



TIPO DE TRABALHO: PLANO DE TRABALHO

SOLICITANTE: DEPUTADO PEDRO CUNHA LIMA

ASSUNTO: Minuta de plano de trabalho da Subcomissão Permanente da Comissão de Educação para acompanhar as políticas públicas relacionadas à primeira infância na área educacional.

Autor: Jefferson Ricardo Ferreira Chaves

Consultor Legislativo da Área XV

Educação, Cultura e Desporto



COMISSÃO DE EDUCAÇÃO

Subcomissão Permanente para Acompanhar as Políticas Públicas relacionadas
à Primeira Infância na Área Educacional

Plano de Trabalho

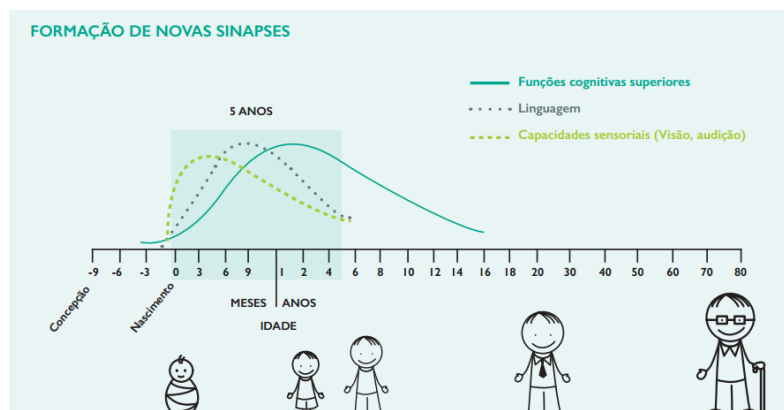
Contextualização

O período compreendido entre 0 (zero) e 6 (seis) anos de idade ou 72 (setenta e dois) meses de vida da criança é considerado como a primeira infância. Durante esse intervalo de tempo, o ser humano passa por processos de desenvolvimento importantes, que são influenciados pela realidade em que está inserida. Entre esses processos estão o crescimento físico, o amadurecimento do cérebro, a aquisição dos movimentos, o desenvolvimento da capacidade de aprendizado e a iniciação social e afetiva.

A primeira infância é considerada um momento crucial para o aprimoramento de habilidades mais complexas dos seres humanos. Durante esse período do desenvolvimento infantil, ocorre a construção de novas estruturas e circuitos cerebrais de forma absolutamente expressiva (PORTO e LERNER, 2015, p. 4).

O gráfico a seguir evidencia quão significativo é o período da primeira infância na formação de novas sinapses e, por conseguinte, no desenvolvimento cerebral infantil:

Gráfico 1: Formação de novas sinapses durante a vida



Fonte: NELSON, 2000 *apud* PORTO E LERNER, 2015, p. 6.

O crescimento da consciência social sobre a criança como cidadã e, portanto, sujeito de direitos; o conhecimento científico sobre os fatores de aprendizagem e desenvolvimento nas diversas faixas etárias e a experiência profissional em diversas áreas de atenção à criança sobre como ocorre seu crescimento e desenvolvimento têm alçado as políticas públicas na primeira infância a uma posição de destaque.

Em termos globais, a Organização das Nações Unidas (ONU) proclamou a Declaração Universal dos Direitos da Criança (1959), fez a Convenção dos Direitos da Criança (1989), realizou uma Conferência Mundial sobre a Criança (1990), e assinou o documento *Um Mundo para a Criança* (2002). Seus organismos especializados, Unesco, Unicef e OMS¹, fizeram e continuam realizando conferências mundiais, apoiando iniciativas nacionais, estaduais e municipais, e elaborando documentos com o objetivo de impulsionar políticas públicas de atenção aos direitos da criança.

No Brasil, a Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016, mais conhecida como Marco Legal da Primeira Infância (MLPI), é certamente um dos instrumentos mais avançados do mundo sobre a atenção integral à criança nos primeiros seis anos de vida. Construída sobre os princípios da Constituição

¹ Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura (Unesco); Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e Organização Mundial da Saúde (OMS).

Federal e da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, ela aprofunda e amplia os dispositivos do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) para a faixa etária de 0 a 6 anos, em sintonia com leis setoriais de Saúde, Educação e Assistência Social” (REDE..., 2017, p. 61).

O art. 5º do Marco Legal estatui que:

Constituem áreas prioritárias para as políticas públicas para a primeira infância a saúde, a alimentação e a nutrição, a educação infantil, a convivência familiar e comunitária, a assistência social à família da criança, a cultura, o brincar e o lazer, o espaço e o meio ambiente, bem como a proteção contra toda forma de violência e de pressão consumista, a prevenção de acidentes e a adoção de medidas que evitem a exposição precoce à comunicação mercadológica.

Haja vista a multiplicidade de áreas prioritárias estabelecidas pelo MLPI, evidencia-se a necessidade de ação integrada que articule políticas públicas no sentido de promover assistência integral à primeira infância. Corroborando com o disciplinado no art. 5º, o artigo seguinte, ao dispor sobre a Política Nacional Integrada para a Primeira Infância, preceitua que esta será *“formulada e implementada mediante abordagem e coordenação intersetorial que articule as diversas políticas setoriais a partir de uma visão abrangente de todos os direitos da criança na primeira infância”* (art. 6º, MLPI).

No que tange à educação, pesquisas têm demonstrado que ela é um dos fatores preponderantes para o nível de bem-estar dos indivíduos ao longo da vida. Pessoas com mais escolaridade tendem a obter maior longevidade, melhores níveis socioeconômicos e índices de qualidade de vida mais elevados. (CUNHA *et al*, 2006; REYNOLDS *et al*, 2011).

Nesse contexto, a educação infantil se erige como elemento importante, pois, durante os primeiros anos de vida, crianças com desenvolvimento integral saudável, o que inclui a formação educativa de qualidade, têm maior facilidade de se adaptar a ambientes diferentes e de adquirir novos conhecimentos, contribuindo para que, no futuro, alcancem

realização pessoal, vocacional e econômica mais significativas (PORTO e LERNER, 2015, p. 5).

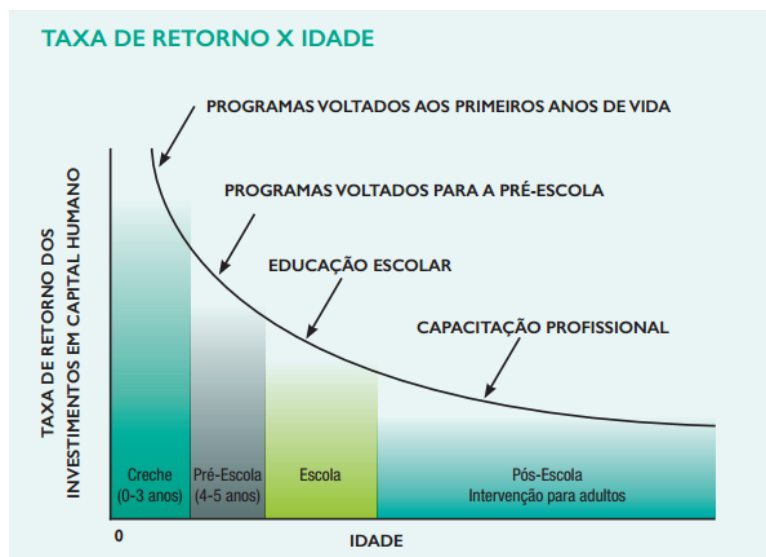
A aprendizagem ao longo da vida, que se inicia na gestação e tem especial importância durante a primeira infância, mostra-se notável nos primeiros anos de vida por conta do desenvolvimento cerebral nesse período. Para se ter uma ideia, o número de sinapses nos neurônios (zonas de contato entre as células responsáveis pela condução do impulso nervoso), a cada segundo, alcança 700 novas conexões no segundo ano de vida do ser humano. (SHONKOFF *et al*, 2000 e KOLB *et al*, 2013 *apud* PORTO e LERNER, 2015).

Pesquisas no âmbito das ciências sociais e biológicas demonstram que o investimento nas condições favoráveis a um bom desenvolvimento infantil é mais eficaz e menos dispendioso do que reverter ou diminuir os efeitos de futuras adversidades. O aprendizado de cada etapa da vida serve como base para o da etapa seguinte. Desse modo, eventuais défices em determinado momento tendem a crescer com o passar dos anos, gerando investimentos cada vez maiores em termos pessoais, econômicos, políticos e sociais. Em longo prazo, há maior probabilidade de que crianças com menos oportunidades de desenvolvimento se tornem adultos pobres. É o fenômeno denominado ciclo intergeracional da pobreza (DELANEY *et al*, 2011, *apud* PORTO e LERNER, 2015, p. 6; BARROS *et al*, 2014).

É imprescindível que a primeira infância eleve-se à categoria de prioridade na agenda pública. Há evidências empíricas as quais demonstram que indivíduos frequentadores de boas escolas e com adequada atenção à saúde na primeira infância tornaram-se menos propensos ao tabagismo, ao alcoolismo, à criminalidade, além de precisarem de menor auxílio governamental para o seu sustento (CURI e MENEZES-FILHO, 2009 e HECKMAN, 2000 *apud* PORTO e LERNER, 2015, p. 8).

A importância do investimento em educação nos primeiros anos de vida é singular. O gráfico 2 a seguir mostra que o retorno do investimento em capital humano para cada unidade monetária empregada é maior à medida que mais cedo ocorrem intervenções apropriadas em matéria educacional:

Gráfico 2: taxa de retorno do investimento em educação em comparação com a idade



Fonte: Heckman, J. Skill, 2006. “Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children” *apud* Porto e Lerner, 2015, p. 6.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996) considera a educação infantil como a primeira etapa da educação básica e preceitua que sua oferta será efetuada em creches, para as crianças de até 3 (três) anos de idade, e pré-escolas, para as de 4 (quatro) e 5 (cinco) anos de idade.

O Plano Nacional de Educação (PNE - Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014) estatui na meta 1:

Meta 1: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.

A literatura é vasta em comprovações de que investimentos e frequência em pré-escolas têm impacto positivo, que supera os custos iniciais, sobre diferentes dimensões de desenvolvimento e formação do capital humano.

Entre os benefícios, são citados o desenvolvimento da cognição no curto prazo, melhora no aprendizado de médio prazo e maior escolaridade e renda no longo prazo (BARROS *et al*, 2010; CAMPOS *et al*, 2014, *apud* PORTO e LERNER, 2015, p. 11).

Quanto às creches, é importante ressaltar que a qualidade representa um fator determinante no desenvolvimento das crianças, pois, as de baixa qualidade podem gerar repercussões negativas no desenvolvimento infantil. Além do mais, ainda que sua oferta se mostre bastante relevante, de modo geral, as pesquisas têm demonstrado que os efeitos da frequência às creches, “quando positivos, mostraram-se complementares às condições do ambiente familiar” (BRASIL, 2006, p. 25).

Ressalte-se que a Constituição Federal preceitua em seu art. 227 o dever “da família, da sociedade e do Estado” de assegurar à criança, com absoluta prioridade, “o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão”.

Ante o exposto, temos uma contextualização inicial que notabiliza a relevância dos seis primeiros anos de vida do ser humano, perpassa alguns aspectos do Marco Legal da Primeira Infância e sua intersetorialidade com outras políticas e apresenta, em termos empíricos, que o investimento educacional no período da primeira infância repercute positivamente durante toda a vida do futuro cidadão. Em seguida, discutiremos os objetivos e as propostas iniciais para esta Subcomissão.

Objetivos

O Marco Legal da Primeira Infância (MLPI), preceitua em seu art. 12, *in verbis*:

Art. 12. A sociedade participa solidariamente com a família e o Estado da proteção e da promoção da criança na primeira infância, nos termos do [caput](#) e do [§ 7º do art. 227](#), combinado com o [inciso II do art. 204 da Constituição Federal](#), entre outras formas:

I - formulando políticas e controlando ações, por meio de organizações representativas;

(...)

Como representantes do Povo e considerando a natureza legiferante e de controle inerentes ao Poder Legislativo, compete-nos participar e auxiliar a proteger e promover os cuidados necessários para oferecer apoio integral à primeira infância.

Por sua vez, no aspecto educacional, a Lei que institui o Plano Nacional de Educação consigna expressamente a Comissão de Educação da Câmara dos Deputados como instância de monitoramento contínuo daquele Plano (art. 5º, II).

Com base nesses dispositivos legais citados, precipuamente, são objetivos da Subcomissão Permanente para Acompanhar as Políticas Públicas relacionadas à Primeira Infância na Área Educacional:

- constituir-se espaço de debates das políticas públicas voltadas para a primeira infância, sobretudo as educacionais;
- obter subsídios para aprimorar a legislação federal e políticas públicas atinentes à primeira infância; e
- acompanhar as metas e estratégias voltadas para a educação infantil presentes no PNE.

O próximo tópico se destina a traçar as propostas iniciais para a consecução dos objetivos previstos neste Plano.

Propostas iniciais

Este tópico se destina a apresentar as propostas iniciais para desenvolvimento dos trabalhos da Subcomissão Permanente para Acompanhar as Políticas Públicas relacionadas à Primeira Infância na Área Educacional. Trata-se de um trabalho preliminar, de modo que à medida que as discussões decorram, novas propostas serão objeto de consideração.

- Período de desenvolvimento dos trabalhos: de maio a dezembro de 2017 e de janeiro a julho de 2018.

- Linhas de condução:
 1. discussão sobre os programas federais de apoio à primeira infância;
 2. financiamento dos programas para a primeira infância, com destaque para os da educação;
 3. formação de profissionais da educação para a primeira infância; e
 4. acompanhamento das metas e estratégias voltadas para a educação infantil presentes no PNE.

- Desenvolvimento dos trabalhos: audiências públicas podem se converter em medidas efetivas para a promoção de políticas governamentais, além de representar função inequívoca dos parlamentos. Desse modo, de plano, propõem-se duas audiências públicas sobre os temas elencados nas linhas de condução para discutir com atores relevantes sobre o tema.

Em face do exposto, este é o Plano de Trabalho que pleiteamos seja aprovado para instalação e desenvolvimento dos trabalhos da Subcomissão

Permanente para Acompanhar as Políticas Públicas relacionadas à Primeira Infância na Área Educacional, aprovada na Reunião Deliberativa Ordinária da Comissão de Educação em 19 de abril de 2017.

Referências

BARROS, Ricardo Paes de; CARVALHO, Mirela de; FRANCO, Samuel; MENDONÇA, Rosane; ROSALÉM, Andrezza. *Uma Avaliação do Impacto da Qualidade da Creche no Desenvolvimento Infantil*. Pesquisa e Planejamento Econômico – PPE. v. 41. n. 2. ago. 2011.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Parâmetros nacionais de qualidade para a educação infantil*. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica – Brasília. DF. v. 1. 2006.

CUNHA, F; HECKMAN, J; LOCHNER, L; MASTEROV, D V. *Handbook of the Economics of Education Volume 1*. Elsevier; 2006:697–812. doi: 10.1016/S1574-0692(06)01012-9.

PORTO, Juliana Antola; LERNER, Rogério. *O impacto do desenvolvimento na primeira infância sobre a aprendizagem*. Comitê Científico do Núcleo Ciência pela Infância. 2. ed. São Paulo: Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, 2015.

REDE NACIONAL PRIMEIRA INFÂNCIA. *Guia para elaboração do plano municipal pela primeira infância*. 2. ed. Rio de Janeiro: Centro de Criação de Imagem Popular (CECIP), 2017.

REYNOLDS, A. J.; TEMPLE, J. A.; ARTEAGA, I. A. *Schoolbased early childhood education and age-28 well-being: effects by timing, dosage, and subgroups*. Science. 2011;333(6040):360–4. doi:10.1126/science.1203618.

Consultoria Legislativa, 12 de maio de 2017.

JEFFERSON RICARDO FERREIRA CHAVES
Consultor Legislativo