CADERNOS
GESTÃO PÚBLICA
E CIDADANIA

CHAMADA DE TRABALHOS

DO MARCO LEGAL À POLÍTICA NACIONAL INTEGRADA DA PRIMEIRA INFÂNCIA: TRAJETÓRIAS E DESAFIOS DO ESTADO BRASILEIRO

Editores
Fernando Luiz Abrucio (FGV EAESP)
Alexsandro do Nascimento Santos (Unicid e Ministério da Educação)
Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz (Unicid e FESP-SP)
Alexandre Schneider (FGV EAESP)
Patricia Nunez (Van Leer Foundation)

Prazo para submissão: 28 de fevereiro de 2027

APRESENTAÇÃO

A consolidação da Primeira Infância como agenda estruturante do Estado brasileiro constitui um dos fenômenos mais instigantes da política social contemporânea. A promulgação do Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016) representou a institucionalização normativa de um novo enquadramento do problema público, ancorado na centralidade do desenvolvimento integral, na intersetorialidade e na corresponsabilidade federativa. Em 2025, com a formulação da Política Nacional Integrada da Primeira Infância (PNIPI), observa-se a transição de um marco jurídico para uma arquitetura mais estruturada de política pública integrada, com instrumentos, arranjos e instâncias dedicadas à sua coordenação e governança.

Esse percurso ocorreu em um contexto político marcado por intensas turbulências institucionais. Entre 2019 e 2022, o Brasil experimentou um período de fragilização democrática e de desinstitucionalização de políticas públicas, particularmente na área social. Reformas administrativas, retrações orçamentárias e redefinições discursivas afetaram diversas agendas previamente consolidadas. Ainda assim, a agenda da Primeira Infância permaneceu no horizonte normativo e no debate público, sustentada por coalizões políticas e institucionais de diferentes configurações — envolvendo sociedade civil organizada, parlamentares, gestores públicos, organismos internacionais e comunidades epistêmicas.

À luz das teorias de formação de agenda (Kingdon), das coalizões de defesa (Sabatier & Jenkins-Smith) e dos estudos sobre institucionalização e dependência de trajetória, esse processo suscita questões centrais: que mecanismos explicam a resiliência relativa da agenda da Primeira Infância em um contexto de retração de outras políticas sociais? Estaríamos diante de uma agenda dotada de "força institucional" própria, derivada da combinação entre evidências científicas, mobilização social e ancoragem normativa robusta? Em que medida a estabilidade dessa agenda revela a consolidação de uma comunidade de política pública capaz de sustentar sua continuidade ao longo de diferentes ciclos governamentais?

A criação, em 2025, da Subsecretaria da Política Nacional Integrada da Primeira Infância no âmbito federal reforça esse movimento. Ao assumir a tarefa de articular, coordenar e prestar assistência técnica aos diferentes órgãos da União e aos entes subnacionais, essa estrutura busca consolidar instrumentos de ação pública, fortalecer arranjos de implementação e assegurar sustentabilidade estratégica e orçamentária à PNIPI. Sob a perspectiva de Lascoumes e Le Galès, políticas públicas podem ser compreendidas como sistemas de instrumentos — regulatórios, financeiros, organizacionais e informacionais — cujos efeitos dependem de sua coerência interna, da capacidade de coordenação entre atores e da adequação aos contextos institucionais nos quais são mobilizados.

A implementação da PNIPI, entretanto, exige arranjos de implementação particularmente sofisticados. A intersetorialidade — envolvendo educação, saúde, assistência social, proteção e outras áreas — amplia exponencialmente a complexidade organizacional da política, demandando capacidades estatais robustas e de alto nível. Não se trata apenas de capacidades técnico-administrativas, mas também de capacidades político-relacionais, de coordenação interorganizacional, de gestão de conflitos e de produção e uso integrado de informações. A efetividade de arranjos intersetoriais depende da existência de burocracias profissionalizadas, estruturas estáveis de coordenação, sistemas compartilhados de monitoramento e mecanismos institucionais capazes de sustentar cooperação continuada entre setores. A heterogeneidade dessas capacidades, especialmente no nível municipal, constitui um dos principais desafios à consolidação da política.

No plano federativo, a política da Primeira Infância também evidencia tensões estruturais entre colaboração, cooperação e competição. O federalismo brasileiro combina competências compartilhadas com assimetrias fiscais e administrativas significativas. A consolidação da PNIPI depende de mecanismos de indução federativa, apoio técnico e redistribuição de recursos por parte da União e dos estados, ao mesmo tempo em que exige autonomia e capacidade de adaptação por parte dos municípios. A literatura sobre governança multinível (Hooghe & Marks) e federalismo cooperativo sugere que a coordenação eficaz requer arenas institucionais de pactuação, incentivos adequados e confiança intergovernamental. Ao mesmo tempo, dinâmicas competitivas por recursos, visibilidade política e priorização orçamentária podem tensionar esforços colaborativos, revelando a ambivalência estrutural do federalismo brasileiro.

A conexão das políticas de primeira infância com outras políticas públicas e programas estratégicos também impõe a necessidade de compreender a ação governamental como um campo relacional e dinâmico, no qual se busca lidar com eventuais sobreposições, conflitos e ambiguidades que surgem na interface entre políticas públicas e na dinâmica de implementação intersetorial. A título de exemplo, as interações entre as políticas integradas da primeira infância e a Política Nacional de Cuidados, a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres ou a Política Nacional sobre Mudança no Clima são, ainda, temas pouco explorados na literatura e que demandam investigação empírica e analítica mais sistemática, especialmente no que se refere à coordenação entre agendas, à compatibilização de instrumentos e à produção de efeitos sinérgicos ou contraditórios na ação estatal.

A dimensão orçamentária e financeira constitui outro eixo central dessa agenda. A integração de políticas públicas voltadas à Primeira Infância enfrenta o desafio de superar a fragmentação setorial do ciclo orçamentário. Embora a retórica da intersetorialidade seja amplamente difundida, os instrumentos de planejamento, alocação e execução orçamentária permanecem, em grande medida, organizados segundo lógicas setoriais. A consolidação da PNIPI exige coordenação entre planos plurianuais, leis orçamentárias, fundos específicos e transferências intergovernamentais, bem como mecanismos que permitam rastrear e integrar despesas dispersas em diferentes áreas. Ademais, em um contexto de restrições fiscais e disputas distributivas, a sustentabilidade financeira da política depende da capacidade de estabilizar fontes de financiamento, alinhar incentivos federativos e reduzir a volatilidade orçamentária.

Diante desse cenário, a revista *Cadernos Gestão Pública e Cidadania (CGPC)* convida pesquisadoras e pesquisadores a submeterem contribuições na forma de artigos científicos, que analisem, sob distintas lentes teóricas e metodológicas, os desafios do Estado brasileiro na consolidação das políticas públicas da Primeira Infância. Serão aceitas contribuições de pesquisas qualitativas, quantitativas ou que adotem métodos mistos, incluindo estudos de caso e casos de ensino.

Busca-se fomentar contribuições que articulem teoria da ação pública, análise de políticas públicas, estudos sobre governança, capacidades estatais e federalismo, bem como estudos sobre integração de políticas públicas, nas suas múltiplas manifestações, oferecendo interpretações analiticamente rigorosas sobre os processos de formulação, institucionalização, implementação, financiamento e avaliação da PNIPI.

TEMAS DE INTERESSE

A título de sugestão, apresenta-se uma lista não exaustiva de tópicos:

1. Formação, estabilidade e resiliência da agenda

- Inclusão da Primeira Infância na agenda governamental federal e subnacional;
- Coalizões de defesa, comunidades epistêmicas e estratégias narrativas;
- Resiliência da agenda em contexto de fragilização democrática (2019–2022);
- Processos de institucionalização e "força" normativa da política.
- Mecanismos de acoplamento entre fluxos de problemas, soluções e política na agenda da Primeira Infância.

2. A agenda das políticas para a primeira infância no espaço transnacional

- A agenda da Primeira Infância na circulação internacional de políticas públicas;
- Processos de difusão, transferência e tradução de políticas públicas (*policy transfer* e *policy translation*).
- Organismos multilaterais e fundos não-governamentais de filantropia na agenda das políticas da primeira infância

- Coalizões de defesa, comunidades epistêmicas e estratégias narrativas em perspectiva transnacional;
- Estudos comparados: diferentes modelagens e caminhos da implementação das políticas públicas de primeira infância no mundo.

3. Governança multinível e federalismo

- Coordenação federativa e regime de colaboração;
- Arranjos intergovernamentais e mecanismos de indução;
- Papel da União e dos estados no apoio técnico e financeiro aos municípios;
- Assimetrias territoriais e heterogeneidade de capacidades estatais.
- Relações entre descentralização, recentralização e capacidades de coordenação federativa.

4. Governança em rede e intersetorialidade

- Arranjos intersetoriais entre educação, saúde, assistência social e proteção;
- Barreiras organizacionais à integração;
- Liderança pública, burocracias e coordenação interorganizacional;
- Redes formais e informais de cooperação;
- Instrumentos de coordenação intersetorial e mecanismos de integração de políticas públicas (*policy integration*).

5. Capacidades estatais e arranjos de implementação

- Capacidades técnico-administrativas, político-relacionais e fiscais;
- Estruturas organizacionais e sustentabilidade institucional;
- Variações na implementação da PNIPI em diferentes contextos subnacionais;
- Capacidades de coordenação, monitoramento e adaptação em políticas intersetoriais.

6. Orçamento, financiamento e sustentabilidade

- Instrumentos de financiamento da Primeira Infância;
- Desafios da integração orçamentária intersetorial;
- Sustentabilidade estratégica e fiscal da política;
- Relações entre ciclo orçamentário e governança integrada;
- Mecanismos de rastreamento e vinculação de gastos (*budget tagging* e *integrated budgeting*).

7. As políticas integradas da primeira infância na interface com outras políticas públicas e outros programas

- Ação governamental em rede e integração de políticas da primeira infância com áreas setoriais e programas;
- Desafios, condições e efeitos da coexistência entre a política integrada da primeira infância e outros programas e políticas públicas;
- Interações entre políticas (*policy mix*), sobreposições, complementaridades e conflitos entre instrumentos de ação pública;

- Efeitos de coordenação ou fragmentação decorrentes da coexistência de múltiplas agendas governamentais.

8. Monitoramento, avaliação e produção de evidências

- Sistemas de indicadores e bases de dados intersetoriais;
- Uso de evidências na formulação e implementação;
- *Accountability*, transparência e aprendizagem institucional;
- Desafios de mensuração de resultados em políticas intersetoriais e de longo prazo.

SOBRE OS CADERNOS GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA:

A revista Cadernos Gestão Pública e Cidadania (CGPC) é publicada exclusivamente *on-line*, em acesso aberto, e usa o Open Journal Systems (OJS) no processo de submissão, revisão por pares duplamente anonimizada e publicação do periódico. Os *CGPC* não praticam taxa de submissão e publicação de artigo (APC-Author Processing Charge). Para mais informações sobre *CGPC*, acesse: https://periodicos.fgv.br/cgpc/linha-editorial.

INSTRUÇÃO PARA SUBMISSÃO:

Serão aceitos artigos teóricos ou teórico-empíricos, em português, inglês e espanhol, desde que observadas a formatação geral e demais orientações na seção "Artigos" das Diretrizes para Autor disponíveis em https://periodicos.fgv.br/cgpc/autor.

Os trabalhos submetidos não devem ter sido publicados, aceitos para publicação ou estar sob consideração para publicação em outra revista. Os trabalhos adequados serão submetidos ao processo de avaliação por pares. Em caso de dúvida sobre essa chamada, envie mensagem para o professor Fernando Luiz Abrucio: fernando.abrucio@fgv.br

Em caso de dúvidas sobre nossas diretrizes, entre em contato com cadernosgpc-redacao@fgv.br.