualidade desde o nascimento, especialmente para crianças em comunidades desfavorecidas, <b>assegurando um desenvolvimento saudável e equitativo.</b> " (p. 19)	Relatório Anual	2018
	"O investimento precoce em saúde infantil pode gerar um <b>impacto significativo na equidade social.</b> O suporte ao aleitamento materno, por exemplo, pode gerar economias de até US\$ 302 bilhões por ano, reduzindo custos com saúde e melhorando a qualidade de vida." (p. 28)	Situação Mundial da Infância	2016
Sustentabilidade e Desenvolvimento Futuro	"Cada dólar investido na redução da desnutrição gera um <b>retorno econômico</b> de aproximadamente US\$ 18 em países de alta carga nutricional." (p. 12)	Situação Mundial da Infância	2019
	"O desenvolvimento infantil sustentável começa com investimentos em saúde nos primeiros anos de vida. Esses investimentos resultam em <b>cidadãos mais saudáveis, produtivos e preparados para enfrentar desafios futuros.</b> " (p. 50)	Situação Mundial da Infância	2016

Fonte: documentos do Unicef, sistematizado pela autora, 2025.

Documentos recentes da ONU confirmam que a retórica do Unicef – primeira infância como investimento estratégico – foi somente estendida, não reformada. A *Global Strategy for Women's, Children's and Adolescents' Health* (2016-2030) definiu que “[...] investir no bem-estar das crianças gera retornos significativos para as economias” (ONU, 2016, p. 7), e o anexo dedicado ao desenvolvimento na primeira infância insistiu que esse aporte “[...] é uma das formas mais eficazes de criar o capital humano necessário para diversificar as economias” (WHO, 2018, p. 3). A mesma lógica atravessa a **Declaração de Astana** (2018, sem paginação): ao reafirmar a atenção primária como “pedra angular de um sistema de saúde sustentável” (Seção II), o texto defendeu o direito à saúde justamente porque reduz custos futuros e sustenta o crescimento sustentável. Nutrição e cuidados precoces aparecem, então, como dispositivos de prevenção de perda de produtividade, não como bens em si mesmos (Seção III).

Esse encadeamento revela como o discurso do Unicef ganha **materialidade normativa**: ODM → ODS/Declaração de Incheon (educação) → Estratégia Global (saúde) → Astana (APS). Em todos, a infância vale enquanto promessa de retorno fiscal. O *Nurturing Care Framework* operava como manual técnico dessa engrenagem, oferecendo intervenções custo-efetivas que viabilizam as metas de saúde, nutrição e aprendizagem mencionadas nos acordos e, assim, reforça o mesmo paradigma sem necessidade de repeti-lo.

Em síntese, o NCF opera como o que poderíamos denominar por **engenharia de responsabilização** que enlaça mães, principalmente pobres e racializadas, numa teia de expectativas de produtividade infantil sem garantir contrapartidas materiais. Contudo, concordo com Helena Hirata (2021) quando propõe inverter essa equação: reconhecer o cuidado como trabalho social vital, atribuindo-lhe valor econômico, mas também reorganizando tempos e relações de gênero. Sem esse giro, o discurso do investimento na primeira infância continuará sendo **economia política da subserviência**, conforme já alertaram Angela Davis (2016) e Fraser (2016), perpetuando a desigualdade sob o verniz da sustentabilidade.

Na prática, o que se apresenta como avanço em equidade reitera o deslocamento da responsabilidade do Estado para famílias, ONGs e parcerias corporativas. Sob a ótica gramsciana do Estado integral, o Unicef participa da produção de consenso que legitima a

mercantilização da saúde e da educação: direitos sociais deixam de ser fins em si e são instrumentos de eficiência econômica, perpetuando a hegemonia neoliberal que viemos denunciando ao longo do item.

À luz das contradições mapeadas entre a lógica de investimento infantil, a economia do cuidado e a mercantilização dos serviços sociais, os acontecimentos disparados em 2020 aprofundaram e tornaram visíveis tais tensões. A pandemia de COVID-19 interrompeu cadeias produtivas, colapsou redes de educação e assistência e, sobretudo, devolveu aos domicílios uma sobrecarga de cuidado sustentada quase sempre por mulheres negras e pobres. Relatórios do Unicef (2021) e da OIT (2022) estimaram que, nos primeiros dezoito meses da crise, cerca de 1,6 bilhão de crianças ficaram fora da escola em algum momento, enquanto 40 % dos sistemas de proteção infantil sofreram cortes orçamentários. Esse cenário de retração fiscal, intensificação neoliberal e reconfiguração do trabalho reprodutivo torna ainda mais premente a discussão sobre o impacto do choque pandêmico na primeira infância. É nesse contexto que o próximo subitem examinará como a crise sanitária funcionou como catalisador dessas contradições, pondo em prova as promessas do *Nurturing Care Framework* e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

#### 4.3.3.1 Pandemia de COVID-19 e a intensificação das contradições do capital na primeira infância (2020-2023)

*Que a morte de tudo em que acredito  
Não me tape os ouvidos e a boca;  
Porque metade de mim é o que eu grito,  
Mas a outra metade é silêncio... (Osvaldo Montenegro).*

O choque pandêmico de 2020-2023 tensionou cada um dos cinco pilares do *Nurturing Care Framework* – saúde, nutrição, cuidado responsivo, oportunidades de aprendizagem e segurança – pondo à prova, sobretudo, a promessa de um cuidado responsivo delegado às famílias e revelando seus limites sob a lógica de reprodução do capital. A pandemia revisitou as profundas desigualdades provocadas pelo capital que, em um contexto dito normal, nem sempre ficavam evidentes. Seus impactos foram sentidos de maneira mais profunda pelas crianças dos países periféricos, assim como crianças que já

carregavam o peso da discriminação, fragilidade e conflitos. Diante desse cenário, no relatório anual de 2019, [publicado em outubro de 2020] o Unicef já sinalizava sua preocupação com os impactos que a COVID-19 traria para as crianças, destacando que seus esforços estariam direcionados para: manter as crianças saudáveis e bem nutridas; levar até as crianças mais vulneráveis água, saneamento e higiene; manter as crianças aprendendo; apoio as famílias para os cuidados com os filhos; e, proteger as crianças refugiadas e migrantes, e as pessoas afetadas por conflitos (Unicef, 2019).

Em 2020, quando a pandemia foi declarada, o discurso do Unicef, ainda que tenha mantido sua essência, apontou também os principais efeitos da COVID-19 para as crianças. “[...] No final de outubro de 2020, cerca de um terço dos países enfrentaram declínios de 10 por cento ou mais na cobertura em serviço para imunizações de rotina, cuidados ambulatoriais para doenças infecciosas infantis e serviços de saúde materna em comparação com 2019” (Unicef, 2020, p. 14 – tradução da autora).

Embora o discurso do Unicef manifestasse preocupação com os impactos causados pela pandemia de COVID-19, ela não foi somente uma crise sanitária, mas uma expressão ampliada das contradições do capitalismo global, no qual as desigualdades estruturais se aprofundaram, tornaram-se mais evidentes e visíveis a olhos nus, e a vida da classe trabalhadora, especialmente das mulheres racializadas, nos países periféricos seguiu sendo desvalorizada em favor da acumulação de capital (Harvey, 2020). Nesse sentido, concordo com Pereira e Pereira (2021, p.43) que a “[...] a pandemia da COVID-19 não é um fato inusitado. É um acontecimento previsto nos últimos anos e, por isso, não deveria surpreender”. E a probabilidade de novas pandemias é alta, segundo epidemiologistas como Esper Kallás (diretor do Instituto Butantan, no Brasil). E o presidente da OMS, Tedros Adhanom Ghebreyesus, anunciou: "o fim do coronavírus como emergência sanitária não é o fim do coronavírus como ameaça global à saúde"

Nesse cenário, Nakatani (2022, p. 9) alertou que, mais uma vez “[...] uma parcela significativa dos gastos públicos se direciona, mais ou menos diretamente, para a reprodução do capital e a aceleração da precarização da força de trabalho”.

A dinâmica fiscal pós-2020 evidenciou como a pandemia não só intensificou, mas exibiu publicamente as contradições acumuladas

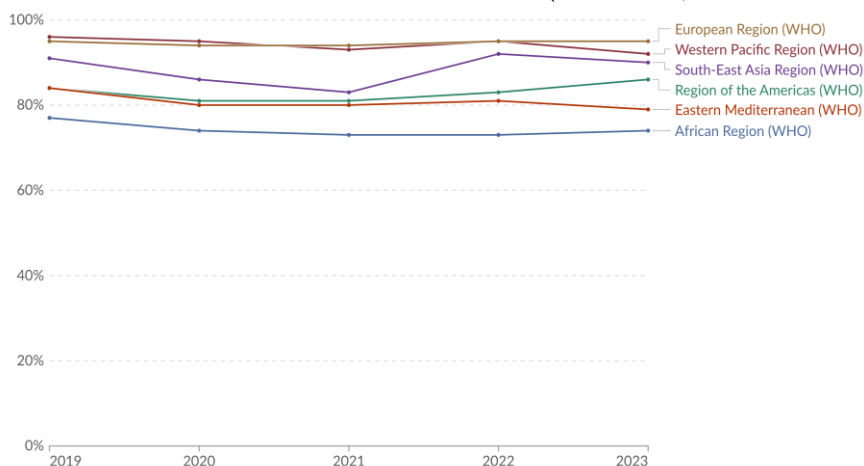
do capitalismo dependente. Já em meados de 2021, diversos governos periféricos retomaram tetos de gasto e metas primárias sob pressão de credores multilaterais, enquanto o vírus seguia circulando. Estudos como o de Ribeiro (2021) mostraram que a consolidação fiscal aprofundou desigualdades regionais, reduzindo em até 18% as verbas de nutrição infantil na América Latina. No mesmo sentido, Nakatani (2022) associou o novo ciclo de austeridade pandêmica à transferência massiva de renda pública para setores rentistas, em detrimento da saúde e da educação básicas. Isso tudo em um contexto de “[...] desmonte das políticas sociais pautadas pelo atendimento das necessidades humanas e o decorrente aprofundamento das desigualdades” [substituídas por] [...] intervenções governamentais desumanas em prol, exclusivamente, da valorização do capital” (Pereira; Pereira, 2021, p. 44).

Os efeitos palpáveis dessa retração foram sentidos nos pilares de saúde e nutrição: campanhas de imunização interrompidas, estoque de micronutrientes reduzido e quadros de insegurança alimentar aguda nas periferias urbanas. O cuidado responsivo prometido pelo NCF, já delegado às famílias, transformou-se em tarefa impossível quando creches públicas encerraram atividades e programas de alimentação escolar foram suspensos. Nesse vácuo, proliferaram iniciativas filantrópicas e serviços privados que, embora apresentados como soluções de impacto (Unicef, 2021), constituíram novos nichos de valorização de capital e aprofundaram a dependência tecnológica e financeira dos sistemas nacionais de proteção social (Harvey, 2020).

Ao aterrissar no cotidiano das mulheres trabalhadoras, a retração fiscal converteu-se em sobrecarga de trabalho reprodutivo não remunerado – a face visível da economia do cuidado discutida anteriormente. Como alertaram Dowling, Harvie (2014) e Mitchell (2016), a externalização dos custos de reprodução da força de trabalho é funcional à rentabilidade do capital, mas destrutiva para a reprodução social. Paradoxalmente, o mesmo discurso que quantifica o retorno fiscal do investimento em primeira infância (Diamond ; Liddle, 2012; Midgley, 2017) legitimava o congelamento dos orçamentos públicos, exibindo o limite político do paradigma do investimento social: a promessa de eficiência fiscal serve, em última instância, para justificar cortes que precarizam os próprios serviços essenciais que deveriam garantir o direito à vida e ao desenvolvimento infantil.

A clivagem entre direito universal e mercadoria torna-se cristalina quando observamos os padrões de cobertura vacinal durante a pandemia. Nos países periféricos – Angola, Nigéria, Papua-Nova Guiné, entre outros – crianças pertencentes aos estratos mais ricos tiveram **cinco vezes** mais chances de receber o esquema básico de imunização do que aquelas em situação de pobreza (Unicef, 2023). Essa seletividade reforça o diagnóstico de Ribeiro (2021) de que a gestão global da COVID-19 reproduziu a dependência sanitária, uma vez que a universalização do cuidado só avança quando serve às exigências da acumulação capitalista. A interrupção dos serviços de atenção primária (Gráfico 24) impactou sobre a proporção de crianças de um ano vacinadas contra DTP, principalmente na África Subsaariana e sul da Ásia, concentraram a maioria das crianças não vacinadas. Tais dados revelam como a pandemia amplificou a vulnerabilidade sanitária criada por modelos de assistência que terceirizam tecnologia, insumos e decisões estratégicas aos centros do capitalismo.

**Gráfico 24 – Cobertura DTP (2019-2023)**



**Fonte:** OMS e Unicef (2024) – processado por *Our World in Data*.

A resposta discursiva do Unicef a esse cenário reforçava o enquadramento mercadológico já criticado ao longo deste item. Ao proclamar que “**cada dólar gasto em vacinação oferece um retorno de US\$ 26**” (Unicef, 2023, p. IV – tradução e grifos da autora) e convidar governos a aproveitar as inovações científicas e tecnológicas para

fortalecer o financiamento, a instituição deslocava o eixo da discussão do **direito à saúde** para a **eficiência econômico-financeira**. Na prática, legitima-se a captura de fundos públicos por alianças público-privadas enquanto a pesquisa tecnológica permanecia concentrada em poucas corporações farmacêuticas dos países centrais (Harvey, 2008). Assim, o acesso desigual à vacina não é uma falha ocasional, mas parte constitutiva de uma dinâmica que transforma necessidades vitais em nichos de valorização.

O mesmo raciocínio econômico aparece quando a imunização é alinhada aos **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**, sobretudo ao ODS 3. Embora reconheça o impacto sanitário, o argumento central aponta para ganhos em **capital humano**, produtividade e redução de custos futuros – a racionalidade que perpassa o discurso do investimento social desde o item 4.2.3. Nessa chave, como adverte Gago (2020), direitos deixam de ser fins em si e funcionam como **ativos financeiros**: a destinação de recursos públicos dependerá da capacidade de gerar retornos quantificáveis, mantendo alguns países na posição de consumidor dependente de tecnologias criadas pelos países centrais.

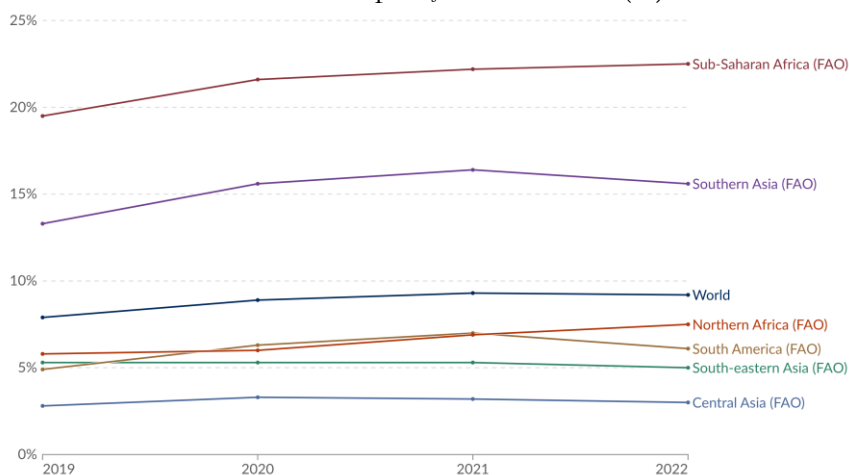
Nesse contexto, o chamado do Unicef para a “vontade política” ancorada em “fazer sentido econômico” (Unicef, 2023, p. 9) não só naturalizava a hierarquia tecnológica, como também corroborava a lógica de que vidas infantis periféricas merecem proteção **apenas** enquanto representarem garantia de produtividade futura. Tal como discutido anteriormente nos debates sobre ROI e *Nurturing Care*, a organização valida a vacinação não pelo imperativo ético de salvar vidas, mas pela sua aptidão para **reduzir riscos fiscais e estabilizar mercados**.

Se a vacinação se tornou um privilégio e não um direito, podemos dizer que a alimentação seguiu o mesmo caminho. De acordo com o Unicef (2020, p. 11 – tradução da autora) “[...] mais 6,7 milhões de crianças menores de 5 anos podem sofrer de emagrecimento nos próximos 12 meses, um aumento de 14% que pode se traduzir em mais de 10.000 mortes infantis adicionais por mês – principalmente na África Subsaariana e no Sul da Ásia” (Unicef, 2020, p. 11 – tradução da autora), regiões historicamente alvo das ações da agência.

Esse contexto de aumento da desnutrição infantil (Gráfico 25), fez com que o Unicef e o Programa Mundial de Alimentos

implementassem programas emergenciais em países como Chade, Mali e Níger (Unicef, 2020). Contudo, essas ações, apesar de necessárias no curto prazo, não resolvem a questão estrutural da desigualdade, somente garantem que as populações sobrevivam nos limites impostos pelo capital (Unicef, 2020). Para nós, isso não significou surpresa em relação à atuação do Unicef, dado que já fomos desvelando a essência do seu discurso ao longo dos anos. Esse quadro não é uma consequência isolada da pandemia (que o agrava, mas não o causa), mas resultado da divisão internacional do trabalho imposta pelo imperialismo, que destina aos países periféricos o papel de fornecedores de matéria-prima e mão de obra barata, enquanto as potências capitalistas concentram os meios de produção e o controle sobre a distribuição global de alimentos (Marini, 2012).

**Gráfico 25 – População Subnutrida (%)<sup>98</sup>**



**Fonte:** Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (2023) – com processamento principal por *Our World in Data*.

Se a seletividade do acesso às vacinas explicitou a dependência tecnológica dos países periféricos e a desnutrição passou a ser uma realidade para muitas crianças, o colapso da educação infantil durante o isolamento social exibiu o outro lado da mesma moeda: o conhecimento transformado em mercadoria escassa. Com o

<sup>98</sup> Proporção de indivíduos cuja ingestão alimentar diária é insuficiente para fornecer a quantidade de energia alimentar necessária para manter uma vida normal, ativa e saudável.

fechamento de creches e escolas, **aproximadamente 43% das crianças abaixo da idade escolar no mundo ficaram, em média, sem qualquer forma de cuidado ou estímulo pedagógico** (Unicef, 2020). A cifra, contudo, **não foi homogênea**, dado que em países periféricos a proporção ultrapassou 60%, enquanto em países centrais ficou abaixo de 20% (Unicef, 2020). Esse contraste evidencia como o colapso da educação infantil durante o isolamento social esvaziou o pilar de oportunidades de aprendizagem do *Nurturing Care Framework* e transferiu às famílias – sobretudo às mulheres trabalhadoras – mais uma etapa do trabalho reprodutivo não remunerado já discutido.

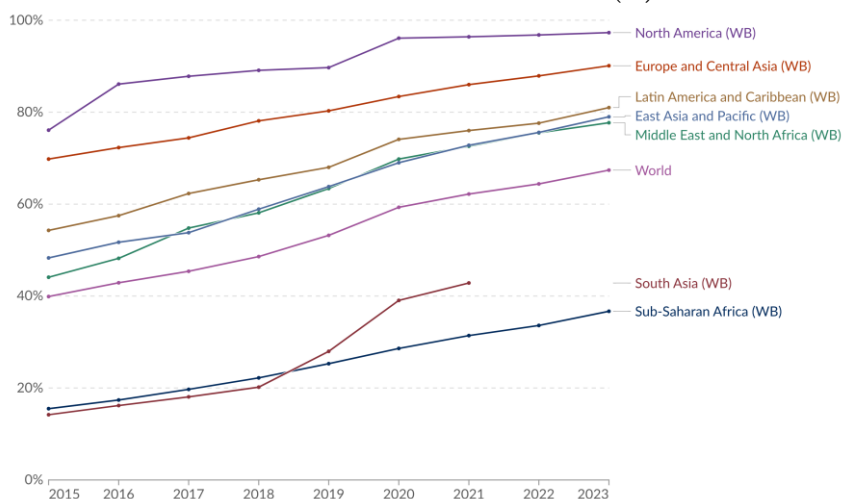
O fechamento das escolas durante a COVID-19 não gerou um impacto homogêneo, mas antes escancarou desigualdades que se sobrepõem. No Brasil, análise da Fundação Carlos Chagas indicou que as perdas de aprendizagem foram maiores justamente nas redes que já atendiam alunos de menor nível socioeconômico, nivelando por baixo e ampliando o hiato entre crianças de diferentes origens sociais (Senekvics; Alcantara, 2025). Em nível doméstico, entrevistas com mães paulistas revelam que a migração abrupta para o ensino remoto concentrou sobre elas uma dupla jornada de trabalho – profissional e pedagógica –, com sobrecarga emocional e riscos à saúde mental familiar (Okamoto; Santos; Emidio, 2023). Do ponto de vista das próprias crianças, pesquisa irlandesa com cuidadores de crianças de 1-10 anos mostrou regressão de habilidades socioemocionais, manifestada em ansiedade, irritabilidade e falta de rotina, ainda que algumas famílias tenham relatado ganhos de convivência (Egan et al., 2021). Essas evidências convergem para demonstrar que o fechamento escolar aprofundou, de formas distintas, tanto as disparidades educacionais quanto as pressões sobre os lares, com efeitos particularmente severos para os grupos socialmente vulneráveis e para as mulheres responsáveis pelo cuidado.

A retórica da **continuidade educacional** repousou sobre a promessa do ensino remoto. E neste aspecto há 2 dimensões: o acesso à internet e as questões que envolvem crianças com até 6 anos. O acesso à internet permanecia um privilégio: em 2023, menos de 30 % da população na África Subsaariana e pouco mais de 40 % no Sul da Ásia utilizavam a rede, contra quase universalização na América do Norte e Europa (Gráfico 26). O Unicef reconheceu o abismo:

[...] mais de metade das crianças e jovens do mundo não têm conectividade digital, afetando o acesso à aprendizagem à distância. [...] A COVID-19 aumentou a urgência de abordar a exclusão digital e o acesso desigual a uma educação de qualidade. Estima-se que 23,8 milhões de crianças e jovens abandonem a escola devido à pandemia (Unicef, 2021, p. 9 – tradução da autora).

Ainda assim, a solução proposta passou por parcerias com plataformas privadas e emissoras de TV, reafirmando o padrão já visto na saúde: a tecnologia fica sob controle corporativo enquanto os Estados periféricos assumem custos residuais sem romper a dependência estrutural.

**Gráfico 26 – Usuários de Internet (%)<sup>99</sup>**



**Fonte:** União Internacional de Telecomunicações (via Banco Mundial) (2025) – com processamento menor por *Our World in Data*.

Na África Oriental e Austral, **40% das crianças** permaneceram totalmente fora da escola em 2021; no Brasil, impactou sobretudo crianças de baixa renda, indígenas e quilombolas (Unicef, 2021). Esses números não derivam de uma limitação técnica, mas de escolhas políticas coerentes com a fase neoliberal (Harvey, 2008).

<sup>99</sup> Percentagem da população que utilizou a Internet nos últimos três meses.

Para a primeira infância, a digitalização do ensino mostrou-se ainda mais contraditória. O desenvolvimento cognitivo, afetivo e motor depende de interação presencial, do brincar coletivo e do contato com educadores – dimensões impossíveis de replicar na tela. Enquanto as crianças das elites isolavam-se em lares equipados, acompanhadas por pais em *home-office* e brinquedos conectados, milhões de crianças da classe trabalhadora ficaram confinadas em habitações superlotadas, sem espaço para explorar nem acesso à mediação pedagógica (Unicef, 2021). O resultado é uma fissura no processo de socialização que reforçava, desde cedo, a hierarquia entre quem terá capital cultural para competir no futuro e quem permanecerá na base da divisão internacional do trabalho.

Esses efeitos não se limitaram à desigualdade de recursos, múltiplos estudos pós-2020 revelam implicações profundas no desenvolvimento cognitivo, socioemocional e motor das crianças na primeira infância. Estudos longitudinais indicam regressão mensurável de funções executivas, linguagem e teoria da mente em crianças de 3-7 anos avaliadas após o *lockdown*, sobretudo em lares de baixa renda (Berthelot et al., 2024). Na Irlanda, Egan et al. (2021) observaram aumento de ansiedade, irritabilidade e dificuldades de autorregulação, atribuindo o quadro à privação de interações presenciais e ao estresse dos cuidadores.

Investigações recentes em centros de referência pediátrica (EUA, Japão) detectaram atraso de até dois pontos-desvio no índice de desenvolvimento motor fino entre lactentes nascidos em 2020-2021, resultado atribuído à redução de consultas presenciais, menor estimulação física e excesso de tempo de tela (Liu et al., 2024). Revisões sistemáticas no periódico *JAMA Pediatrics* ainda apontam aumento de distúrbios de fala diagnosticados no momento da matrícula no jardim-de-infância para crianças que passaram todo o primeiro triênio de vida durante o isolamento social (Perrigo et al., 2025).

A mesma lógica que relegou a vacinação e a educação a mercados de acesso restrito converteu o sofrimento psíquico em externalidade contabilizável. Logo nas primeiras ondas da crise, o Unicef advertia que “[...] a pandemia deu destaque a questões ocultas, como a saúde mental, a violência doméstica e as necessidades das crianças sem cuidados familiares” (Unicef, 2020, p. 20 – tradução da autora).

Todavia, enquanto as restrições sanitárias comprimiam salários e multiplicavam jornadas de trabalho doméstico – já desproporcionalmente feminina, milhões de cuidadores chegaram ao limite da exaustão. Nas periferias urbanas e em zonas de conflito, onde a precarização precede o vírus, mães jovens relataram níveis alarmantes de estresse e depressão; na Colômbia, por exemplo, a combinação de conflitos armados, isolamento e fome agravou traumas coletivos (Unicef, 2021). Essa paisagem confirma: sob o neoliberalismo esse entrelaçamento adquire forma de **mercantilização da própria subjetividade**: somente quem pode pagar tem acesso a serviços psicológicos, e o Estado limita-se a contabilizar perdas de produtividade (Harvey, 2008).

O Relatório “*State of the World’s Children 2021*” materializou essa mercantilização ao estimar o **capital mental perdido**. Usando anos de vida ajustados por incapacidade (*DALYs*)<sup>100</sup> e atribuindo-lhes o valor do PIB per capita, o documento concluiu que “[...] os custos financeiros de não abordar as condições de saúde mental – os custos da inação – também são destrutivos.” (Unicef, 2021, p. 44 – tradução da autora). Em outras palavras, o sofrimento infantil só preocupa na medida em que ameaça o retorno econômico futuro, ecoando o cálculo de ROI que legitimou a vacinação e o *Nurturing Care Framework*. A saúde mental deixa de ser direito e transforma-se em ativo cujo subdesempenho prejudica o balanço de capital humano – o mesmo raciocínio utilitarista que atravessa todo o discurso analisado neste item.

Esse enquadramento ignora que a degradação psíquica decorre do **regime de superexploração** intensificado pela pandemia: pais precarizados, mães sobrecarregadas (solo ou com parceiro/a), crianças sem rede pública de acolhimento e sem garantia de acesso à merenda escolar. Pesquisas qualitativas brasileiras (Okamoto; Santos; Emídio, 2023) descrevem jornadas 24 horas/7 dias de cuidado e ensino, agravando a sobrecarga materna e a exposição das crianças a ambientes emocionalmente instáveis. Ao reduzir a ansiedade infantil a **perda produtiva mensurável**, o Unicef naturalizava a externalização dos custos de reprodução social já denunciada por Dowling, Harvie e Mitchell: cabe às famílias – sobretudo às mulheres da classe

---

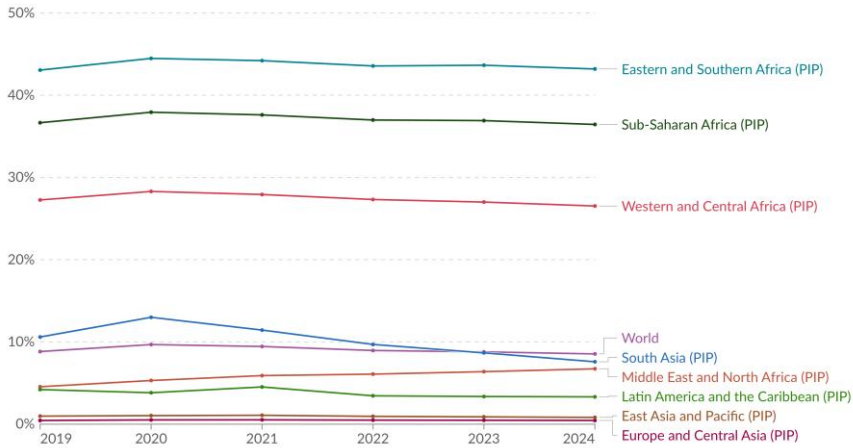
<sup>100</sup> **DALY** (*Disability-Adjusted Life Year*) – Unidade de medida utilizada pela Organização Mundial da Saúde para quantificar o impacto de doenças e condições de saúde em termos de anos de vida perdidos por morte prematura ou incapacitação.

trabalhadora – sanar, sem apoio material, as feridas que o mercado provoca e depois calcula. Assim, a crise de saúde mental é menos **um efeito colateral inevitável** do vírus e mais um **sintoma estrutural** do capitalismo dependente: evidencia que, na hierarquia global de valor, vidas periféricas podem adoecer desde que o PIB global permaneça saudável. Enquanto não se rompe essa lógica, qualquer política voltada ao bem-estar psíquico infantil arriscará ser somente mais uma linha de investimento, não a afirmação de um direito inalienável. E mais, como bem nos lembrou Ferguson (2023):

[...] não há muito de natural sobre as origens dessa pandemia, as maneiras pelas quais ela se espalhou ou o grau de morte e devastação que causou em todo o mundo [...] Em contrapartida, [...] todos esses processos foram moldados por fatores como a busca implacável do capitalismo global por lucro, a resposta (ou falta de resposta) dos governos nacionais à doença e o impacto das divisões existentes e desigualdades nas taxas de infecção e morte [...] Isso se aplica não menos ao impacto de curto e longo prazo da pandemia na saúde mental. Seus efeitos não serão experimentados uniformemente em toda a sociedade. Em vez disso, como acontece com todos os outros aspectos desta crise, eles serão moldados pelas divisões e desigualdades da sociedade capitalista neoliberal. [...] estejamos todos na mesma tempestade... não estamos todos no mesmo barco [...]

A metáfora usada por Ferguson é adequada a nossa reflexão – na mesma tempestade, mas em barcos diametralmente diferentes – a explosão da COVID-19 transformou índices abstratos em fome concreta. A proporção de pessoas em extrema pobreza disparou desigualmente (barcos frágeis ou sem barco), concentrando-se na África Subsaariana, na África Oriental e Meridional e no Sul da Ásia (Gráfico 26) – regiões já marcadas pela dependência econômica (Marini, 2012). Na Guatemala ou em Serra Leoa, famílias que viviam da economia informal perderam de imediato qualquer fonte de renda, expondo crianças a insegurança alimentar aguda (Unicef, 2020). Diante desse quadro, o Unicef intensificou programas de **transferência de renda**, alcançando mais de 130 milhões de crianças em 93 países e justificando a medida como essencial para evitar desastres financeiros (Unicef, 2022).

Gráfico 27 – Extrema Pobreza (2019-2024)



Fonte: Plataforma do Banco Mundial sobre Pobreza e Desigualdade (2024) – com processamento principal por *Our World in Data*.

Contudo, esses programas mantêm a lógica de **gestão da pobreza** já criticada ao longo do item: tratam a miséria como problema técnico mensurável – “[...] em 65 países, foram estabelecidos medições e relatórios de rotina sobre a pobreza infantil multidimensional e 73 países têm medições e relatórios de rotina sobre a pobreza infantil monetária” (Unicef, 2019, p. 34 – tradução da autora) – sem questionar o arranjo de acumulação que a produz (Harvey, 2008). A ênfase no indicador consolida uma visão tecnocrática na qual a transferência de renda é válvula de alívio, não mecanismo de redistribuição. Como alerta Gago (2020), tais políticas funcionam **como disciplinamento financeiro**: garantem consumo mínimo e estabilidade social, mas não alteram as relações de exploração que empurram as famílias para a informalidade.

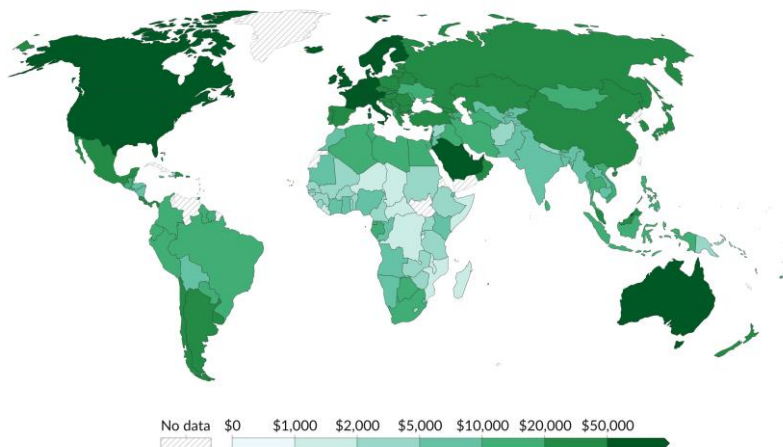
O próprio Unicef reforçou o enfoque utilitarista ao afirmar que garantir um “mínimo de estabilidade financeira” permitiria às crianças “desenvolver competências para o mercado de trabalho” (Unicef, 2020, p. 25). Assim, o auxílio monetário não aparece como direito universal, mas como investimento preventivo na futura força de trabalho – a mesma racionalidade de capital humano que perpassa as seções sobre vacinação, educação e saúde mental. Na prática, transfere-se ao cuidado familiar a responsabilidade de amortecer crises, enquanto o capital global preservava sua taxa de rentabilidade

(Teixeira, 2010; Raichelis, 2010; Yazbek, 2014). Nakatani (2022, p.8) chama atenção para esse deslocamento, ao argumentar que o socorro emergencial operou como engrenagem daquilo que ele denomina **economia do fim dos tempos**: um regime em que transferências mínimas mantêm a circulação de mercadorias e o consumo de subsistência, ao mesmo tempo que legitima o avanço da financeirização e do endividamento público, reforçando a lógica de acumulação que a própria crise sanitária pôs em xeque.

Ao final, os programas de transferência de renda funcionam como **contenção**: garantem a reprodução biológica das crianças sem tocar na reprodução ampliada do capital. Eis a contradição que perpassou todo este item: direitos sociais são reconhecidos somente quando se convertem em ferramentas de estabilidade econômica. Em síntese, este capítulo mostrou que, da sobrevivência mínima dos anos 1970 ao cálculo de ROI pós-Heckman, o Unicef redesenhou a infância para caber nas engrenagens do capital: vacinas viraram investimento, educação remota tornou-se commodity digital, saúde mental converteu-se em custo de inação e transferências de renda passaram a servir de anteparo à instabilidade social. A cada crise – financeira, sanitária ou fiscal – a retórica do direito cedeu espaço ao léxico da eficiência, reafirmando a hierarquia centro-periferia e deslocando a responsabilidade do cuidado para os lares femininos.

**Por fim, para evidenciar como o léxico da eficiência oscila sobre um terreno radicalmente desigual, voltamo-nos agora a dois retratos contemporâneos do sistema-mundo.** A Figura 28 revela a distribuição da Renda Nacional Bruta per capita em 2023, enquanto a Figura 29 expõe, no mesmo ano, a taxa de mortalidade infantil. Juntas, elas oferecem a síntese gráfica de tudo o que discutimos: a abundância concentrada de um lado, a fragilidade de vidas infantis do outro, duas faces de uma mesma engrenagem, ajustada para conservar a rentabilidade no centro e transferir o ônus do cuidado às margens.

**Figura 28** – Renda Nacional Bruta<sup>101</sup> per capita (2023)



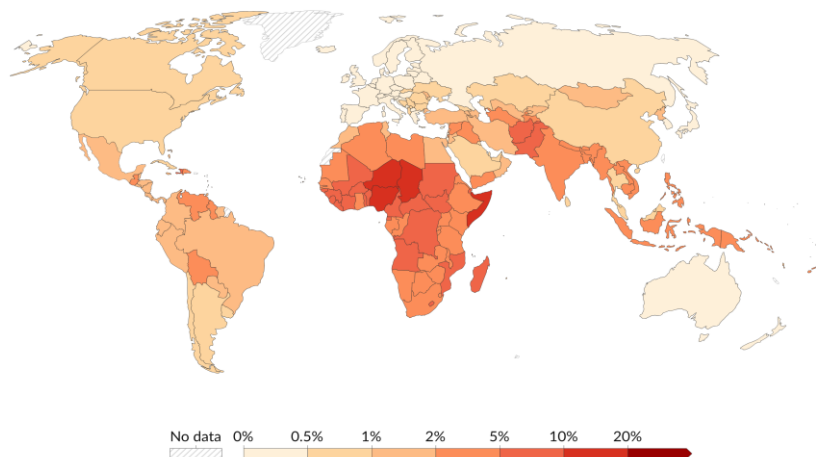
**Fonte:** Dados compilados de várias fontes pelo Banco Mundial (2025) – com processamento menor pelo *Our World in Data*.

**Basta deslizar o olhar da renda ao indicador de óbitos para perceber a correlação negativa brutal que persiste desde os anos 1970:** onde o PIB per capita sobe, a morte infantil recua, onde a renda estagna, o risco de não completar o quinto aniversário explode. Esse salto imaginário, ao mesmo tempo concreto, entre os dois mapas não é somente estatístico, é histórico e político, ao denunciar que os ganhos sociais seguem indexados à posição que cada país ocupa na hierarquia da acumulação global.

---

<sup>101</sup> A renda nacional bruta (RNB) mede a renda total auferida pelos residentes de um país, incluindo a renda auferida no exterior. Esses dados são ajustados pela inflação e pelas diferenças no custo de vida entre os países.

**Figura 29 – Mortalidade Infantil (2023)**



**Fonte:** Grupo Interagências das Nações Unidas para Estimativa da Mortalidade Infantil (2025) – com processamento principal pelo *Our World in Data*.

**O contraste final entre riqueza agregada e sobrevivência infantil encerra a trajetória deste capítulo, da promessa dos serviços básicos, que corresponde aos mínimos sociais, ao cálculo de retorno do investimento social, o Unicef ajustou o discurso, mas a cartografia da desigualdade permaneceu quase intacta.** Se a infância segue condicionada à lógica do lucro, então o desafio que se impõe é romper o silêncio das cifras e recolocar o direito acima da planilha, tarefa para a qual a crítica marxista permanece imprescindível.

Assim, tal como nos ensina **Manoel de Barros**, “**o olho vê, a lembrança revê e a imaginação transvê**”. Este capítulo tentou *transver* o arsenal retórico do Unicef, buscar nos interstícios dos seus documentos aquilo que o brilho humanitarista oculta. Ao levantar a poeira dos números, vimos que a pedra permanece pedra: dura, silenciosa, resistente às lapidações do marketing social. Mas, se “não tem altura o silêncio das pedras”, escutá-lo nos permite reinventar o caminho.

## V

### CONCLUSÃO – OU SOBRE O QUE AS PEDRAS NOS DISSERAM

Como nos lembra Manoel de Barros, “Desaprender oito horas por dia ensina os princípios”. Ancorada nesse convite a “repetir, repetir – até ficar diferente”, este livro examina o discurso do Unicef sobre a primeira infância, onde o canto da igualdade abriga práticas desiguais. O objetivo geral – desvelar tal contradição – orientou cinco indagações costuradas ao longo do texto: (1) quando a primeira infância ascendeu às agendas internacionais; (2) como sua centralidade varia nos ciclos do capitalismo; (3) quais prescrições a Agência dirige a cada fração do sistema-mundo; (4) em que medida confluem ou divergem da Convenção sobre os Direitos da Criança; e (5) que léxico sustenta essa arquitetura.

A análise crítico-dialética de 104 documentos (1972-2023) demonstra que a infância é tratada ora como caridade, ora como capital humano, sempre ajustada ao imperativo de acumulação. Evidencia-se, assim, que o discurso do Unicef, longe de neutro, reveste as exigências do mercado global de linguagem universalista, oferecendo “direitos plenos” ao centro e pacotes de baixo custo à periferia. Se vacinas, campanhas e matrículas salvam vidas – e salvam –, o “silêncio das pedras” revela que tais avanços cabem nos estreitos limites do capitalismo, onde a solidariedade é permitida, mas a emancipação, refreada.

As tesselas documentais, ajeitadas como um vitral que ilumina meio século de história, foram esculpidas até exibirem um mosaico de contradições cujo desenho se adensa em dois veios principais. A primeira contradição se adivinha na urdidura que entrelaça os próprios organismos internacionais: em teoria coesos na defesa dos direitos infantis, eles competem por autoridade normativa e por recursos, ora subscrevendo a gramática do capital humano, ora modulando-a conforme imperativos de austeridade ou de governança global. Essa sobreposição de mandatos transforma a cooperação em palco de disputas hegemônicas, nas quais Unicef, Banco Mundial, OCDE e UNESCO legitimam, ajustam ou tensionam mutuamente suas agendas, revelando que a solidariedade institucional é, muitas vezes, regida pela

lógica do mercado. A segunda contradição pulsa na postura dos Estados Unidos, que, embora exerçam influência decisiva sobre o Fundo – tanto financeira quanto politicamente –, recusam-se sistematicamente a ratificar resoluções e convenções que poderiam vincular juridicamente suas ações às deliberações multilaterais. Ao preservar essa margem de manobra, o governo norte americano mantém intacta a capacidade de moldar diretrizes globais segundo seus interesses geopolíticos, ao mesmo tempo em que escapa às obrigações que impõe a terceiros. Juntas, essas fissuras expõem a fragilidade do consenso humanitário e põem a nu o caráter ideológico que perpassa a arquitetura multilateral voltada à primeira infância.

Guiada pelo olhar transversal sugerido por Manoel de Barros, os resultados se condensam, amarrando cada descoberta ao objetivo que a inspirou. A **emergência da primeira infância nas agendas internacionais**, encontramos o primeiro lampejo em **1973**, quando os documentos do Unicef passaram a citar crianças de 0-8 anos como grupo de maior vulnerabilidade, recomendando um pacote de *serviços básicos* (água, nutrição, saúde e educação) para minimizar as sequelas da crise do crescimento econômico. A primeira infância nasce, pois, como remendo humanitário à rachadura do pós-Bretton Woods, discurso de proteção que, ao mesmo tempo, legitimava **um ajuste com rosto humano**.

Em fins dos anos 1970, germina, e se expande nos anos 1990-2000, a lógica do **capital humano**. À medida que o regime de acumulação neoliberal se espalha, o léxico do Unicef desliza de **sobrevivência infantil para investimento de alto retorno**, ancorando-se em evidências econômicas que associavam ganho cognitivo à produtividade futura. A agenda da primeira infância converte-se, assim, em estratégia de competitividade – convergindo com argumentos do Banco Mundial, OCDE e UNESCO. Mas a tensão latejava: proteger direitos ou adubar mercados?

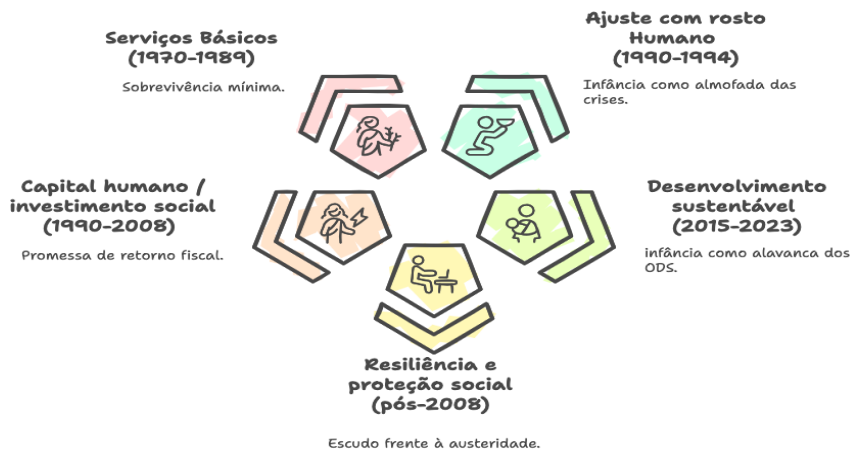
A análise das orientações do Unicef evidencia que, nos países que a instituição nomeia como de alta renda, ela saúda a universalização precoce dos serviços; já nos denominados de baixa renda, prega programas focalizados e educação parental que “discipline” famílias pobres. Assim, os documentos da instituição, ao mesmo tempo que exaltam a equidade, priorizam comunidades ditas mais carentes porque cada dólar salvaria 60% mais vidas e geraria adultos plenamente produtivos (Unicef, 2017).

Os documentos produzidos pelo Unicef proclamavam a Convenção de 1989 como alicerce universal, mas descreviam a criança pobre sobretudo como **risco ou janela de oportunidade**. Logo, o vocabulário dos direitos existe, contudo, convive com métricas de performance que pressionam países periféricos sem tocar nas raízes da desigualdade. Eis o silêncio da pedra: a retórica de dignidade abriga a racionalidade da gestão de pobreza – convergência aparente, contradição concreta. E distingue as crianças entre países de economia central e periférica.

O léxico institucional que o Unicef foi tecendo em torno da primeira infância ao longo de cinco décadas revelou **cinco peças principais que compõem o mosaico (figura 30)**:

1. **Serviços básicos (1970-1989)**: Período em que a criança na primeira infância aparece sobretudo como vida a ser preservada: água potável, vacinação, leite em pó e salas de aula improvisadas formam o kit mínimo de sobrevivência que fundamenta a intervenção humanitária.
2. **Ajuste com rosto humano (1990-1994)**: Em meio às reformas neoliberais, a primeira infância é alçada a amortecedor social. Programas de nutrição e alfabetização permitem minimizar o impacto dos cortes orçamentários, enquanto mantêm intocado o receituário macroeconômico.
3. **Capital humano / investimento social (1995-2008)**: O discurso desloca-se do alívio pontual para a rentabilidade futura. Cada dólar aplicado em creches, saúde e pré-escola promete retorno multiplicado em produtividade, justificando a primeira infância como prioridade fiscal.
4. **Resiliência e proteção social residual (pós-2008)**: Após a crise financeira global, emerge a linguagem protetiva contra a austeridade: transferências condicionadas, pisos de proteção e redes comunitárias são apresentados como barreiras que impedem a queda de crianças vulneráveis em novas espirais de pobreza.
5. **Desenvolvimento sustentável (2015-2023)**: Com a agenda dos ODS, a criança torna-se motor e indicador de sustentabilidade; investir nos primeiros anos é visto como acelerador transversal das metas climáticas, de saúde e de igualdade de gênero.

**Figura 30** - Léxico Institucional sobre Primeira Infância (1970-2023)



**Fonte:** Sistematizado pela autora, 2025.

Essa leitura estratificada permitiu evidenciar como a mesma categoria – a primeira infância – foi sucessivamente ressignificada para dialogar com diferentes modelos de gestão da crise capitalista, oscilando entre cuidado, compensação, rentabilidade, blindagem e sustentabilidade. **Mas os léxicos, antes de serem novos, recrudesciam velhas ideias e novas estratégias: “serviços básicos” reciclou, nos anos 1970, a lógica colonial da caridade; “ajuste com rosto humano” reembalou, nos 1980, a austeridade em verniz humanitário; o “capital humano” dos anos 1990 converteu a criança em ativo financeiro; a “resiliência” pós-2008 legitimou pisos de proteção social que preservam o teto do lucro; e, sob a bandeira da sustentabilidade, os ODS reatualizam o cálculo custo-benefício, mas sempre subordinando direitos infantis à rentabilidade do capital.** Desse modo, a novidade reside menos nos termos que emergem e mais na capacidade do sistema de relançar, com signos sedutores, a mesma arquitetura de exploração que sustenta a hierarquia centro-periferia. Nessa mesma direção, a análise evidencia que a gramática do capital humano se apoia não somente no neoliberalismo, mas também em uma camada **neoconservadora** – familista, disciplinar e moralizante – que legitima o deslocamento de responsabilidades para mães pobres e reafirma hierarquias globais.

Retomar esse percurso à luz do conceito marxista de **totalidade** permite amarrar as múltiplas camadas do léxico institucional em um mesmo tecido histórico. A categoria primeira infância não é um fragmento isolado da questão social, ela condensa, em escala reduzida, o movimento contraditório do capital que articula exploração do trabalho, apropriação do trabalho reprodutivo e regulação ideológica. Ao longo da análise, evidencia-se como cada giro semântico do Unicef só se compreende quando reconectado ao conjunto das determinações – crise de rentabilidade, ajuste estrutural, financiarização, agenda dos ODS –, reafirmando que, em uma análise totalizante, as partes (cuidado, nutrição, educação) revelam sua plena inteligibilidade somente quando vistas como expressões do todo social que as produz e, simultaneamente, é por elas reproduzido.

O verbo **investir**, utilizado com frequência pelo Unicef, encontrava a luta de classes. A primeira contradição refere-se ao re-enquadramento crítico da expressão investimento social. A ideia de investir na primeira infância opera como categoria de legitimação da acumulação, uma vez que converte necessidades humanas em promessas de produtividade, deslocando o enfrentamento estrutural da pobreza para o cálculo de retorno fiscal. Ao explicitar esse duplo movimento – proteção e reprodução – esse movimento desloca o debate da eficácia econômica para a crítica da dependência e da superexploração que marcam o capitalismo periférico.

As camadas ideológicas no léxico institucional, expressões como janela de oportunidade, capital humano, um bom começo de vida e cobertura universal se acomodam conforme as sucessivas crises, sem alterar a hierarquia centro-periferia. Essa historicização do léxico evidencia que o discurso institucional presente nos documentos do Unicef forma um disciplinamento da infância e, por extensão, das classes trabalhadoras nos países dependentes.

Nos muitos caminhos trilhados, como assistente social, mãe de 2 crianças na primeira infância e pesquisadora na temática, o percurso aqui realizado integra a crítica marxista e problematizações que atravessam o Serviço Social. Assim, a pesquisa articulou categorias clássicas (valor, trabalho, ideologia) a princípios do Serviço Social (universalidade de direitos, emancipação) para oferecer uma lente capaz de analisar políticas para a primeira infância e infância sem naturalizar a focalização ou o assistencialismo. Portanto, reforçamos a pertinência

de fundamentos marxistas na atuação profissional, sobretudo refutando a infância como **bem público ou ativo social**.

Ao montar nosso quebra-cabeça, a sistematização apresentada constitui uma metodologia que combinou análise documental, leitura de indicadores e exame dos silêncios institucionais – matriz passível de ser replicada em estudos sobre Banco Mundial, OCDE ou agências nacionais. Ao explicitar critérios de seleção, chaves de leitura e protocolos de validação, oferecemos uma metodologia afinada com a crítica anticolonialismo e com a ética da pesquisa social. Em suma, a pesquisa revira o solo onde germinou o vocabulário do investimento social, revelando-lhe raízes e espinhos. Ao fazê-lo, devolve ao debate sobre a primeira infância um horizonte que ultrapassa a contabilidade de retornos e recoloca a criança – e sua classe – no centro das lutas por direitos, dignidade e transformação social. Ou seja, propõe uma matriz analítico-dialógica.

Fiéis ao princípio de que “inventar é mais puro que repetir”, seguimos a trilha de Manoel de Barros para lembrar que ciência, quando serve somente ao mercado, resseca; quando se alia às lutas populares, floresce. Por isso, **alinhamos cada página deste livro ao Projeto Ético-Político do Serviço Social**, assumindo a produção de conhecimento como prática comprometida com a emancipação da classe trabalhadora e, em especial, com a **defesa incondicional dos direitos sociais de meninas e meninos**. Rejeitamos a lógica que transforma a infância em ativo financeiro: preferimos vê-la como campo de liberdades possíveis, onde o direito ao brincar, ao cuidado e à palavra não pode ser cotado em bolsas de valores. Assim, comprometemo-nos não somente a denunciar as engrenagens que convertem necessidades em mercadorias, mas também a oferecer subsídios teórico-práticos para que assistentes sociais, gestores públicos, movimentos e comunidades possam reivindicar políticas universais, robustas e democraticamente construídas – aquelas que devolvem às crianças o tempo, o território e o futuro que lhes pertencem por justiça e não por cálculo.

Importa frisar, contudo, que não é o Unicef o responsável último pelas lacunas aqui denunciadas. A própria existência da Agência e ações realizadas – vacinas, campanhas, fundos emergenciais – salvaguardam milhões de crianças do colapso cotidiano. Os limites identificados não lhe pertencem em essência, mas derivam das fronteiras impostas pelo modo de produção capitalista, cujo horizonte

é a acumulação, não a universalização dos direitos. Sob tal regime, mesmo a mais robusta ação humanitária é constrangida por métricas de custo-efetividade, retornos sobre investimento e mercados de dívida social. Em suma: há lugar para a solidariedade, mas não para a emancipação.

Todavia, se “o que não invento é falso”, há verdades que escapam ao nosso alcance – e é preciso reconhecê-las. Este estudo mergulhou em um corpus que cobriu cinco décadas (1972-2023), mas o recorte temporal deixa à margem documentos mais recentes em fase editorial e materiais anteriores ainda não digitalizados, cujas tiragens impressas se dispersaram em arquivos físicos de difícil consulta<sup>102</sup>. A análise apoia-se majoritariamente em fontes institucionais de domínio público; desse modo, narrativas locais – vozes de crianças, famílias e profissionais de base – aparecem filtradas pelo olhar burocrático do Unicef, limitando a espessura etnográfica da análise. Ademais, a ausência de dados macroeconômicos e fiscais harmonizados para todos os países no mesmo intervalo impediu correlações mais refinadas entre discurso e orçamento real. Por fim, concentra-se em documentos de circulação global, restringindo a compreensão das variações regionais e das traduções culturais do léxico institucional. Conscientes dessas frestas, sustentamos que os achados apresentados constituem um panorama robusto, mas não exaustivo – um convite para outros olhares completarem a tessitura e façam falar as pedras que ainda permanecem em silêncio.

Por entre as frestas que se mantiveram abertas, avistam-se novas **pistas de pesquisa**: voltar aos arquivos que ainda cheiram a papel amarelado, sondar como o léxico global se dobra nas políticas nacionais, contrapor falas de outras agências a esse mesmo repertório, acompanhar esses achados na atual fase do capitalismo – sua era digital – e, quem sabe, fazer dialogar com os números extensos as histórias miúdas. São trilhas esboçadas – não um mapa acabado – porque, tal como as pedras de Manoel de Barros, certas verdades solicitam o toque de novas mãos para, um dia, também falarem.

Se há poemas que brotam do barro, há teses que germinam do atrito entre a teoria crítica e a esperança miúda que cintila nos olhos de uma criança. Ao interrogar o léxico do investimento social, evidenciam-

---

<sup>102</sup> Tentamos agendar uma visita ao escritório do UNICEF em Florença e, apesar de ter me identificado como pesquisadora brasileira, fui informada que não era aberto ao público em geral.

se que, sob a seda do “futuro promissor”, a engrenagem capitalista converte berço em mercado. Não o fazemos para saudar o diagnóstico, mas para acender a centelha da mudança: desvelar a lógica que sustenta a desigualdade é o primeiro passo para erigir outras lógicas, onde direitos não se solicitem licença nem infâncias caibam em planilhas. Ora, se o método crítico-dialético ensina que toda contradição encerra o germe da superação, também adverte que as fronteiras do capital não cedem a programas focalizados. A história comprova: reformas fenecem quando colidem com a pedra da mercadoria. Por isso, insistimos – nestas veredas derradeiras – na centralidade da luta da classe trabalhadora (mulheres, pais, cuidadores, educadores) pela reinvenção dos modos de produzir e reproduzir a vida. Defender a primeira infância, afinal, não é somente mitigar a pobreza; é pugnar por uma revolução que desprenda o trabalho dos grilhões do lucro e devolva às crianças o direito de inaugurar, com o primeiro riso, um mundo verdadeiramente humano.

Assim, esta pesquisa se despede como pedra que canta: oferece conteúdo, método e compromisso ético-político que podem inspirar novas insurgências acadêmicas e profissionais em defesa das crianças – não como capital humano, mas como sujeitos plenos de direitos e dignidade. Se, como lembra Manoel de Barros, “o que a memória ama fica eterno”, esperamos que estas páginas alimentem a memória coletiva dos que lutam por infâncias livres, provando que a crítica rigorosa pode, sim, gestar futuros mais justos. E, evocando Marx, “os filósofos têm somente interpretado o mundo de diversas maneiras; é preciso transformá-lo”<sup>103</sup> – tarefa revolucionária que, aqui, lançamos às mãos dos que se recusam a adormecer diante das desigualdades.

---

<sup>103</sup> A frase “Os filósofos têm apenas interpretado o mundo de diversas maneiras; é preciso transformá-lo.” é a XI Tese das **“Teses sobre Feuerbach”** (1845), escritas por Karl Marx e publicadas postumamente por Friedrich Engels em 1888 como apêndice ao ensaio *Ludwig Feuerbach e o fim da filosofia clássica alemã* (e, depois, em edições de *A Ideologia Alemã*).

## REFERÊNCIAS

ABREU, Cassiane Cominoti. **A intersectorialidade como estratégia técnica e política da Organização Mundial da Saúde e do Banco Mundial**. 2017. Tese (Doutorado em Política Social) — Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2017.

AGÊNCIA BRASIL. **Estudos mostram importância da primeira infância para qualidade de vida**. Brasília, 13 nov. 2016. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2016-11/estudos-mostram-importancia-da-primeira-infancia-para-qualidade-de-vida>. Acesso em: 8 jan. 2022.

AKBULUT-YUKSEL, Mevlude. War during childhood: the long-run effects of warfare on health. **Journal of Health Economics**, v. 53, p. 117–130, 2017. DOI: 10.1016/j.jhealeco.2017.02.005.

ALMEIDA, Silvio Luiz de. **Racismo estrutural**. São Paulo: Pólen, 2018.

ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith. O método nas Ciências Sociais. In: ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith; GEWANDSZNAJDER, Fernando. **O método nas Ciências Naturais e Sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa**. São Paulo: Pioneira, 1998. p. 109–198.

AMIN, Samir. **O capitalismo no século XXI**. São Paulo: UNESP, 2012.

AMIN, Samir. **O vírus liberal: permanente guerra contra a humanidade**. São Paulo: Boitempo, 2004.

AMIN, Samir. World poverty, pauperization and capital accumulation. **Monthly Review**, New York, v. 55, n. 5, 1 out. 2003. Disponível em: <https://monthlyreview.org/2003/10/01/world-poverty-pauperization-and-capital-accumulation/>. Acesso em: 5 jun. 2025.

- ANDERSON, Perry. **As origens da pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.
- ANDRADE, Rafael de Almeida; KELL, Renan Araújo. Ideologia e classes sociais na ontologia de György Lukács. **Revista Idealogando**, v. 2, n. 2, p. 110–129, 2018.
- ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?**: ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 11. ed. São Paulo: Cortez, 2006.
- APPLE, Michael W. **Ideologia e currículo**. Tradução de Nílson José Machado. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2006.
- ARANTES, Esther Maria de Magalhães. Direitos da criança e do adolescente: um debate necessário. **Psicologia Clínica**, v. 24, n. 1, p. 45–56, 2012.
- ARIÈS, Philippe. **História social da criança e da família**. 2. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1981.
- BANCO MUNDIAL. **June 2025 update to global poverty lines**. Washington, DC, 5 jun. 2025. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/news/factsheet/2025/06/05/june-2025-update-to-global-poverty-lines>. Acesso em: 22 jul. 2025.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1979.
- BARRO, Robert; LEE, Jong-Wha. Educational attainment (Barro-Lee): share of population with no education. **[Conjunto de dados]**. Processamento e disponibilização: Our World in Data. Disponível em: <https://ourworldindata.org/grapher/share-of-population-15-years-and-older-with-no-education>. Acesso em: 21 mar. 2025.
- BARROS, Manoel de. A didática da invenção. In: BARROS, Manoel de. **Livro das ignoranças**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1993.

BATISTA FILHO, Manuel; CRUZ, Rachel de Sá Barreto Luna Callou. A saúde das crianças no mundo e no Brasil. **Revista Brasileira de Saúde Materno Infantil**, Recife, v. 15, n. 4, p. 451–454, 2015.

BECKER, Gary S. **Human capital: a theoretical and empirical analysis, with special reference to education**. 3. ed. Chicago: The University of Chicago Press, 1993.

BEHM ROSAS, Héctor. Determinantes económicos y sociales de la mortalidad en América Latina. **Revista Cubana de Salud Pública**, v. 43, n. 2, p. 287–312, 2017.

BEHRING, Elaine Rossetti. Política social no contexto da crise capitalista. In: CFESS; ABEPSS (org.). **Serviço social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanetti. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2007.

BEN-ARIEH, Asher. Social policy and the changing concept of child well-being: the role of international studies and children as active participants. **Zeitschrift für Pädagogik**, v. 60, n. 4, p. 569–581, 2014. Disponível em: [https://www.pedocs.de/volltexte/2017/14673/pdf/ZfPaed\\_2014\\_4\\_Ben\\_Arieh\\_Social\\_policy\\_and\\_the\\_changing\\_concept\\_of\\_child\\_well\\_being.pdf](https://www.pedocs.de/volltexte/2017/14673/pdf/ZfPaed_2014_4_Ben_Arieh_Social_policy_and_the_changing_concept_of_child_well_being.pdf). Acesso em: 18 maio 2025.

BERLINSKI, Samuel; SCHADY, Norbert. **Os primeiros anos: o bem-estar infantil e o papel das políticas públicas**. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2016.

BERTRAM, Tony; PASCAL, Chris. **Early Childhood Policies and Systems in Eight Countries: Findings from IEA's Early Childhood Education Study**. Amsterdam: IEA Secretariat, 2016. Disponível em: <https://www.iea.nl/publications/study-reports/international-reports-iea-studies/early-childhood-policies-and-systems>. Acesso em: 18 maio 2025.

BHATTACHARYA, Tithi (org.). **Teoria da reprodução social:** remapeando a classe, recentrando a opressão. São Paulo: Editora Elefante, 2023. Disponível em: [https://editoraelefante.com.br/wp-content/uploads/2021/02/BHATTACHARYA\\_Teoria-da-Reproducao-Social.pdf](https://editoraelefante.com.br/wp-content/uploads/2021/02/BHATTACHARYA_Teoria-da-Reproducao-Social.pdf). Acesso em: 8 maio 2025.

BLACK, Maggie. **The children and the nations**. Nova Iorque: UNICEF, 1986.

BLACK, Maureen M.; BEHRMAN, Jere R.; DAELMANS, Bernadette; PRADO, Elizabeth L.; RICHTER, Linda; TOMLINSON, Mark; TRUDE, Angela C. B.; WERTLIEB, Donald; WUERMLI, Alice J.; YOSHIKAWA, Hirokazu. The principles of nurturing care promote human capital and mitigate adversities from preconception through adolescence. **BMJ Global Health**, [S. l.], v. 6, e004436, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1136/bmjgh-2020-004436>.

BOLT, Jutta; VAN ZANDEN, Jan Luiten. **Maddison Project Database 2023** [conjunto de dados], v. 1.0. Groningen: Groningen Growth and Development Centre, 2023. Disponível em: <https://dataverse.nl/dataset.xhtml?persistentId=doi:10.34894/INZBF2>. Acesso em: 26 abr. 2024.

BORON, Atilio. **Estado, capitalismo y democracia en América Latina**. Buenos Aires: Clacso, 2004.

BRAGA, Dayeny Karyne Cordeiro Sabino. **Gestar no Brasil durante a pandemia de Covid-19: velhos novos e novos velhos problemas**. 2024. Tese (Doutorado em Política Social) – Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Saúde. **Nove em cada 10 mortes maternas são evitáveis**. A questão não é se vamos conseguir reduzir isso, mas quando. 12 maio 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/conselho-nacional-de-saude/>. Acesso em: 17 maio 2025.

BRASIL. Lei nº 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 [...]. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2016. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm). Acesso em: 31 jul. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Relatório da Missão Yanomami**: janeiro de 2023. Brasília: Ministério da Saúde, 2023. Disponível em: [https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2023/fevereiro/arquivos/RelatorioYanomamiversao\\_FINAL\\_07\\_02.pdf](https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2023/fevereiro/arquivos/RelatorioYanomamiversao_FINAL_07_02.pdf). Acesso em: 19 maio 2025.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. **O financiamento da primeira infância no orçamento federal**: ano base 2023 – agenda transversal e multissetorial da primeira infância. Brasília: SOF/MPO, 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Bolsa Família**. Brasília, DF, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/bolsa-familia>. Acesso em: 22 jul. 2025.

BRAZ, Marcelo; NETTO, José Paulo. **Economia política**: uma introdução crítica. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007. 258 p. (Coleção Biblioteca Básica do Serviço Social; v. 1).

BRITTO, Marcelo Almeida de. “Ativação” – o atual rumo da política social para o trabalho no mundo. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 35, p. 13–17, fev. 2008.

BRONFENBRENNER, Urie. **A ecologia do desenvolvimento humano**: experimentos naturais e planejados. Tradução de Maria Adriana Veríssimo Veronese. Porto Alegre: Artes Médicas, 1996.

BRYAN, Dick; MARTIN, Randy; RAFFERTY, Mike. Financialization and Marx: giving labor and capital a financial makeover. **Review of Radical Political Economics**, v. 41, n. 4, p. 458–472, 2009. DOI: 10.1177/0486613409341368.

BUENO, Cristiane Aparecida Ribeiro. **As proposições do Banco Mundial para as políticas de educação infantil no Brasil (1990–2010)**. 2012. Dissertação (Mestrado em Sociedade, Estado e Educação) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Cascavel, 2012.

BUTLER, Patrick. Benefit cuts since 2010 increased UK child poverty in run-up to pandemic, says IFS. **The Guardian**, Londres, 13 jul. 2022. Disponível em: <https://www.theguardian.com/business/2022/jul/14/benefit-cuts-since-2010-increased-uk-child-poverty-in-run-up-to-pandemic-says>. Acesso em: 4 jun. 2025.

CADÓ, Iriana. Da produção à reprodução: um olhar do feminismo crítico para o trabalho das mulheres. In: MARTUSCELLI, Danilo Enrico (org.). **Os desafios do feminismo marxista na atualidade [livro digital]**. Chapecó: Coleção marxismo21, 2020. p. 103–123. Disponível em: <https://www.marxismo21.org/>. Acesso em: 05 mai. 2025.

CAMPOS, Rosânia; CAMPOS, Roselane Fátima. A educação das crianças pequenas como estratégia para o “alívio” da pobreza. **Inter-Ação: Revista da Faculdade de Educação da UFG**, Goiânia, v. 33, n. 2, p. 241–263, jul./dez. 2008. DOI: 10.5216/ia.v33i2.5265.

CAMPOS, Rosânia; CAMPOS, Roselane Fátima. A educação das famílias pobres como estratégia política para o atendimento de crianças de 0 a 3 anos: uma análise do Programa Família Brasileira Fortalecida. **Pro-Posições**, Campinas, v. 20, n. 1, p. 207–224, jan./abr. 2009.

CAMPOS, Rosânia. As indicações dos organismos internacionais para as políticas nacionais de educação infantil: do direito à focalização. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 195–209, jan./mar. 2013. DOI: 10.1590/S1517-97022013005000004.

CAMPOS, Roselane Fátima. Política pequena para as crianças pequenas? Experiências e desafios no atendimento das crianças de 0 a 3 anos na América Latina. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 49, p. 81–105, jan./abr. 2012.

CARCANHOLO, Reinaldo A.; MARQUES, Rosa Maria (org.). **Primeiro dossiê de textos marxistas sobre a crise mundial** [recurso eletrônico]. [S. l.: s. n.], 2009. Disponível em: [https://www.pucsp.br/desenvolvimento\\_humano/Downloads/Dossie\\_Crise.pdf](https://www.pucsp.br/desenvolvimento_humano/Downloads/Dossie_Crise.pdf) Acesso em: 14 mai 2025.

CAREY, Malcolm. Some ethical limitations of privatising and marketizing social care and social work provision in England for children and young people. **Ethics and Social Welfare**, v. 13, n. 3, p. 272–287, 2019. DOI: 10.1080/17496535.2019.1585466.

CARNOY, Martin. **Globalização e reforma educativa: o que os planejadores precisam saber**. Paris: UNESCO/IIEP, 1999.

CARVALHO, Rodrigo Saballa de. O investimento na formação do cidadão do futuro: a aliança entre economia e educação infantil como estratégia da governamentalidade contemporânea. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 32, n. 2, p. 229–253, abr./jun. 2016.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

CASTILLO, Mario; CORTELLESE, Claudio. Small and medium-scale industry in the development of Latin America. **CEPAL Review**, Santiago: CEPAL, n. 34, p. 127–151, abr. 1988.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Política social e desenvolvimento no Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, n. esp., p. 1011–1042, 2012. Epub 23 jan. 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-06182012000400012>. Acesso em: 18 abr. 2022. ISSN 1982-3533. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-06182012000400012>.

CHAUÍ, Marilena. **Convite à filosofia**. São Paulo: Ática, 1994.

CHAVES, Helena Lúcia Augusto; GEHLEN, Vitória Régia Fernandes. Estado, políticas sociais e direitos sociais: descompasso do tempo atual. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 135, p. 290–307, ago. 2019. DOI: 10.1590/0101-6628.179.

CHOI, Y. Y. et al. COVID-19 and neurodevelopmental delays in early childhood: a longitudinal analysis of Korean children. **Journal of Korean Medical Science**, v. 39, e243, 2024. DOI: 10.3346/jkms.2024.39e243.

CIMADAMORE, Alberto D.; KOEHLER, Gabriele; POGGE, Thomas (org.). **Poverty and the Millennium Development Goals: a critical look forward**. London; New York: Zed Books, 2016. (CROP International Studies in Poverty Research).

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político**. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

COWDEN, Mhairi. Children's rights: from philosophy to public policy. New York: **Palgrave Macmillan**, 2016. DOI: 10.1057/9781137492296.

CRENSHAW, Kimberlé. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 171–188, 2002.

CUETO, Marcos. The origins of primary health care and selective primary health care. **American Journal of Public Health**, v. 94, n. 11, p. 1864–1874, 2004.

CZECH REPUBLIC. Ministry of Education, Youth and Sports. **OECD thematic review of early childhood education and care policy: background report for the Czech Republic**. Prague, 2000.

DALE, Roger. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma “Cultura Educacional Mundial Comum” ou localizando uma “Agenda Globalmente Estruturada para a Educação”? **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 87, p. 423–460, 2004.

DAVIS, Angela. **Mulheres, raça e classe**. Tradução de Heci Regina Candiani. São Paulo: Boitempo, 2016.

DENBOBA, Amina D.; SAYRE, Rebecca K.; WODON, Quentin; et al. **Intensificando o desenvolvimento da primeira infância**: investindo na primeira infância com grandes retornos. Washington, DC: Banco Mundial, 2014.

DIAMOND, Patrick; LIDDLE, Helen. Aftershock: the post-crisis social investment welfare state in Europe. In: ESPING-ANDERSEN, Gøsta; GALLIE, Duncan; HEMERIJCK, Anton; MYLES, John (ed.). **Why we need a new welfare state**. Oxford: Oxford University Press, 2002. p. 231–252.

DOEPKE, Matthias; HAZAN, Moshe; MAOZ, Yishay David. The baby boom and World War II: a macroeconomic analysis. **The Review of Economic Studies**, Oxford, v. 82, n. 3, p. 1031–1073, 2015.

DOHERTY, Gillian; FRIENDLY, Martha; BEACH, Jane. **OECD thematic review of early childhood education and care**: Canadian background report. Ottawa: Government of Canada, 2003.

DOUA, Joachim; NDEMBI, Nicaise; AUERBACH, Jochen; KASEYA, Jean; ZUMLA, Alimuddin. Advancing local manufacturing capacities for vaccines within Africa: opportunities, priorities and challenges. **Vaccine**, [S. l.], v. 50, 126829, 2025. DOI: 10.1016/j.vaccine.2025.126829. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264410X25001264>. Acesso em: 8 jun. 2025.

DOWLING, Emma. Valorised but not valued? Affective remuneration, social reproduction and feminist politics beyond the crisis. **British Politics**, v. 11, n. 4, p. 452–468, dez. 2016. DOI: <https://doi.org/10.1057/s41293-016-0036-2>.

DOWLING, Emma. In the wake of austerity: social impact bonds and the financialisation of the welfare state in Britain. **New Political Economy**, v. 22, n. 3, p. 294–310, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1080/13563467.2017.1232709>. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/13563467.2017.1232709>. Acesso em: 21 mar. 2025.

DOWLING, Emma; HARVIE, David. Harnessing the social: state, crisis and (big) society. **Sociology**, v. 48, n. 5, p. 869–886, out. 2014. DOI: <https://doi.org/10.1177/0038038514539060>.

DRAIBE, Sônia Maria. As políticas sociais e o neoliberalismo – reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. **Revista USP**, São Paulo, n. 17, p. 86–101, 1993. DOI: 10.11606/issn.2316-9036.v0i17p86-101.

ESPING-ANDERSEN, G. Children in the welfare state: a social investment approach. Barcelona: Universitat Pompeu Fabra, Department of Political & Social Sciences, **DemoSoc Working Paper 2005-10**, nov. 2005. Disponível em: <https://repositori.upf.edu/items/76febc14-2b96-4d87-ab75-4561469f4015>. Acesso em: 14 fev. 2025.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta. **The three worlds of welfare capitalism**. Cambridge: Polity Press, 1990.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta. Investing in early childhood: a lasting legacy. In: **OECD. Promoting social cohesion: the role of the OECD**. Paris: OECD Publishing, 2017. p. 123–144.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta. A child-centred social investment strategy. In: ESPING-ANDERSEN, G.; GALLIE, D.; HEMERIJCK, A.; MYLES, J. (ed.). **Why we need a new welfare state**. Oxford: Oxford University Press, 2002. p. 26–67. DOI: 10.1093/0199256438.003.0002.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta; PALIER, Bruno. **Los tres grandes retos del Estado del bienestar**. Barcelona: Ariel, 2010.

EUROCHILD. Eurochild's recommendations for EU action on early childhood education & care (ECEC). Brussels, fev. 2011. (Citado em: CASALINI, B. **The Early Childhood Education and Care Policy Debate in the EU**, 2014/2016.)

FALEIROS, Vicente de P. Infância e processo político no Brasil. In: RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco (org.). **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2009. p. 33–96.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO). **The State of Food Insecurity in the World 2010: Addressing food insecurity in protracted crises**. Rome: FAO, 2010. Disponível em: <https://www.fao.org/4/i1683e/i1683e.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2025.

FANON, Frantz. **Os condenados da terra**. São Paulo: Biblioteca Azul / HarperCollins Brasil, 2022. (ISBN 6559790843).

FEDERICI, Silvia. **Beyond the periphery of the skin: rethinking, remaking, and reclaiming the body in contemporary capitalism**. Oakland: PM Press, 2018.

FEDERICI, Silvia. **Calibã e a bruxa: mulheres, corpo e acumulação primitiva**. São Paulo: Elefante, 2017. Disponível em: [https://editoraelefante.com.br/wp-content/uploads/2020/03/FEDERICI\\_Caliba-e-a-Bruxa.pdf](https://editoraelefante.com.br/wp-content/uploads/2020/03/FEDERICI_Caliba-e-a-Bruxa.pdf). Acesso em: 8 maio 2025.

FEDERICI, Silvia. **O ponto zero da revolução**: trabalho doméstico, reprodução e luta feminista. São Paulo: Elefante, 2019. Disponível em: <https://editoraelefante.com.br/produto/o-ponto-zero-da-revolucao/>. Acesso em: 8 maio 2025.

FERGUSON, Iain. Austeridade no Reino Unido: o fim do estado de bem-estar social? **Argumentum**, Vitória, v. 5, n. 2, p. 65–88, 2013.

FERGUSON, Iain. Capitalismo, coronavírus e sofrimento mental. **Argumentum**, Vitória, v. 15, n. 3, p. 10–30, 2023. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/42525>. Acesso em: 02 jun. 2025.

FERGUSON, Iain; LAVALETTE, Michael. Crisis, austerity and the future(s) of social work in the UK. **Critical and Radical Social Work**, v. 1, n. 1, p. 95–110, 2013.

FRANK, André Gunder. **Capitalismo e subdesenvolvimento na América Latina**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

FRASER, Nancy. **Capitalism**: a conversation in critical theory. Cambridge: Polity Press, 2017.

FRASER, Nancy. Contradições do capital e cuidados. **Labour, Capital and Society**, v. 49, n. 2, 2016. Disponível em: <https://www.labourcapitalandsociety.qc.ca/fraser.pdf>. Acesso em: 8 maio 2025.

FREITAS, Lia Beatriz de Lucca; SHELTON, Terri Lisabeth. Atenção à primeira infância nos EUA e no Brasil. **Psicologia: Teoria e Pesquisa**, Brasília, v. 21, n. 2, p. 197–205, 2005.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e a crise do capitalismo real**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2018.

FRIEDMAN-KRAUSS, Allison H.; BARNETT, W. Steven; NORES, Milagros. **How much can high-quality universal pre-K reduce achievement gaps?** Washington, DC: Center for American Progress, 2016. Atualizado em 2020. Disponível em:

<https://www.americanprogress.org/article/much-can-high-quality-universal-pre-k-reduce-achievement-gaps/>. Acesso em: 11 jun. 2025.

FRONZA, Claudia Sombrio; NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. **A avaliação e a análise de políticas públicas**: uma distinção necessária. *Argumentum*, Vitória, v. 7, n. 2, p. 103–120, 2015.

FUJIMOTO, Gaby. Cenário mundial das políticas de primeira infância. In: GHESTI-GALVÃO, Ivânia (org.). **Primeira infância**: avanços do Marco Legal da Primeira Infância. Brasília: Câmara dos Deputados / CEDES, 2016. p. 24–59. Disponível em: <https://primeirainfancia.org.br/wp-content/uploads/2016/07/Avancos-do-Marco-Legal-da-Primeira-Infancia-1.pdf>. Acesso em: 14 out. 2020.

FUNDAÇÃO AMAZÔNIA DE AMPARO A ESTUDOS E PESQUISAS DO PARÁ (FAPESPA). **Taxa de mortalidade materna, Brasil, Grandes Regiões e UF, 2018–2022**. Belém, 2024. Disponível em: <https://www.fapespa.pa.gov.br/sistemas/pcn2023/tabelas/4-saude/3-taxa-de-mortalidade-materna-2018-2022.htm>. Acesso em: 17 maio 2025.

FUNDAÇÃO VERA CORDEIRO. **O impacto do apoio à primeira infância**: custos e benefícios a longo prazo. 2004. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2022/08/12/como-o-investimento-na-primeira-infancia-afeta-a-sociedade-toda>. Acesso em: 20 fev. 2025.

GAPMINDER; UN INTER-AGENCY GROUP FOR CHILD MORTALITY ESTIMATION (UN IGME). **Under-five mortality rate** [conjunto de dados]. Compilação: Gapminder (“Child mortality rate under age five v7”) e UN IGME, com processamento por Our World in Data, 2024. Disponível em: <https://ourworldindata.org/child-mortality>. Acesso em: 3 mar. 2025.

GIOVANELLA, Lígia; MENDONÇA, Maria Helena. Atenção primária à saúde. In: GIOVANELLA, Lígia et al. (org). **Políticas e sistema de saúde no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2014. p. 493–546.

GIOVANELLA, Lígia et al. De Alma-Ata a Astana: atenção primária à saúde e sistemas universais de saúde: compromisso indissociável e direito humano fundamental. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 35, n. 3, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-311X00012219>. Acesso em: 04 out. 2024.

GONZALEZ, Lélia. Racismo e sexismo na cultura brasileira. In: **Ciências Sociais Hoje**. São Paulo: ANPOCS, 1984. p. 223–244.  
GOUGH, Ian. **The political economy of the welfare state**. London: Macmillan, 1979.

GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do cárcere**. v. 1. Edição crítica de Valentino Gerratana; tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

HADDAD, Lenira. **An integrated approach to early childhood education and care**: a preliminary study. (Early Childhood and Family Policy Series, n. 3). Paris: UNESCO, 2002. Disponível em: <https://eric.ed.gov/?id=ED472359>. Acesso em: 14 out. 2020.

HARVEY, David. **O enigma do capital e as crises do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2014.

HARVEY, David. **O neoliberalismo**: história e implicações. São Paulo: Loyola, 2008.

HARVEY, David. **O novo imperialismo**. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

HARVEY, David. Política anticapitalista em tempos de COVID-19. In: DAVIS, Mike et al. **Coronavírus e a luta de classes**. [S. l.]: Terra Sem Amos, 2020.

HARVEY, David. (Big) society and (market) discipline: social investment and the financialisation of social reproduction. **Historical Materialism**, v. 27, n. 1, p. 92–124, mar. 2019. DOI: <https://doi.org/10.1163/1569206X-00001573>.

HARVIE, David; OGMAN, Robert. The broken promises of the social investment market. **Environment and Planning A: Economy and Space**, v. 51, n. 4, p. 980–1004, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1177/0308518X19827298> Acesso em: 21 mar. 2025.

HECKMAN, James J. **Investing in disadvantaged young children is an economically efficient policy**. 2006. Disponível em: [https://jenni.uchicago.edu/investing/invest-disadv\\_2005-12-22\\_247pm\\_awb.pdf](https://jenni.uchicago.edu/investing/invest-disadv_2005-12-22_247pm_awb.pdf). Acesso em: 20 fev. 2025.

HECKMAN, James J. **Investir no desenvolvimento na primeira infância: reduzir déficits, fortalecer a economia**. Chicago: The Heckman Equation, 2012. Disponível em: <https://heckmanequation.org/resource/investir-no-desenvolvimento-na-primeira-infancia-reduzir-deficits-fortalecer-a-economia/>. Acesso em: 20 fev. 2025.

HECKMAN, James J.; MASTEROV, Dimitriy V. The productivity argument for investing in young children. **Review of Agricultural Economics**, v. 29, n. 3, p. 446–493, 2007. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9353.2007.00359.x>.

HEMERIJCK, Anton. The self-transformation of the European social model(s). In: ESPING-ANDERSEN, Gøsta; GALLIE, Duncan; HEMERIJCK, Anton; MYLES, John (ed.). **Why we need a new welfare state**. Oxford: Oxford University Press, 2002. p. 173–213.

HIRATA, Helena. The centrality of women’s work and the sexual and international division of care labor: Brazil, France, and Japan. In: GUIMARÃES, Nadya Araujo; HIRATA, Helena (ed.). **Care and care workers: a Latin American perspective**. Cham: Springer, 2021. p. 61–75. DOI: [https://doi.org/10.1007/978-3-030-74693-3\\_4](https://doi.org/10.1007/978-3-030-74693-3_4).

HOBBSAWM, Eric. **Era dos extremos: o breve século XX, 1914–1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. Edição Kindle.

HOUTART, François. El sentido de la “lucha contra la pobreza” para el neoliberalismo. **Alternativas para el Desarrollo**, San Salvador: FUNDE, n. 98, p. 36–42, 2006. Disponível em: <https://repo.funde.org/451/1/APD-98-IV.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2025.

HUNTINGTON, Clare. Early childhood development and the law. **Southern California Law Review**, v. 90, n. 4, p. 755–814, maio 2017. Disponível em: <https://southerncalifornialawreview.com/2017/05/04/early-childhood-development-and-the-law-article-by-clare-huntington/>. Acesso em: 14 out. 2020.

INSTITUTE FOR HEALTH METRICS AND EVALUATION (IHME). **Global Burden of Disease (2024) – Risk Factors: Share of total age-standardized deaths attributed to unsafe sanitation** [conjunto de dados], com processamento por Our World in Data. 2024. Disponível em: <https://ourworldindata.org/grapher/share-deaths-unsafe-sanitation>. Acesso em: 14 fev 2025.

INDIA. National Statistical Office. **Household Social Consumption on Education in India: NSS 75th Round (July 2017–June 2018)**. NSS Report No. 585. New Delhi: NSO, 2020. Disponível em: [https://mospi.gov.in/sites/default/files/publication\\_reports/Report\\_585\\_75th\\_round\\_Education\\_final\\_1507\\_0.pdf](https://mospi.gov.in/sites/default/files/publication_reports/Report_585_75th_round_Education_final_1507_0.pdf). Acesso em: 14 mai. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **PIB cresce 2,9% em 2023 e fecha o ano em R\$ 10,9 trilhões**. Rio de Janeiro, 1 mar. 2024. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/39306-com-alta-recorde-da-agropecuaria-pib-fecha-2023-em-2-9>. Acesso em: 14 mai. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **PNAD Contínua: Educação 2019**. Rio de Janeiro: IBGE,

2020. Disponível em:

<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html>. Acesso em: 10 maio 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Educação infantil cresce em 2023 e retoma patamar pré-pandemia**. Rio de Janeiro, 4 dez. 2024. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/42083-educacao-infantil-cresce-em-2023-e-retoma-patamar-pre-pandemia>. Acesso em: 31 maio 2025.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **Employment, growth and basic needs: a one-world problem**. Geneva: ILO, 1976.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (ILO). **Women at Work: Trends 2016**. Geneva: ILO, 2016. Disponível em: <https://www.ilo.org/publications/major-publications/women-work-trends-2016>. Acesso em: 23 abr. 2025.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (ILO). **Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Brief**. Geneva: ILO, 2019. Disponível em: <https://www.ilo.org/publications/women-and-men-informal-economy-statistical-brief>. Acesso em: 23 abr. 2025.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (ILO). **Care at Work: Investing in Care Leave and Services for a More Gender Equal World of Work**. Geneva: ILO, 2022. Disponível em: [https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmstp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/publication/wcms\\_838653.pdf](https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmstp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/publication/wcms_838653.pdf). Acesso em: 23 abr. 2025.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (ILO). **Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Brief**. Geneva: ILO, 2018. Disponível em: <https://www.ilo.org/media/408286/download>. Acesso em: 14 mai. 2025.

IVO, Anete Brito Leal. **Metamorfoses da questão democrática:** governabilidade e pobreza. Buenos Aires: CLACSO, 2001. (Coleção Bolsas de Pesquisa CLACSO–Asdi). ISBN 950-9231-66-5. Disponível em: <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/10479/1/ivo.pdf>. Acesso em: 23 mai. 2025.

IVO, Anete Brito Leal. A reconversão do social: dilemas da redistribuição no tratamento focalizado. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 57–67, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spp/a/pK9SQnSzzq78tbBxYz7ZNzb/?lang=pt>. Acesso em: 14 mai. 2025.

IMPERIAL WAR MUSEUMS (IWM). **Imperial War Museums** [site institucional]. London, 2025. Disponível em: <https://www.iwm.org.uk>. Acesso em: 9 ago. 2020.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 36, p. 251–275, jan./jun. 2011.

JANNUZZI, Paulo de Martino; DE CARLO, Patrícia. **Avaliação de políticas públicas no Brasil:** teoria, prática e desafios. São Paulo: FUNDAP, 2018.

JENSON, Jane. Diffusing ideas for after neoliberalism: the social investment perspective in Europe and Latin America. **Global Social Policy**, v. 10, n. 1, p. 59–84, 2010. (SAGE).

JENSON, Jane; NAHAS, Maria. Políticas públicas e investimento social: quais as consequências para a cidadania social das mulheres? **Estudos de Sociologia**, Araraquara, v. 17, n. 32, p. 87–107, 2012.

KAMERMAN, Sheila B. **A global history of early childhood education and care**. Paris: UNESCO, 2006. (Background paper for the EFA Global Monitoring Report 2007 – Strong foundations: early childhood care and education).

KATZ, Claudio. **A teoria da dependência: 50 anos depois.** São Paulo: Expressão Popular, 2020.

KATZ, Claudio. **A teoria da dependência: uma reinterpretação.** Buenos Aires: CLACSO, 2018.

KESTERNICH, Iris et al. The effects of World War II on economic and health outcomes across Europe. **The Review of Economics and Statistics**, v. 96, n. 1, p. 103–118, 2014. DOI: 10.1162/REST\_a\_00353.

KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda.** São Paulo: Nova Cultural, 1996. (Coleção Os Economistas).

KLEIN, Naomi. **A doutrina do choque: a ascensão do capitalismo de desastre.** Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008.

KLUVE, Jochen; TAMM, Marcus. Parental leave regulations, mothers' labor force attachment and fathers' childcare involvement: evidence from a natural experiment. **Journal of Population Economics**, [S. l.], v. 26, n. 4, p. 983–1005, 2013. DOI: 10.1007/s00148-012-0404-1 Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s00148-012-0404-1>. Acesso em: 10 jun. 2025.

KOSÍK, Karel. **Dialética do concreto.** 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

LAMB, M. E.; STERNBERG, K. J. Sociocultural perspectives on nonparental child care. In: LAMB, M. E. (ed.). **Child care in context: cross-cultural perspectives.** Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum Associates, 1992. p. 1–27.

LANG, Aline Elisa M. A agenda brasileira no campo da primeira infância: avanços e retrocessos. **Sociedade em Debate**, Pelotas, v. 26, n. 2, p. 98–114, 2020.

LANG, Aline Elisa Maretto. **O Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Espírito Santo e sua relação com a Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos**. 2015. Dissertação (Mestrado em Política Social) — Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2015.

LIU, X. et al. COVID-19 pandemic and neurodevelopmental delays in early childhood: a longitudinal study. **Journal of Developmental & Behavioral Pediatrics**, [S. l.], v. 45, n. 2, 2024.

LO, Stephanie; DAS, Pam; HORTON, Richard. A good start in life will ensure a sustainable future for all. **The Lancet**, London, v. 389, p. 8–9, 2017.

LUKÁCS, Georg. **História e consciência de classe**: estudos sobre a dialética marxista. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

MAHON, Rianne. After neo-liberalism? The OECD, the World Bank and the child. *Global Social Policy*, **Thousand Oaks**, v. 10, n. 2, p. 172–192, 2010.

MANDEL, Ernest. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Abril Cultural, 1985.

MARINI, Ruy Mauro. **Dialética da dependência**. 1973. Disponível em: <https://marxists.architexturez.net/portugues/marini/1973/mes/dialetica.htm>. Acesso em 12 fev.2025.

MARQUES, Rosa Maria; NAKATANI, Paulo. Crise, capital fictício e afluxo de capitais estrangeiros no Brasil. **Caderno CRH**, v. 26, n. 67, p. 65–78, 2013. DOI: 10.9771/ccrh.v26i67.19490. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/view/19490>. Acesso em: 12 fev. 2025.

MARQUEZ, Christine Garrido. **O Banco Mundial e a educação infantil no Brasil**. 2006. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2006.

MARQUEZ, Christine Garrido. **Políticas multissetoriais e integradas do Banco Mundial no Brasil: a infância como capital humano do futuro**. 2016. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2016.

MARTUSCELLI, Danilo Enrico (org.). **Os desafios do feminismo marxista na atualidade**. Chapecó: marxismo21, 2020. ISBN 978-65-00-02583-5. (e-book).

MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política**. Vol. 1. 9. ed. São Paulo: Difel, 1984.

MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política**. Vol. 2. 9. ed. São Paulo: Difel, 1984.

MATTOS, Ruben Araújo de. As agências internacionais e as políticas de saúde nos anos 90: um panorama geral da oferta de ideias. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 377–389, jan. 2001.

MAURIEL, Ana Paula Ornellas. **Combate à pobreza e desenvolvimento humano: impasses teóricos na construção da política social na atualidade**. 2008. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP, 2008.

MAURIEL, Ana Paula Ornellas. Pobreza, seguridade e assistência social: desafios da política social brasileira. **Revista Katálýsis**, Florianópolis, v. 13, n. 2, p. 173–180, jul./dez. 2010. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1414-49802010000200003>.

MAURIEL, Ana Paula Ornellas. Relações Internacionais, Política Social e Combate à Pobreza. **Revista Em Pauta: teoria social e realidade contemporânea**, [S. l.], n. 23, p. 43–68, 2010. DOI: 10.12957/rep.2009.492. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaempauta/article/view/492>. Acesso em: 14 nov. 2024.

MAY, Tim. **Introdução à pesquisa social**: novos caminhos para a prática investigativa. Tradução de Elza Melani Rocha. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MENDES, Isabel Amélia Costa. Desenvolvimento e saúde: a Declaração de Alma-Ata e movimentos posteriores. **Revista Latino-Americana de Enfermagem**, Ribeirão Preto, v. 12, n. 3, p. 447–448, maio–jun. 2004. DOI: 10.1590/S0104-11692004000300001.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2002.

MÉSZÁROS, István. **O poder da ideologia**. São Paulo: Boitempo, 2004.

MIDGLEY, James. **Social development**: theory and practice. Los Angeles: Sage, 2014.

MIDGLEY, James. Social development, asset building, and social investment: the historical and international context. **The Journal of Sociology & Social Welfare**, [S. l.], v. 45, n. 4, p. 11–33, 2018. DOI: <https://doi.org/10.15453/0191-5096.4241>. Disponível em: <https://scholarworks.wmich.edu/jssw/vol45/iss4/3>. Acesso em: 8 jun. 2025.

MIDGLEY, James. Social investment, inclusive development and social policy: responding to the Sustainable Development Goals. In: MIDGLEY, James; KASPERSKI, Diana (ed.). **Social investment and social welfare**: international and critical perspectives. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2017. p. 13–33. DOI: <https://doi.org/10.4337/9781785369554.00008>.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 33. ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

MISHRA, Ramesh. **O Estado-Providência na sociedade capitalista**. Oeiras: Celta Editora, 1995.

MITCHELL, Katharyne. Metrics millennium: social impact investment and the measurement of value. **Comparative European Politics**, [S. l.], v. 15, n. 5, p. 751–770, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1057/S41295-016-0081-7>.

MORROW, Virginia; PELLIS, Kirrily. Integrating children's human rights and child poverty debates: examples from Young Lives in Ethiopia and India. **Sociology**, London, v. 46, n. 5, p. 906–920, 2012.

MOSS, Peter. Democracy as first practice in early childhood education and care. **Encyclopedia on Early Childhood Development**, 2021. Disponível em: <https://www.child-encyclopedia.com/pdf/expert/child-care-early-childhood-education-and-care/according-experts/democracy-first-practice-early>. Acesso em: 18 maio 2025.

MOSS, Peter; ROBERTS-HOLMES, Guy. Now is the time! Confronting neo-liberalism in early childhood. **Contemporary Issues in Early Childhood**, v. 22, n. 1, p. 3–16, 2021. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/1463949120981001>. Acesso em: 19 maio 2025.

MYERS, R. G. **Early childhood care and development**. [S. l.]: UNESCO, 2000.

NAÇÕES UNIDAS. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: relatório 2015**. Nova York: Organização das Nações Unidas, 2015. Disponível em: [https://www.un.org/millenniumgoals/2015\\_MDG\\_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20\(July%201\).pdf](https://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20(July%201).pdf). Acesso em: 21 out. 2020.

NAÇÕES UNIDAS. **Um mundo apropriado para as crianças**. Nova York: Organização das Nações Unidas, 2002. (Documento final da 27ª Sessão Especial da Assembleia Geral, 10 maio 2002). Disponível em: <https://www.Unicef.org/serbia/media/7321/file/A%20world%20fit%20for%20children.pdf>. Acesso em: 21 out. 2020.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. Número de refugiados bate recorde em 2009. **Nações Unidas Brasil**, [s.l.], 15 jun. 2010. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/numero-de-refugiados-bate-recorde-em-2009/>. Acesso em: 28 maio 2025.

NAKATANI, Paulo. A crise financeira é só a manifestação da crise da sociedade capitalista. **Entrevista. IHU On-Line**, São Leopoldo, ed. 278, 20 out. 2008. Disponível em: <https://www.ihuonline.unisinos.br/artigo/2248-paulo-nakatani>. Acesso em: 4 jun. 2025.

NAKATANI, Paulo. Economia do fim dos tempos ou tempos de uma nova economia? **Revista Pet Economia Ufes**, Vitória, v. 2, n. 2 fev. 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/peteconomia/issue/view/1428>. Acesso em: 4 jun. 2025.

NAKATANI, Paulo; GOMES, Helder. A natureza e contradições da crise capitalista. In: CARCANHOLO, R. A.; MARQUES, R. M. (org.). **Primeiro dossiê de textos marxistas sobre a crise mundial**. Vitória: EDUFES, 2009. p. 13–25.

NATIONAL RESEARCH COUNCIL; INSTITUTE OF MEDICINE. **From neurons to neighborhoods: the science of early childhood development**. Washington, DC: National Academy Press, 2000. Disponível em: <https://nap.nationalacademies.org/catalog/9824>. Acesso em: 21 out. 2020.

NETTO, José Paulo. Entrevista concedida a Cátia Corrêa Guimarães. **Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p. 333–340, jul./out. 2011. DOI: 10.1590/S1981-77462011000200010. OECD. **Education at a Glance 2021: OECD Indicators**. Paris: OECD Publishing, 2021. Disponível em: [https://www.oecd.org/en/publications/2021/09/education-at-a-glance-2021\\_dd45f55e.html](https://www.oecd.org/en/publications/2021/09/education-at-a-glance-2021_dd45f55e.html). Acesso em: 21 out. 2022.

OECD. **Starting Strong II: Early Childhood Education and Care**. Paris: OECD Publishing, 2006. Disponível em: [https://www.oecd.org/en/publications/2006/09/starting-strong-ii\\_g1gh7238.html](https://www.oecd.org/en/publications/2006/09/starting-strong-ii_g1gh7238.html). Acesso em: 21 out. 2022.

OKAMOTO, Mary Yoko; SANTOS, Manoel Antônio dos; EMIDIO, Thassia Souza. Fechamento das escolas durante a pandemia de COVID-19: experiências maternas com filhos em idade escolar. **Psicologia Escolar e Educacional**, São Paulo, v. 27, e244702, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1590/2175-35392023-244702>.

OLIVEIRA, Juan Felipe Alves de. Ativação das políticas sociais: quais implicações para a população usuária? In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL: DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS; SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS; CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL 2022, Londrina. **Anais...** Londrina: UEL, v. 4, n. 1, 2022. Publicado em: 10 jan. 2024. Disponível em: <https://anais.uel.br/portal/index.php/conserdigeo/article/view/2351>. Acesso em: 21 mai. 2025.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS); UNICEF. Declaração de Alma-Ata. CONFERÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE CUIDADOS PRIMÁRIOS DE SAÚDE, ALMA-ATA, URSS, 6–12 set. 1978. **Anais...** Genebra: OMS, 1978. Disponível em: <https://www.who.int/docs/default-source/documents/almaata-declaration-en.pdf>. Acesso em: 21 out. 2020.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). **Tendências da mortalidade materna 2000 a 2017**: estimativas da OMS, UNICEF, UNFPA, Grupo Banco Mundial e Divisão de População das Nações Unidas. Genebra: OMS, 2019.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (ONU); FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF). **Estratégia global para a alimentação dos lactentes e crianças de primeira infância.** São Paulo: IBFAN Brasil, 2005. Disponível em: [ibfan.org.br/.../IBFAN-estrategia-global.pdf](http://ibfan.org.br/.../IBFAN-estrategia-global.pdf). Acesso em: 20 fev. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração dos Direitos da Criança de 1959.** Nova Iorque, NY, USA: United Nations, 1959. Resolução da Assembleia Geral 1386 (XIV), 20 nov. 1959. Nova York: ONU, 1959. Disponível em: <https://cpd.org.rs/wp-content/uploads/2017/11/1959-Declaration-of-the-Rights-of-the-Child.pdf>. Acesso em: 21 out. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração do Milênio.** Resolução A/RES/55/2, 8 set. 2000. Nova York: ONU, 2000. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/2000%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20do%20Milenio.pdf>. Acesso em: 28 jan. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio:** relatório 2015. Nova York: ONU, 2015. Disponível em: [https://www.un.org/millenniumgoals/2015\\_MDG\\_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20\(July%201\).pdf](https://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20(July%201).pdf). Acesso em: 28 jan. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Report of the Ad Hoc Committee of the Whole of the twenty-seventh special session of the General Assembly.** A/S-27/19/Rev.1. Nova York: ONU, 2002. Disponível em: <https://docs.un.org/en/A/S-27/19/Rev.1%28SUPP%29>. Acesso em: 21 out. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Transforming our world:** the 2030 Agenda for Sustainable Development. A/RES/70/1, 25 set. 2015. Nova York: ONU, 2015. Disponível em: [https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A\\_RES\\_70\\_1\\_E.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_70_1_E.pdf). Acesso em: 12 fev. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Conferências internacionais da ONU sobre desenvolvimento, direitos humanos, pobreza, gênero e meio ambiente (1992–2000)**. Acesso em: 1 jun. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **World Conferences on Women**. [S. l.], [s. d.]. Disponível em: <https://www.unwomen.org/en/how-we-work/intergovernmental-support/world-conferences-on-women>. Acesso em: 1 jun. 2025.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. **Family Database – PF3.2: Enrolment in childcare and pre-school**. Paris: OECD, 2024/2025. Disponível em: [https://www.oecd.org/els/soc/PF3\\_2\\_Enrolment\\_childcare\\_preschool.pdf](https://www.oecd.org/els/soc/PF3_2_Enrolment_childcare_preschool.pdf). Acesso em: 8 jun. 2025.

OUR WORLD IN DATA. Share of population with no education [conjunto de dados]. BARRO; LEE. Projections of Educational Attainment; LEE; LEE. **Human Capital in the Long Run [dados originais]**. Processamento: Our World in Data, 2015–2016.

PASTORINI, Alejandra. **A categoria “questão social” em debate**. São Paulo: Cortez, 2004.

PENN, Helen. Primeira infância: a visão do Banco Mundial. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 115, p. 7–24, mar. 2002.

PENN, Helen. Working on the impossible: early childhood policies in Namibia. **Childhood**, London, v. 15, n. 3, p. 397–416, 2008. DOI: 10.1177/0907568208091671.

PEREIRA, Camila Potyara. Nova direita e política social: neoliberalismo, neoconservadorismo e a negação de direitos. In: GÓIS, João Bôsko Hora; SOUZA, Sidimara Cristina (org.). **Temas de política social: análises e discussões**. v. 1. Curitiba: CRV, 2019. p. 61–80.

PEREIRA, Camila Potyara. **Proteção social no capitalismo:** contribuições à crítica de matrizes teóricas e ideológicas conflitantes. 2013. Tese (Doutorado em Política Social) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

PEREIRA, Camila Potyara; PEREIRA-PEREIRA, Potyara A. Cobiça capitalista, pandemia e o futuro da política social, **Argumentum**, Vitória, v. 13, n. 1, p. 40–65, jan.–abr. 2021. DOI: <https://doi.org/10.47456/argumentum.v13i1.33119>

PEREIRA, Potyara Amazoneida. A metamorfose da questão social e a reestruturação das políticas sociais. In: **Capacitação em Serviço Social e Política Social**. Brasília: CEAD/UnB, 2000. p. 47–58.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. Política social do segundo pós-guerra: ascensão e declínio. **Serviço Social e Saúde**, Campinas, SP, v. 9, n. 2, p. 1, 2010.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. **Política Social:** temas e questões. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. **Necessidades humanas:** subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez, 2010.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. Degradação do trabalho e políticas sociais “ativas” na ordem neoliberal: aproximações ao caso brasileiro. **SER Social**, Brasília, v. 17, n. 37, p. 455–480, 2016. DOI: [10.26512/ser\\_social.v17i37.14257](https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/14257). Disponível em: [https://periodicos.unb.br/index.php/SER\\_Social/article/view/14257](https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/14257). Acesso em: 14 mai. 2025.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. Política social contemporânea: concepções e configurações no contexto da crise capitalista. In: COSTA, L. C.; NOGUEIRA, V. M. R.; SILVA, V. R. (org.). **A política social na América do Sul:** perspectivas e desafios no século XXI. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2013. p. 15–26.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. Utopias desenvolvimentistas e política social no Brasil. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 112, p. 729–753, 2012.

PIANA, Maria Cristina. **A construção do perfil do assistente social no cenário educacional**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009. (Coleção PROPG Digital - UNESP). ISBN 9788579830389.

PILOTTI, Francisco. **Globalización y Convención sobre los Derechos del Niño**: el contexto del texto. Santiago de Chile: CEPAL/ONU, 2001. (Serie Políticas Sociales, n. 48). ISBN 9213218249; LC/L.1522-P.

PIMENTEL, Alessandra. O método da análise documental: seu uso numa pesquisa historiográfica. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 114, p. 179–195, 2001.

PISCO, Luis; PINTO, Luiz Felipe. De Alma-Ata a Astana: o percurso dos Cuidados de Saúde Primários em Portugal, 1978–2018 e a gênese da Medicina Familiar. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 4, p. 1399–1406, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/1413-81232020254.01182020>.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Declaração do Milênio e Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**. Nova York: PNUD, 2000.

POLANYI, Karl. **A grande transformação**: as origens da nossa época. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2000.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 1978.

PRESS, Frances; HAYES, Alan. **OECD thematic review of early childhood education and care policy**: Australian background report. Canberra: Commonwealth of Australia, 2000.

QVORTRUP, Jens. A infância enquanto categoria estrutural. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 36, n. 2, p. 631–643, maio/ago. 2010. DOI: 10.1590/S1517-97022010000200014.

QVORTRUP, Jens. A volta do papel das crianças no contrato geracional. **Revista Brasileira de Educação**, v. 16, n. 47, p. 323–332, maio/ago. 2011. DOI: 10.1590/S1413-24782011000200004.

RIBEIRO, Natalina; RAICHELIS, Raquel. Revisitando as influências das agências internacionais na origem dos conselhos de políticas públicas. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v. 109, p. 45–67, jan./mar. 2012.

REDON, Silvio Aparecido; CAMPOS, Eliane Christine Santos de. Tendências atuais da proteção social: considerações sobre o workfare e as políticas de ativação. **SER Social**, Brasília, v. 23, n. 48, p. 156–175, 2021. Disponível em: [https://periodicos.unb.br/index.php/SER\\_Social/article/view/29377](https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/29377). Acesso em: 21 mai. 2025.

REIS, Cristina Fróes de Borja; SCHETTINI, Beatriz Ferreira; CARDOSO, Fernanda Graziella; SCHINCARIONL, Vitor Eduardo. **O combate à pobreza em perspectiva crítica: o desempenho dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio no Brasil**. São Bernardo do Campo: Núcleo de Estudos Estratégicos sobre Democracia, Desenvolvimento e Sustentabilidade (NEEDDS), Universidade Federal do ABC, 2017. (Textos para Discussão, n. 02/2017). ISSN 2525-4405. Disponível em: <https://needds.ufabc.edu.br/publicacoes/76-o-combate-a-pobreza-em-perspectiva-critica-o-desempenho-dos-objetivos-de-desenvolvimento-do-milenio-no-brasil>. Acesso em: 29 nov. 2024.

REIS, Lenice Gnocchi da Costa; PEPE, Vera Lúcia Edais; CAETANO, Rosângela. Maternidade segura no Brasil: o longo percurso para a efetivação de um direito. **Physis: revista de saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 3, p. 1139–1160, 2011.

RIZZINI, Irene; KAUFMMAN, Natalia Helena. Entre a garantia de direitos humanos e a realidade da vida das crianças e dos adolescentes em âmbito internacional. **Saúde e Direitos Humanos**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 4, p. 7–26, 2007.

RIZZOTTO, Maria Lucia Frizon. **O Banco Mundial e as políticas de saúde no Brasil nos anos 90**: um projeto de desmonte do SUS. 2000. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva) — Faculdade de Ciências Médicas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2000. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/>

ROBINSON, William I. **Global capitalism and the crisis of humanity**. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

ROSEN, Rachel. Poverty and family troubles: mothers, children, and neoliberal “antipoverty” initiatives. **Journal of Family Issues**, v. 40, n. 16, p. 2330–2353, 2019. DOI: 10.1177/0192513X18809745. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0192513X18809745> Acesso em: 19 maio 2025.

RODRIGUES, Gisele Soncini; LARA, Angela Mara de Barros. Avaliação das propostas do Banco Mundial para a Educação Infantil: influências e consequências nos países periféricos. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 17, n. 33, p. 89–108, 2006. DOI: 10.18222/ae173320062128. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/ae/article/view/2128>

ROSEMBERG, Fúlvia. Expansão da educação infantil e processos de exclusão. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 107, p. 7–40, 1999.

ROSEMBERG, Fúlvia. Criança pequena e desigualdade social no Brasil. In: FREITAS, Marcos Cezar de (org.). **Desigualdade social e diversidade cultural na infância e na juventude**. São Paulo: Cortez, 2006. p. 49–85.

ROSEMBERG, Fúlvia. Organizações multilaterais, estado e políticas de educação infantil: a história se repete. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 115, p. 25–63, 2002.

ROSEMBERG, Fúlvia; MARIANO, Carmem Lúcia Sussel. A Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança: debates e tensões. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 40, n. 141, p. 693–728, 2010.

ROSER, Max. The history of global economic inequality. **Our World in Data**, 17 abr. 2017. Disponível em: <https://ourworldindata.org/the-history-of-global-economic-inequality>. Acesso em: 25 mai. 2025.

SAFFIOTTI, Heleieth I. B. O trabalho feminino sob o capitalismo dependente: opressão e discriminação. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 16, p. 3–12, mar. 1976.

SANTOS JUNIOR, Raimundo Batista. **As políticas sociais do Banco Mundial nos países em desenvolvimento**. 2010. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.

SAVIANI, Dermeval. **Escola e democracia**: polêmicas do nosso tempo. 8. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 1994.

SAVIANI, Dermeval. **Pedagogia histórico-crítica**: primeiras aproximações. 3. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2007.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SENKEVICS, Adriano; ALCÂNTARA, Victor. **Estudo analisa os impactos da pandemia nos anos iniciais do Ensino Fundamental**. Fluxo Educação – Fundação Carlos Chagas, 31 mar. 2025. Disponível em: <https://www.fcc.org.br/fluxo-educacao/impactos-pandemia-anos-iniciais-ensino-fundamental>. Acesso em: 5 jun. 2025.

SHIELDS, Linda.; BRYAN, B. The effect of war on children: the children of Europe after World War II. **International Nursing Review**, v. 49, n. 2, p. 87–98, 2002.

SHONKOFF, Jack P. Building a new biodevelopmental framework to guide the future of early childhood policy. **Child Development**, v. 81, n. 1, p. 357–367, 2010. DOI: 10.1111/j.1467-8624.2009.01399.x.

SILVA E SILVA, Maria Ozanira da Silva. **O mito da realidade no enfrentamento à pobreza na América Latina**. São Paulo: Cortez, 2016.

SIMS, Margaret. Neoliberalism and early childhood. **Cogent Education**, v. 4, n. 1, p. 1–10, 2017. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/2331186X.2017.1365411>. Acesso em: 19 maio 2025.

SIMÕES, André. A proteção social na Nova Ordem Econômica Mundial. **Sociedade e Estado**, v. 34, n. 2, p. 381–402, 2019.

SINGH, Gurnam; COWDEN, Stephen. The intensification of neoliberalism and the commodification of human need – a social work perspective. **Critical and Radical Social Work**, v. 3, n. 3, p. 375–387, 2015. DOI: 10.1332/204986015X14417170590709.

SOBREVIVER. In: MICHAELIS – Dicionário brasileiro da língua portuguesa [online]. São Paulo: **Melhoramentos**, 2025. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/sobreviver/>. Acesso em: 8 jun. 2025.

SOTO, Silvia Fernandez. **Programas de Transferência de Renda na América Latina: entre a focalização e a universalização**. Buenos Aires: CLACSO, 2015. Disponível em: <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/> Acesso em: 17 mar. 2025.

SOUZA, Ângela R. de. A teoria da agenda globalmente estruturada para a educação e sua apropriação pela pesquisa em políticas educacionais. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 32, n. 2, p. 463–485, 2016.

SOUZA, Carlos Giovanni de; BOURGUIGNON, Jean Aduato. O processo de alienação e subalternidade do ser humano no capitalismo e a importância da ideologia nesse contexto. **Revista Ciências Sociais em Perspectiva**, Marabá, v. 16, n. 31, 2017.

SPYROU, Spyros. **Disclosing childhoods: research and knowledge production for a critical childhood studies**. London: Palgrave Macmillan, 2018.

STATISTA. **All-time child mortality rate in India from 1950 to 2021**. [S.l.], [2024?]. Acesso em: 5 jun. 2025.

STATISTA. **Infant mortality rate in Brazil from 1955 to 2024**. [S.l.], [2024?]. Acesso em: 5 jun. 2025.

TAMASHIRO, Tami. **Impact of conflict on children's health and disability: background paper prepared for the Education for All Global Monitoring Report 2011**. Paris: UNESCO, 2010. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001907/190712e.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2025.

TEIXEIRA, Rafael Vieira. Uma crítica da concepção de política social do Banco Mundial na cena contemporânea. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 104, p. 640–667, dez. 2010. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-66282010000400005>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sss/a/VtkThb7mFtbQHDdTZCc4RQ>. Acesso em: 11 jan. 2025.

THE LANCET. **Apoiando o desenvolvimento na primeira infância: da ciência à difusão em grande escala: um sumário executivo da série do The Lancet**. Out. 2016. Disponível em: <https://portaldeboaspraticas.iff.fiocruz.br/wp-content/uploads/2019/07/ecl-lancet-exec-summary-pr.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2025.

THE LANCET. **Advancing Early Childhood Development: from Science to Scale** — An Executive Summary for The Lancet’s Series. Londres: The Lancet, 2016. Disponível em: <https://www.thelancet.com/series/early-childhood-development-2016>. Acesso em: 11 jun. 2025.

TORRES, Rosa María. **Educação para todos: a tarefa por fazer**. Tradução Daisy Vaz de Moraes. Porto Alegre: Artmed, 2001. ISBN 85-7307-765-4.

UGÁ, Vivian Domínguez. A categoria “pobreza” nas formulações de política social do Banco Mundial. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 23, p. 55–62, nov. 2004. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782004000300006>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/FZ3fnSZvGgdRC93sntFbZ8y>. Acesso em: 28 out. 2024.

UGÁ, Vivian Domínguez. **A questão social como “pobreza”:** crítica à conceituação neoliberal. 2008. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

UNESCO. **Marco de Ação de Dakar – Educação para Todos:** Cumprindo Nossos Compromissos Coletivos. Paris: UNESCO, 2000.

UNESCO. **Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo – Bases sólidas:** atención y educación de la primera infancia. Paris: Ediciones UNESCO, 2007.

UNESCO. **Education 2030:** Incheon Declaration and Framework for Action. Paris: UNESCO, 2015.

UNESCO. **Declaração de Incheon e Marco de Ação para a realização do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 4.** Paris: UNESCO, 2016. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245656>. Acesso em: 13 fev. 2025.

UNESCO INSTITUTE FOR STATISTICS. **Gross enrolment ratio in pre-primary education**. Paris: UIS, 2024.

UNESCO INSTITUTE FOR STATISTICS. **Literacy rate [dataset]**. UNESCO Institute for Statistics (UIS) – Education; Various sources – Cross-country literacy rates. 2025. Dados processados por Our World in Data. Disponível em: <https://ourworldindata.org>. Acesso em: 13 fev. 2025.

UNESCO INSTITUTE FOR STATISTICS. UIS.Stat Database [base de dados]. **Government expenditure on pre-primary education, public, as % of GDP**. Montreal, 2025. Disponível em: <https://uis.unesco.org/en/statistics>. Acesso em: 23 jul. 2025.

UNESCO; UNICEF; BANCO MUNDIAL; PNUD. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos e Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem**. Jomtien: UNESCO, 1990, art. I, § 1.

UNESCO; UNICEF; BANCO MUNDIAL; PNUD. **Education for All: The Global Monitoring Report 2003/4 – Gender and Education for All: The Leap to Equality**. Paris: UNESCO, 2003.

UNITED NATIONS CHILDREN’S FUND (UNICEF). **Annual report 1971**. Nova Iorque: UNICEF, 1971.

UNITED NATIONS CHILDREN’S FUND (UNICEF). **Annual report 1972**. Nova Iorque: UNICEF, 1973.

UNITED NATIONS CHILDREN’S FUND (UNICEF). **Annual report 1975**. Nova Iorque: UNICEF, 1974.

UNITED NATIONS CHILDREN’S FUND (UNICEF). **Annual report 1974**. Nova Iorque: UNICEF, 1975.

UNITED NATIONS CHILDREN’S FUND (UNICEF). **Annual report 1975**. Nova Iorque: UNICEF, 1976.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). **Annual report 1976**. Nova Iorque: UNICEF, 1977.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). **Annual report 1978**. Nova Iorque: UNICEF, 1979.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). **Annual report 1979**. Nova Iorque: UNICEF, 1980.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). **Annual report 1980**. Nova Iorque: UNICEF, 1981.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). **Annual report 1981**. Nova Iorque: UNICEF, 1982.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). **Annual report 1982**. Nova Iorque: UNICEF, 1983.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). **Unicef at 40**. New York: UNICEF, 1986.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). **Annual report 1985**. Nova Iorque: UNICEF, 1986.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). **The State of the World's Children 1989**. New York: UNICEF, 1989.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). **Annual report 1989**. Nova Iorque: UNICEF, 1990.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). **Annual report 1991**. Nova Iorque: UNICEF, 1992.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). **Annual report 1992**. Nova Iorque: UNICEF, 1993.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). **Annual report 1993**. Nova Iorque: UNICEF, 1994.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). **Annual report 1994**. Nova Iorque: UNICEF, 1995.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). **Annual report 1995**. Nova Iorque: UNICEF, 1996.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). **Annual report 1996**. Nova Iorque: UNICEF, 1997.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). **Annual report 1998**. Nova Iorque: UNICEF, 1999.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). **The State of the World's Children 2000**. Nova York: UNICEF, 2000.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). **Annual report 1999**. Nova Iorque: UNICEF, 2000.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). **The State of the World's Children 2001: Early Childhood**. Nova York: UNICEF, 2001.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). **Annual report 2000**. Nova Iorque: UNICEF, 2001.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). **State of the World's Children Report**. Nova York: UNICEF, 2002.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). **Annual report 2001**. Nova Iorque: UNICEF, 2002.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). **Early Childhood Development in Emergencies: Integrated Programme Guide**. New York: UNICEF, 2003.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). **Annual report 2002**. Nova Iorque: UNICEF, 2003.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). **Childhood under threat: The State of the World's Children 2005.** New York: UNICEF, 2005.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). **Annual report 2004.** Nova Iorque: UNICEF, 2005.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). **Progress for Children: Achieving the MDGs with Equity.** Nova York: UNICEF, 2006.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). **Annual report 2005.** Nova Iorque: UNICEF, 2006.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). **Annual report 2006.** Nova Iorque: UNICEF, 2007.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). **Annual report 2007.** Nova Iorque: UNICEF, 2008.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). **Situação Mundial da infância: Celebrando 20 anos da Convenção Sobre os Direitos da Criança. Edição especial.** New York: UNICEF, 2009.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). **Situação Mundial da infância: Saúde Materna e neonatal.** New York: UNICEF, 2009.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). **The State of the World's Children 2009: Maternal and newborn health.** New York: UNICEF, 2009.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). **The State of the World's Children 2009: Special Edition – Celebrating 20 Years of the Convention on the Rights of the Child.** New York: UNICEF, 2009.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). **Annual report 2008**. Nova Iorque: UNICEF, 2009.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). **Committing to child survival: a promise renewed progress report 2013**. New York: UNICEF, 2013.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). **Annual report 2009. Nova Iorque: UNICEF, 2010**.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). **Annual report 2010**. Nova Iorque: UNICEF, 2011.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). **Annual report 2011**. Nova Iorque: UNICEF, 2012.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). **Annual report 2012**. Nova Iorque: UNICEF, 2013.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). **Annual report 2013**. Nova Iorque: UNICEF, 2014.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). **Annual report 2014**. Nova Iorque: UNICEF, 2015.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). **A Fair Chance for Every Child: The State of the World's Children 2016**. New York: UNICEF, 2016.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). **Annual report 2015**. Nova Iorque: UNICEF, 2016.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). **UNICEF Programme Guidance for Early Childhood Development**. New York: UNICEF, 2017.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). **Annual report 2016**. Nova Iorque: UNICEF, 2017.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). **UNICEF global resource guide on public finance for children in Early Childhood Development**. New York: UNICEF, 2019.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). **Um Mundo Pronto para Aprender: dar prioridade à educação na primeira infância de qualidade**. New York: UNICEF, 2019.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). **Annual report 2017**. Nova Iorque: UNICEF, 2018.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). **Annual report 2018**. Nova Iorque: UNICEF, 2019.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). **Global Annual Results Report 2020**. New York: UNICEF, 2021.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). **Annual report 2019**. Nova Iorque: UNICEF, 2020.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). **Annual report 2021**. Nova Iorque: UNICEF, 2021.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). **Porque políticas em prol das famílias são fundamentais para aumentar taxas de amamentação**. Brasília: UNICEF Brasil, 2024. Disponível em: <https://www.Unicef.org/brazil/comunicados-de-imprensa/porque-pol%C3%ADticas-em-prol-das-fam%C3%ADlias-sao-fundamentais-para-aumentar-taxas-de-amamentacao>. Acesso em: 2 jun. 2025.

UNITED KINGDOM. **Childcare Act 2006**. 2006 c. 21. London: The Stationery Office, 2006. Disponível em: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/21>. Acesso em: 14 out. 2020.

UNICEF INNOCENTI RESEARCH CENTRE. **Early Childhood Education and Care in the Czech Republic**. Florence: UNICEF, 2000.

UNICEF USA. **UNICEF and Child Poverty**. New York, 2025. Disponível em: <https://www.Unicefusa.org/what-Unicef-does/childrens-protection/child-poverty>. Acesso em: 22 jul. 2025.

UNICEF; DEMOGRAPHIC AND HEALTH SURVEYS (DHS). **Exclusive breastfeeding (% of children under 6 months)** [conjunto de dados]. World Bank – World Development Indicators (cód. SH.STA.BFED.ZS); processamento e disponibilização: Our World in Data. Disponível em: <https://ourworldindata.org/grapher/exclusive-breastfeeding-rate>. Acesso em: 11 jun. 2025.

UNICEF; FUNDAÇÃO MARIA CECILIA SOUTO VIDIGAL. **Desigualdades e impactos da Covid 19 na atenção à primeira infância**. São Paulo: UNICEF; Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, 2022. Disponível em: <https://www.fmcsv.org.br/pt-BR/biblioteca/impactos-covid-2022>. Acesso em: 12 mai. 2025.

UNICEF; IBFAN BRASIL. **Estratégia Global para a Alimentação de Lactentes e Crianças de Primeira Infância**. Brasília: UNICEF, 2005.

UNICEF; WORLD HEALTH ORGANIZATION; WORLD BANK GROUP. **Levels and trends in child malnutrition: UNICEF / WHO / World Bank Group Joint Child Malnutrition Estimates – key findings of the 2025 edition**. Geneva: World Health Organization, 2025.

UNITED NATIONS (UN). **A World Fit for Children**. Nova York: United Nations, 2002. (Res. S-27/2, 10 maio 2002). Disponível em: <https://www.Unicef.org/wsc/declare.htm>. Acesso em: 8 jun. 2025.

UNITED NATIONS (UN). **Department of Economic and Social Affairs, Statistics Division**. Metadata for SDG indicator 2.2.1: prevalence of stunting among children under five years of age. New York, 2025.

UNITED NATIONS; UNICEF. **World Declaration on the Survival, Protection and Development of Children**. New York: UNICEF, 1990. Disponível em: <http://www.Unicef.org/wsc/declare.htm>. Acesso em: 08 jun. 2025.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). **Sixty years for children: UNICEF 1946–2006**. [S.l.]: UNICEF, 2006. Disponível em: <https://www.Unicef.org/media/85551/file/1946-2006-Sixty-Years-for-Children.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2025.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). **Early Moments Matter for every child**. New York: UNICEF, 2017.

UNITED STATES. **Goals for the Year 2000: A National Program of Action for Children**. Washington, D.C.: U.S. Delegation to the World Summit for Children, 1990.

UNITED STATES. CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. **The United Nations Convention on the Rights of the Child: Background and Policy Issues**. CRS Report R40484. Washington, D.C., 2015. Disponível em: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R40484>. Acesso em: 10 jun. 2025.

UNICEF. **Levels & Trends in Child Mortality: Report 2015, Estimates Developed by the UN Inter-agency Group for Child Mortality Estimation (IGME)**. Nova Iorque: UNICEF, 2015. Disponível em: <https://childmortality.org/>. Acesso em: 12 fev. 2025.

VANDENBROUCKE, Guillaume. **On a demographic consequence of the First World War**. VoxEU.org (CEPR), London, 21 ago. 2012. Disponível em: <https://cepr.org/voxeu/columns/demographic-consequence-first-world-war>. Acesso em: 22 out. 2023.

VENANCIO, Sonia Isoyama. Por que investir na primeira infância? **Revista Latino-Americana de Enfermagem**, Ribeirão preto, v. 28, e3253, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/1518-8345.0000-3253>. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rlae/a/bv5zZdjNh79spvnL9H7jkLm/?lang=pt>. Acesso em: 22 out. 2022.

VENKEN, Machteld; RÖGER, Maren. Growing up in the shadow of the Second World War: European perspectives. **European Review of History: Revue européenne d'histoire**, Abingdon, v. 22, n. 2, p. 199–220, 2015.

VOGEL, Lise. **Marxism and the oppression of women: toward a unitary theory**. Leiden: Brill, 2013. (Historical Materialism Book Series) Disponível em: <https://brill.com/view/title/28183>. Acesso em: 8 maio 2025.

WORLD HEALTH ORGANIZATION; UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). **Share of one-year-olds who have had three doses of the diphtheria, tetanus and pertussis vaccine (DTP3) [conjunto de dados]**. WHO Immunization Data – Vaccination coverage; United Nations, World Population Prospects (dados originais). Processado por Our World in Data, 2025. Disponível em: Our World in Data – grapher “share-of-children-immunized-dtp3”. Acesso em: 11 mar. 2025.

WORLD BANK. **Gross enrolment ratio in pre-primary education [dataset]**. World Bank Education Statistics (EdStats), 2024. Processado por Our World in Data. Disponível em: <https://ourworldindata.org>. Acesso em: 13 mar. 2025.

WORLD BANK. **Total population living in extreme poverty by world region [conjunto de dados]**. Poverty and Inequality Platform (PIP), **vintages 20240627\_2011 e 20240627\_2017**. Processado por Our World in Data, 2024. Disponível em: *Our World in Data – série correspondente*. Acesso em: 2 jun. 2025.

WORLD BANK. **Total population living in extreme poverty by world region – World Bank [dataset]**. World Bank Poverty and Inequality Platform (PIP) 20240627\_2017, 20240627\_2011. Com processamento de: Our World in Data. Disponível em: <https://ourworldindata.org>. Acesso em: 2 jun. 2025.

WORLD BANK. **What's new in PIP**: June 2025 update. Washington, DC: World Bank, 2025. Disponível em: Open Knowledge Repository (OKR). Acesso em: 24 jul. 2025.

WORLD BANK. World Development Report 1980. Washington, DC: **World Bank**, 1980.

WORLD BANK. **Share of population living in extreme poverty** [conjunto de dados]. Poverty and Inequality Platform (PIP), 2024. Processado por Our World in Data. Disponível em: *Our World in Data – série correspondente*. Acesso em: 13 mar. 2025.

WORLD BANK. June 2025 **Update to the Poverty and Inequality Platform (PIP)**. Washington, DC: World Bank, 2025. Disponível em:  
<https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/8d28b28f-c071-40e6-91c6-f08efb411ceb/content>. Acesso em: 24 jul. 2025.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Maternal mortality**: Key facts. Geneva, 7 abr. 2025. Disponível em:  
<https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/maternal-mortality>. Acesso em: 17 maio 2025.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **WHO Mortality Database**. Geneva: WHO. Disponível em:  
<https://platform.who.int/mortality>. Acesso em: 5 maio 2020.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **WHO child growth standards**: length/height-for-age, weight-for-age, weight-for-length, weight-for-height and body mass index-for-age: methods and development. Geneva: WHO, 2006.

YAZBEK, Maria Carmelita. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 110, p. 288–322, abr./jun. 2012. DOI: 10.1590/S0101-66282012000200005. Acesso em: 17 mar. 2025.

## SOBRE A AUTORA



**Aline Lang** é doutora em Política Social, pesquisadora da área de Serviço Social, com estudos voltados às políticas sociais para infância, com ênfase na primeira infância. Sua trajetória acadêmica concentra-se na análise crítica do discurso do investimento social, das desigualdades estruturais e do papel dos organismos internacionais na conformação das políticas públicas contemporâneas.

É mãe de duas crianças na primeira infância, ambas nascidas durante o período de pesquisa e escrita da tese que deu origem a este livro. A experiência da maternidade, vivida simultaneamente à produção acadêmica, constitui dimensão indissociável de sua análise crítica, tensionando as formas abstratas e instrumentais com que a infância e as famílias são frequentemente tratadas no campo das políticas sociais.

Em um contexto de profundas desigualdades mundiais e disputas em torno do papel do Estado na garantia dos direitos, as políticas voltadas à primeira infância assumem centralidade estratégica na agenda pública da atualidade. Esta obra analisa criticamente os discursos do UNICEF acerca da primeira infância, examinando seus fundamentos teóricos, normativos e políticos, bem como suas implicações para a formulação e a implementação de políticas sociais.

Resultado de pesquisa desenvolvida durante o doutorado em Política Social, o livro apresenta uma rigorosa análise de documentos oficiais do UNICEF, desvelando como a primeira infância é inserida nas agendas de diferentes países não apenas como objeto de proteção social, mas também como mercadoria, considerada um investimento imediato que poderá gerar retornos financeiros. Ao articular produção acadêmica, marcos legais e documentos institucionais, Aline Lang oferece uma leitura crítica que problematiza consensos, evidencia disputas e explicita projetos societários em confronto.

Dirigida a assistentes sociais, gestores de políticas públicas, pesquisadores/as e militantes da área da infância, esta obra contribui para o fortalecimento do debate qualificado sobre direitos, proteção social e responsabilidade estatal, reafirmando a primeira infância como campo estratégico de intervenção e luta no mundo contemporâneo.

Juliana Iglesias Melim

Vitória/ES, fevereiro de 2026

