



## PRIMEIRA INFÂNCIA: A NOVA AGENDA GOVERNAMENTAL

### ARTIGO ORIGINAL

BERNARDI, Iara<sup>1</sup>

LIMA, Maria José Rocha<sup>2</sup>

BERNARDI, Iara. LIMA, Maria José Rocha. **Primeira infância: A nova agenda governamental**. Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento. Ano 05, Ed. 09, Vol. 05, pp. 155-172. Setembro de 2020. ISSN: 2448-0959, Link de acesso: <https://www.nucleodoconhecimento.com.br/educacao/primeira-infancia>

### RESUMO

O atendimento institucional à criança pequena, no decorrer da história do mundo, da América Latina e do Brasil, apresentou diversas concepções sobre a sua função. A maioria destas instituições tinham como finalidade atender exclusivamente às crianças pobres. Contudo, é bem recente o estabelecimento de uma política nacional para a Primeira Infância, como um investimento pedagógico, social, em saúde materno-infantil, econômico e educacional, que considera as crianças como sujeitos de direitos e cidadãs em processo de desenvolvimento. Deste modo, o presente artigo pretende reconstituir a trajetória da nova legislação sobre Primeira Infância, que obriga os gestores e profissionais de educação, da assistência social, da saúde, da psicologia, da psiquiatria de todo o país a adequarem suas atividades às normas estabelecidas em lei. Dito isso, este estudo teve como base evidências científicas; argumentos pedagógicos e jurídicos disseminados no Brasil, nas últimas três décadas, especialmente a partir da Constituição Cidadã de 1988, que promoveram a

---

<sup>1</sup> Mestre em Biodiversidade, com Especialização em Liderança Executiva em Desenvolvimento da Primeira Infância pela Universidade de Harvard.

<sup>2</sup> Mestre e doutoranda em Educação. Presidente da Casa da Educação Anísio Teixeira.



evolução da legislação sobre Primeira Infância. Na qual foi possível observar que somente em 2006, com a criação do FUNDEB, foi instituído o financiamento à educação infantil; em 2016, foi sancionado o Marco Legal da Primeira Infância. E em 2020, pela primeira vez na história, a infância foi referida e incluída em Anexos de treze Leis dos Planos Plurianuais dos entes federados brasileiros, para vigorar de 2021 a 2023.

**Palavras Chaves:** Educação, desenvolvimento infantil, Legislação da Primeira Infância, marco legal, Planos Plurianuais.

## 1. INTRODUÇÃO

O presente artigo visa apresentar parte da trajetória da construção do novo ordenamento jurídico sobre a educação infantil, especialmente do Marco Legal da Primeira Infância, analisando alguns argumentos filosóficos, pedagógicos, científicos, jurídicos, econômicos e as lições aprendidas com as experiências de outros países que os justificaram.

Este estudo é importante porque visa disseminar informações sobre a relevância da Primeira Infância, que constitui uma nova agenda governamental; informa sobre a novíssima legislação (2016) que a normatiza, advertindo gestores, parlamentares, profissionais das áreas da educação, saúde e da assistência social sobre a obrigatoriedade do cumprimento da nova lei, para que as atividades gestoras sejam adequadas às normas estabelecidas.

O artigo foi dividido em quatro partes: Na primeira parte foi feita uma aproximação do tema, buscando retomar a questão pedagógica, mais crucial: por que a educação na Primeira Infância? Para respondê-la adotou-se a concepção de “educação na mais tenra idade” encontrada na obra Sobre a Pedagogia, obra de 1803 do filósofo alemão Immanuel Kant[3].

Na parte dois, são apresentadas as evidências científicas que justificam a adoção das políticas para a Primeira Infância. Dentre os diversos autores consultados para



elaboração da pesquisa destacam-se o Psicanalista inglês Donald Winnicott, (1994); os professores do Centro de Desenvolvimento da Criança da Universidade de Harvard: Shonkoff (2016); nos estudos de James Heckman Prêmio Nobel de Economia (2017); Laurista (2005), entre outros. Consultamos ainda estudos do Conselho Nacional Americano de Desenvolvimento Científico da Criança em Desenvolvimento (2013).

Todos estes autores apresentam as evidências científicas, das últimas décadas, sobre o desenvolvimento infantil desde a gestação até os seis anos, nas áreas de saúde materna – infantil; neurociência, psicologia, psiquiatria infantil, psicanálise infantil e economia.

Na parte três do artigo, se discorre sobre a trajetória da legislação da educação infantil, particularmente sobre a história e tramitação do Marco Legal e a participação de Vital Didonet partir dos estudos de Prado e Hai (2019); Bernardi e Rocha Lima (2016).

Estes autores ofereceram subsídios para a compreensão da trajetória institucional e construção do Marco Legal, uma vez que, participaram da Comissão Especial que apreciou o Projeto de Lei nº 6.998/ 2013, de autoria do Deputado Osmar subscrito por outros deputados da Frente Parlamentar da Primeira Infância, que deu origem ao Marco Legal da Primeira Infância.

Por último, destacamos os impactos desta política de priorização da Primeira infância e as suas repercussões nas agendas governamentais, especialmente nos Planos Plurianuais dos 27 entes da federação brasileira.

## **2. POR QUE EDUCAR DESDE A MAIS TENRA IDADE, EM KANT?**

Na obra Sobre a Pedagogia (1803) o filósofo alemão Immanuel Kant, reunindo as célebres lições, ministradas entre 1776 e 1784, na Universidade de Könisberg, na Alemanha, na introdução, afirma que “o homem é a única criatura que precisa ser educada”. E continua as suas preleções dizendo que “o homem não pode se tornar



um verdadeiro homem senão pela educação, ele é aquilo que a educação faz dele” (KANT, 1999, p.11 a 15)[4].

No alvorecer do iluminismo, já abordava a incompletude biológica do ser humano e as exigências próprias de atenção, cuidado e educação, o que as ciências abordariam, bem mais tarde, concluindo que o bebê humano é aquele ser que nasce incompleto, exigindo cuidados e se abandonado, falece.

As lições Kant (1803) já ofereciam contribuições relevantes e detalhadas sobre a importância da Educação na Primeira Infância, que ele definiu desde a mais tenra idade “a educação como o cuidado (conservação e trato) da infância” e a educação compreendida, por ele, como “disciplina e instrução com a formação humana”. (KANT, 1999, p.11)

Para o filósofo, a instrução, para o enfrentamento da rudeza, que é a aquisição dos bens da cultura pode ser adquirida em qualquer momento da vida. Diferentemente da disciplina que ou aprende cedo, ou não tem jeito. Para Kant, é muito difícil disciplinar o ser humano, depois que este se “acostuma a seguir suas próprias regras”. Essa forte tensão entre o desejo do indivíduo e as expectativas da sociedade será mais tarde abordada por Freud, na sua obra intitulada O mal-estar na civilização, que é uma pervasiva investigação sobre as origens da infelicidade e sobre os conflitos entre indivíduo e sociedade. (KANT, 1999)

É impressionante, que o filósofo, já abordava a importância da Primeira Infância há mais de dois séculos, em pleno século XXI, ainda existe uma considerável ignorância sobre o assunto. E há algumas décadas, a própria ciência patinava sobre o tema.

Kant afirma que “o ser humano é ao mesmo tempo infante, homem e discípulo[5]” avançando significativamente no campo da pedagogia, tornando possível compreender, principalmente, qual o sentido mais amplo da pedagogia, dando acesso à ante sala das novas e recentes descobertas das ciências nos campos da pediatria, neurociência, psicanálise infantil e da psicologia sobre o desenvolvimento infantil.



**Infante**, etimologicamente tem origem no latim e significa aquele que não fala; "que ainda não possui a capacidade de falar de forma inteligível". Desse modo Kant (1999), revela o ser humano que se diferencia dos animais que nascem munidos dos instintos, que lhes garantem a sobrevivência. Neste aspecto, o bebê humano exige **atenção e cuidado, o que o filósofo denomina “cuidado (conservação e trato)”**. (grifo nosso). E os demais animais precisam basicamente da nutrição, mas não maiores cuidados, uma vez que seu instinto os habilita desde cedo à sobrevivência.

Desse modo, o filósofo já apresentava fundamentos sólidos para a construção de uma pedagogia revolucionária e convidava a uma reflexão vigorosa sobre a condição humana e sobre os diversos desafios pedagógicos, em cada fase do desenvolvimento, começando no infante e alcançando o homem instruído e responsável.

## 2.1 “O HOMEM NÃO PODE SE TORNAR UM VERDADEIRO HOMEM SENÃO PELA EDUCAÇÃO”

Ao afirmar que o ser humano, além de infante “é homem”, nos faz entender que “homem” é o termo usado para designar aquele que se diferencia dos outros animais, a partir da perspectiva de que “o homem é racional e se diferencia pela inteligência”. Para Kant: “O homem é tão naturalmente inclinado à liberdade que, depois que se acostuma a ela por longo tempo, a ela tudo sacrifica”. (KANT, 1999, p. 13)

Este já seria o motivo exato, pelo qual é conveniente recorrer bem cedo à disciplina, pois, de outra maneira, “seria muito difícil mudar depois o homem”. E Kant (1999), conclui o ser humano acostumado a satisfazer todas as suas vontades, “seguiria todos os seus caprichos”.

O ser humano não nasce como os animais, munidos de instintos que definem previamente os seus comportamentos, como, podem observar no pássaro brasileiro o João de Barro, por exemplo, que faz a sua casa, durante toda a sua vida, do jeito esperado; ou como as andorinhas, delicadamente escolhidas pelo filósofo Kant, “que apenas saídas do ovo e ainda cegas, sabem dispor-se no ninho de modo que os



excrementos caíam fora do ninho”, mas será o único ninho que ele vai fazer e repetir ao longo da vida. (KANT, 2002, p.16 a 17).

Neurocientistas como Jack P. Shonkoff, pediatra americano, atualmente o Professor de Saúde e Desenvolvimento Infantil Julius B. Richmond FAMRI em Harvard T.H., concluiu nas suas pesquisas que: desde a gravidez e na primeira infância, os ambientes em que a criança vive, aprende e a qualidade de seus relacionamentos com adultos têm alto impacto em seu desenvolvimento cognitivo, emocional e social. (SHONKOFF, 2016).

### **3. O HOMEM É O QUE A EDUCAÇÃO FAZ DELE**

O filósofo não se deteve na necessidade da educação na Primeira Infância, para suprir as necessidades de sobrevivência física, mas abordou uma das questões mais cruciais que é a educação, desde a mais tenra idade, para suprir a falta de inscrição genética para as formas de sedução, de controlar impulsos instintivos, lidar com as emoções, se comunicar e conviver socialmente.

O filósofo Kant afirma que “pela disciplina o ser humano transforma a animalidade em humanidade, tornando-se gente sem instintos”, precisando da sua própria razão, para tornar-se singular; e pelo convívio social alcançará as qualidades naturais que pertencem à humanidade. (KANT, 1999, p.12)

Assim, é decisiva a educação na Primeira Infância para suprir as necessidades dramáticas, as elaborações simbólicas, uma vez que o ser humano não nasce com inscrições para todos os comportamentos pré-fixados, como as palancas negras, antílopes que vivem nas matas de Angola, em grupos, no qual o chefe da manada escolhe os pastos, indica caminhos, espreita os perigos e luta para disputar a chefia. A palanca mais forte, ao invés de destruir a palanca mais fraca, põe a pata no pescoço da outra, e o combate termina. (BERNARDI e ROCHA, 2016). Neste mesmo texto de introdução sobre a Pedagogia, Kant (1999) diz: A educação forma o caráter e a capacidade de dominar algumas paixões e algumas inclinações. “Além de



desenvolver as disposições naturais existentes no ser humano, para viver em sociedade e amar o bem". (IDEM, p.11)

Para ele, "a espécie humana é obrigada a extrair de si mesma pouco a pouco, com suas próprias forças, todas as qualidades naturais que pertencem à humanidade". Para além de infante, o homem precisa desenvolver a sua própria razão, não é munido de instintos, necessita "formar por si mesmo o projeto de sua conduta". E prossegue a sua elaboração: "a disciplina impede ao homem desviar-se do seu destino, de desviar-se da humanidade, através das suas inclinações animais". A disciplina, segundo o filósofo, "deve conter o homem, para que ele não se lance ao perigo como animal feroz, ou como um estúpido." (IDEM, 1999, p.12)

Em 2017, o cientista James Heckman, Prêmio Nobel em Economia, no ano 2000, entrevistado pela Revista Veja[6], apresentou resultados dos seus estudos que revelam: "as capacidades não estão definidas ao nascer ou são apenas determinadas geneticamente, mas são afetadas pelo investimento dos pais em suas crianças."

No Brasil, toda a ênfase é dada às políticas públicas para o ensino fundamental, mas o cientista adverte que: "ainda há muita ignorância sobre a Primeira Infância". E prossegue afirmando que uma medida apropriada de desvantagem está mais relacionada à falta de qualidade do cuidado oferecido pelos pais, do vínculo, da consistência e da supervisão, do que da renda familiar por si só. (HECKMAN, 2017)

Para Heckman, o preço da negligência, abandono e abuso na Primeira Infância é altíssimo. "Países que não investem na primeira infância apresentam índices de criminalidade mais elevados, maiores taxas de gravidez na adolescência e de evasão no ensino médio".

#### **4. A DISCIPLINA DESDE A MAIS TENRA IDADE, CONTRA A SELVAGERIA**

Para o filósofo Kant, o ser humano precisa ser discípulo, ter disciplina desde a mais tenra idade, contra a selvageria, porque esta vai de encontro aos impulsos instintivos.



“A disciplina é o remédio, amargo, mas decisivo contra a selvageria e tem que ser ensinada desde muito cedo”, considerando o desejo irrefreável do ser humano pela liberdade, segundo o autor. E a educação desde a mais tenra idade, “se não o disciplinamos desde a mais tenra idade será muito difícil mudar o homem” (KANT, 1999, p. 20).

Para Kant (1999), entre as descobertas humanas há duas dificílimas e são: a arte de governar os homens e a arte de educá-los. Kant deixou um legado relevante sobre a conduta filosófica, ética e moral, contribuindo de maneira singular para o estabelecimento da educação na sociedade moderna. A referência à sua obra é de enorme relevância para evidenciar e consolidar as lutas por políticas e práticas sociais na Primeira Infância.

Bem de acordo com o filósofo, para o bem da civilização, o indivíduo é oprimido, sim, em suas pulsões e vive em mal-estar. E a educação tem exatamente como um dos mais, senão o mais importante papel de disciplinar o indivíduo para a convivência social madura, por isso saudável e democrática.

Conclui-se que o homem não pode se tornar um verdadeiro homem senão pela educação, pois ele é aquilo que a educação faz dele.

As ideias de Kant influenciaram as concepções filosóficas e pedagógicas nos Séculos XVIII e continuam atuais. São ideias que vêm sendo confirmadas por renomados estudiosos, nas mais diversas áreas das ciências como: os Neurocientistas, pedagogos, psicólogos, psiquiatras, psicanalistas, economistas e outros cientistas sociais dos séculos XX e XXI. Como nas evidências científicas das últimas décadas.

#### **4.1 EVIDÊNCIAS CIENTÍFICAS REVELAM QUE A PRIMEIRA INFÂNCIA DECIDE O FUTURO**

Nos últimos cinquenta anos, mais de dez mil estudos foram publicados somente na literatura científica em língua inglesa, avaliando programas entre o período que vai do



pré-natal até a pré-escola. E estes estudos concluem pela importância decisiva da atenção, cuidados e educação na Primeira Infância, segundo Jack Shonkoff (2016)[7].

Para os estudiosos o começo é antes mesmo de nascer, durante a gestação. São muitos os fatores que influenciam o desenvolvimento do bebê: a saúde da mãe, se ela tem boa nutrição, se ela tem uma boa gestação ou se ela está doente, ou ultrajada, se é usuária de álcool, de cocaína, etc.

Nessa fase da primeiríssima infância, os cuidados, a atenção, o abraço e “o apego” são essenciais para a constituição do ser, para o ser e continuar sendo, como ensinam os pediatras, psiquiatras e psicanalistas.

As recentes descobertas da neurociência, da psicologia, da psicanálise, da pediatria e da economia justificam, de forma irrefutável, a necessidade da atenção, cuidados e educação na Primeira Infância (0 a 6 anos); e na primeiríssima infância, como reivindicam os estudiosos que alertam para os primeiros mil dias de vida (aprox. 270 dias de gestação + 365 dias x 2 anos), a “primeiríssima infância”, como especialmente importante.

O pediatra e psicanalista inglês Donald Winnicott (1896-1971), além de ter cunhado a expressão “mãe suficientemente boa”, compreendia que “a mãe suficientemente boa é aquela que possibilita ao bebê a ilusão da criação do seio.” E desse modo, o bebê experimenta a da “onipotência primária”, que é a base do fazer- criativo. Também é do psicanalista a concepção da “percepção criativa da realidade, como uma experiência do self, núcleo singular de cada indivíduo” (WINNICOTT, 1994, p.18).

Ele cria um conjunto de expressões que não eram comuns à psicanálise, como “o holding” que pode ser entendido como a “sustentação” e um conjunto de ações praticadas pela mãe, visando oferecer apoio ao seu bebê. Neste conceito, estão incluídos os atos de amamentar, com dedicação ao momento; o olhar para o bebê e sustentar o seu olhar; a firmeza com que o sustenta; o carinho e as ações de satisfação da mãe e bebê. Deste holding, vai depender a confiança no ambiente, no outro e na vida (WINNICOTT, 1994)



Com os recursos tecnológicos atuais pode-se observar a evolução do bebê humano de forma, cada vez mais precisa. Os estudos da neurociência informam que o cérebro do bebê humano, em qualquer parte do mundo, apresenta 100 bilhões de neurônios, que são formados, antes da 20<sup>a</sup> semana de gestação.

O peso do cérebro do recém-nascido tem em média 330 gramas. O cérebro do bebê nasce pronto, mas inacabado. E quem vai acabar esse cérebro é carga genética, que o bebê possui e o ambiente que ele vai encontrar. Ainda segundo o pediatra Laurista Corrêa (2005), cada neurônio realiza de 1 (um) mil a 10 mil sinapses, conectando-se assim com outros neurônios. A rigor, “em cada centímetro de córtex haverá 100 mil neurônios e um bilhão de sinapses.” Aos três anos o cérebro do bebê humano já pesa 1.100 gramas e no adulto 1.400 gramas, segundo o pediatra. (2005, p.13)

Na Neurociência este fenômeno é chamado de plasticidade e se refere à possibilidade de flexibilidade e adaptabilidade do cérebro, para se reconfigurar para enfrentar um novo desafio, de acordo com o cientista Jack Shonkoff. E muito embora, ele considere que não seja uma boa notícia da biologia: “a capacidade de mudar seus circuitos diminui com a idade”. Para Shonkoff, “A plasticidade do cérebro está em níveis ótimos no nascimento e na primeira infância” e o cientista ilustra: “As crianças têm tantas sinapses que o seu cérebro pode crescer em todas as direções. Pode falar qualquer língua do mundo. Com a idade fica cada vez mais difícil”. (SHONKOFF, 2016, p.97)

No primeiro ano de vida, observa-se que é uma fase de intensa aprendizagem do bebê e as suas experiências, a segurança, a confiança nas condições favoráveis do ambiente são tão ou mais relevantes do que as características genéticas. De 3 a 5 anos há uma grande escalada nas destrezas, especialmente na capacidade de concentração, mas está desenvolvimento exige estímulos. (SHONKOFF, 2016)

Também para James Heckman que foi o primeiro diretor do Center for the Economics of Human Development (CEHD), da University of Chicago (2017), diz: a Primeira Infância é importantíssima, uma fase de desenvolvimento frenético, na qual as primeiras sensações e experiências na vida ficam marcadas e preparam a base sobre o qual serão edificados os “conhecimentos e as emoções”. O sucesso ou fracasso de



um ser humano dependem, em certa medida, das primeiras experiências do bebê. (HECKMAN, 2017)

Inúmeras pesquisas revelaram que as diferenças sociais, a habilidade de foco está baseada não na genética, mas na experiência, e quanto previsível é o ambiente. O período mais rápido de desenvolvimento dessas habilidades está entre 3 e 5 anos e não há o desenvolvimento de forma automática.

No Brasil, lamentavelmente a atenção educacional era e ainda é muito focada no ensino fundamental, aos seis anos, portanto deixando de aproveitar o melhor período do desenvolvimento e de possibilidades cerebrais mais fecundas.

Contrariamente a todas as evidências científicas, no Brasil, se posterga a alfabetização para os oito anos, justificando que o processo de iniciação para ler e escrever para crianças pequenas (cinco e seis anos) é roubar-lhe a infância. Isto só é válido, para as crianças das classes populares, porque as de classe média e alta se não forem alfabetizadas aos seis anos são encaminhadas para o psicopedagogo, fonoaudiólogo, psicólogo, neurologista e até psiquiatra.

O grande impacto positivo, nos EUA, por exemplo, são resultantes de programas intersetoriais, que combinam assistência à saúde; assistência social às famílias pobres; atendimento em creches e pré-escolas. Todos os órgãos articulados para dispensar atenção e cuidados à criança não só nas questões materiais, econômicas, mas educacionais.

Os estudiosos sobre a primeira infância vêm destacando a força que têm o ambiente, a família e o convívio social no desenvolvimento e na trajetória de vida de uma criança. Por isto mesmo, uma criança estimulada precocemente estará em vantagem em relação à outra que não tenha recebido tais incentivos. Portanto a primeira Infância é uma janela de oportunidades e de riscos.

O período 0 a 6, particularmente os mil dias de vida de um bebê é um momento de intenso aumento do cérebro e de intensas conexões sinápticas. Estes fenômenos cerebrais favorecem a aprendizagem. Embora não seja impossível aprender em



outras fases da vida. Diferentemente do que conhecemos no senso comum: “que papagaio velho não aprende a falar”, os neurocientistas constatam que existem períodos da vida que são mais férteis para a aquisição de certos conhecimentos. Por exemplo, quanto mais cedo melhor para a alfabetização de uma criança e para aprendermos outras línguas. Na fase de 15 a 25 anos acontece um outro pico de desenvolvimento de habilidades, mas estas são diferenciadas, em nível mais elevado: resolver problemas, controlar impulsos, fazer planos, mas estas habilidades dependerão, de algum modo, daquelas desenvolvidas na Primeira Infância, onde tudo começa.

## 5. BREVE HISTÓRICO DA LEGISLAÇÃO SOBRE A PRIMEIRA INFÂNCIA

Na sua obra a História Social da Criança e da Família Philipe Ariès (1981) registra que o conceito de infância se formou em uma construção social delineada no final do século XVII e se consolidou no final do século XVIII. Mais próximo do século XVIII, de alguma forma, consolidaram-se pressupostos de que “os primeiros anos de vida são essenciais na vida de uma criança para que ela tenha, no futuro, qualidade de vida”. Para Ariés, havia uma indiferença da escola pela educação infantil. (ARIÉS, 2006, p.124 e 125)

No Brasil, desde o lançamento do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932, os educadores e intelectuais, entre eles Anísio Teixeira, já defendiam a educação infantil, mas isto só se efetivou na Constituição Federal de 1988 - CF/88 (LIMA, 2006, p.20).

Entre 1974 e 1990, tiveram início às primeiras ações, registradas, sobre Educação Pré- Escolar no Ministério da Educação, de acordo com Prado e Hai (2019, p.318), que estudaram A experiência e trajetória de gestão de Vital Didonet junto ao Ministério da Educação (1974-1990): construindo caminhos para a educação da primeira infância brasileira.



Em artigo publicado, como parte da pesquisa de doutorado, as Prado e Hai (2019, p.320) levantaram documentos sobre Educação Pré-Escolar, alguns de domínio público como: “Diagnóstico preliminar de Educação Pré-Escolar” de 1975; a coleção “Atendimento ao pré-escolar”, volumes 1 e 2 de 1977; o documento “Educação pré-escolar: uma nova perspectiva nacional”, de 1975; “Planos Setoriais” de 1976 e de 1980; “Legislação e Normas da Educação Pré-Escolar” de 1979, dentre outros. (PRADO e HAI, 2019, p.321)

Também foram levantados documentos, nunca analisados, mas que constam nos arquivos da antiga Coepre, atualmente designada por Coordenação de Educação Infantil (Coedi) no âmbito do Ministério da Educação (MEC), como:

O “Relatório 74” (único que consta em domínio público) e os documentos: “O DEF e a Educação Pré-Escolar” de 1979; “A Criança na Constituinte e nos Planos do Governo: documento síntese” (1986); o “Histórico da Campanha Criança e Constituinte” (1988); Relatórios de Encontros Nacionais e Regionais sobre o “Programa Municipal de Educação Pré-Escolar” (entre 1986 e 1989); “Informes” de circulação interna; Planos de Ação e/ou Diretrizes político-pedagógicas entre os anos de 1986 e 1989; os quais evidenciam algumas estratégias e ações da Coepre, no que se refere às demandas do MEC e às próprias necessidades da referida coordenadoria. (PRADO e HAI, 2019)

Segundo as autoras, a primeira ação na área da educação pré-escolar, no âmbito do MEC, teve origem no Conselho Federal de Educação –CFE- pela Indicação nº 45/1974, da conselheira Eurides Brito da Silva. E posteriormente, o CFE ofereceu o Parecer nº 2.018/74, do conselheiro Paulo Nathanael Pereira de Souza. (Brasil, 1979). (PRADO e HAI, 2019)

É muito importante destacar que o discurso da Coepre tinha como objetivo atender a uma demanda do MEC, que era fundamentar a necessidade da educação pré-escolar, para fazer frente aos problemas dos altos índices de repetência e de evasão ao nível de primeiro grau (nomeação à época do atual Ensino Fundamental).



Desde o início dos anos 1980, alguns acadêmicos, influenciavam e contribuíam na elaboração de documentos no COPRE/ MEC como: Alceu Ravanello Ferrari, Fúlia Rosemberg, Maria Machado Malta Campos, Sônia Kramer, dentre outros.(IDEM, 2019, p.322)

Esses documentos vão estabelecendo as bases do futuro da educação pré-escolar, ainda sob a fundamentação de que essa era uma política social, que favorecia ao sucesso do Ensino de Primeiro Grau – considerado prioritário à política pública de educação.

Também se aliaram a esse processo, especialmente durante os órgãos internacionais como o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e a Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (Unesco), oferecendo contribuições a partir das experiências em outros países e nas pesquisas internacionais.

Assim, foram criadas as condições históricas para atender a premência do MEC e incluir a educação de crianças pequenas, no âmbito do Governo Federal. Para isto, dois eventos foram fundantes: “Campanha Nacional Criança” e “Constituinte e Programa Municipal de Educação Pré-Escolar”, uma vez que criavam convergências nos esforços para o alcance do objetivo de avançar na educação das crianças pequenas.

Está registrado no site da Câmara dos Deputados, intitulado Plenarinho, que a Constituição de 1988 (CF/88) contou com uma importante participação das crianças.

A proposta “Criança, prioridade nacional”, sobre os direitos da infância na Constituinte, foi elaborada por especialistas e pessoas mobilizadas, em todo o País, e recebeu mais de 1 milhão e 400 mil assinaturas de crianças e adolescentes. Em Minas Gerais e no Mato Grosso, fizeram até mini assembleias constituintes, enviando as ideias para os parlamentares. A Minicarta de Minas, datada de 1987, reunia uma série de propostas inovadoras, como a “Educação gratuita e obrigatória a partir dos 4 anos, incluindo material escolar e alimentação” e o “Passe-livre nos transportes coletivos aos estudantes.



Na Constituição de 1988, a população infanto-juvenil teve garantias fixadas nos artigos 227 e 228, anos depois ampliadas com o Estatuto da Criança e do Adolescente. Foi criada, em 1993, a Frente Parlamentar em Defesa da Criança e do Adolescente no Congresso Nacional, que cumpriu papel relevante na elaboração da Lei de Diretrizes Básicas da Educação (LDB), em 1996, assegurando a educação infantil como a primeira etapa da educação básica.

Em 2006, as crianças brasileiras, ganham reconhecimento na lei de direito e de fato, com a maior das conquistas da história da infância brasileira, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) em seu art. 7º, inciso XXV, estabelece a assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até cinco anos de idade em creches e pré-escolas e no Art. 208, inciso IV, assegurando a oferta da educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5(cinco) anos de idade, oferta que se tornou obrigatória para crianças de 4 e 5 anos, a partir de 2016. (BERNARDI e ROCHA, 2016, p.163)

Em 2007, no Senado Federal, foi oficializada a Comissão da Primeira Infância, que realizou, durante onze anos, audiências públicas, sobre a Primeira Infância, sob a coordenação técnica de Lisle Lucena. Tendo o começado com a instituição da Semana Nacional de Prevenção da Violência na Primeira Infância, criada pelo Projeto de Lei nº 340 de 2005, de autoria do senador Pedro Simon. E publicou uma coletânea dos anais constituindo-se num precioso material para pesquisadores.

E em 2009, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 59/2009, que tornou obrigatória a oferta da educação básica para todos os brasileiros. A CF passou a vigorar com as seguintes alterações: "Art. 208. I - educação básica obrigatória e gratuita dos quatro (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade" (BERNARDI e ROCHA, 2016, p.163). Em 2010 é criada a Rede Nacional pela Primeira Infância (RNPI) que conseguiu a aprovação, pelo CONANDA, do Primeiro Plano Nacional pela Primeira Infância (PNPI)[8] (IDEM, 2016).



O Plano Nacional de Educação - PNE-, criado pela Lei N° 13.005/2014, que estabeleceu as diretrizes, metas e estratégias para a política educacional para os próximos dez anos. O PNE traz na primeira meta o atendimento da Primeira Infância, com a ampliação do atendimento em creches; obrigatoriedade do atendimento de 4 a 5 anos; e universalização do ensino fundamental, a partir dos seis anos.

Também em 2014, a RNPI iniciou o movimento pela aprovação do Projeto de Lei nº 6.998/2013, de autoria do Deputado Osmar subscrito por outros deputados da Frente Parlamentar da Primeira Infância, que altera o art. 1º e insere dispositivos sobre a Primeira Infância na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, - Lei nº 8.069, de 1990 -, sobre o Decreto Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal; a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; a Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei nº 12.662, de 5 de junho de 2012.

Em 2016, é criada a Lei nº 13.257, do “Marco Legal da Primeira Infância”. Uma das leis mais avançadas do mundo, que para a sua elaboração reuniu entidades e tiveram como consultores cientistas, médicos e psicólogos em parcerias com as universidades de Harvard, USP, Unicamp e PUC-RS.

Em 2020, pela primeira vez na história, a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional apresentou um Parecer Preliminar ao Projeto de Lei do Plano Plurianual 2020-2023, destacando o Programa 5024 de Atenção Integral à Primeira Infância, com a meta de ampliação do atendimento de crianças (da gestação até os seis anos) dos atuais 357 mil beneficiários para 3 milhões até o final do ano de 2023”. (LIMA, 2020).

## **5.1 CRIANÇAS E ADOLESCENTES NOS PLANOS PLURIANUAIS**

As recentes descobertas das ciências como da neurociência; da biologia molecular e da biologia Genômica e hipergenética; da psicanálise, da psicologia vêm confluindo na compreensão sobre a importância dos primeiros anos da infância; e dos impactos



destes sobre a aprendizagem, o comportamento e a saúde física e mental das crianças.

O bebê humano (o ser humano) está estruturado biologicamente para aprender. Este ser depende totalmente da aprendizagem para viver; depende do outro para tudo e se abandonado nas primeiras horas de vida falecerá, por isso a educação deve ser comparada ao direito à vida. (BERNARDI e ROCHA, 2016)

Não querendo diminuir os demais direitos sociais, apenas se deseja enfatizar que todos estes direitos não se realizariam se não fosse a educação.

As experiências de programas internacionais revelam o papel poderoso da família, e estes conhecimentos vêm promovendo grande sinergia nos setores da educação, da assistência social, da psicologia, das ciências médicas, em particular da neurociência para incluir a Primeira Infância na agenda dos governos.

Observa-se que ao arcabouço jurídico, aos conhecimentos científicos e argumentos sobre a premência de proteger a criança, o adolescente e a Primeira Infância não vêm correspondendo, ainda, as destinações de recursos orçamentários nos Planos Plurianuais (PPAs).

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Em cinco décadas de aplicação e avaliação de programas sociais e educacionais para a primeira infância, de acordo Jack P. Shonkoff Diretor do Centro de Desenvolvimento Infantil da Universidade de Harvard se acumulou evidências, que respaldam estratégias de intervenção que podem melhorar as expectativas de vida e futuro de crianças que nascem em contextos de vulnerabilidades.

No Brasil, deve se destacar que os avanços nas Políticas Públicas pela Primeira Infância são muito relevantes. Foi construído um avançado arcabouço jurídico e Programas Governamentais de grande monta como: O Programa Brasil Carinhoso do Governo Federal, criado pela Lei nº 570, de 14 de maio de 2012. O Programa Criança Feliz, este último pretende atender 3 milhões de crianças pequenas nos próximos



anos. Os resultados ainda são incipientes, somente no ano de 2016, foi aprovado o Marco Legal da Primeira Infância. E quando da elaboração do PPA's 2016 -2019 o tema da Primeira Infância ainda não constava das agendas governamentais.

A Consultoria Legislativa de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados em Estudo Técnico nº 20/2020 que pesquisou nas leis, documentos, nos sítios dos governos estaduais, sobre as referências explícitas às crianças, adolescentes e Primeira Infância nos PPA's de 2016-2019 e 2020-2023, constataram que apenas duas unidades da Federação registraram.

A Primeira Infância, segundo a consultora Legislativa da Câmara dos Deputados Júlia Marinho Rodrigues, da Área Temática XVI – Direitos Humanos, Mulher e Família, é uma política pública muito recente. Possivelmente por isto, não está referido, sequer nos anexos dos PPA's de 2016 a 2019. Somente o Distrito Federal fez constar dos Anexos.

Quanto à inscrição dos termos crianças e adolescentes nos Planos Plurianuais de 2020 a 2023, deve-se sublinhar que três estados os incluíram no corpo da lei, isto é, os mencionaram explicitamente.

Em relação à Primeira Infância, nos 27 PPA's analisados, para vigorar de 2020 a 2023, apenas em Alagoas houve menção à Primeira Infância como uma prioridade no corpo da lei.

Constatou-se aumento relevante de registros sobre a Primeira Infância nos Anexos dos PPA's de 2020 a 2023. Dos 27 PPA's, 13 (treze) passaram a contar com referência explícita nos anexos, quando no período anterior apenas um plano estadual fazia menção à Primeira Infância.

A luta continua pela Primeira Infância, em todas as Agendas Governamentais do país. No Brasil, para mudar os rumos da história, do país, superando as desigualdades sociais; o fracasso escolar; a delinquência juvenil é urgente mudar o começo da vida das crianças pequenas, incluindo definitivamente a Primeira Infância na Agenda Governamental.



## REFERÊNCIAS

ARIEL, P. **A rudeza da infância escolar. História Social da Criança e da Família: tradução de Dora Flaksman.**- 2.ed.-Rio de Janeiro:LTC, 2006. p.124 a 125.

BERNARDI, I.; Lima, M. J. R. **Educação Infantil: um direito fundamental. Avanços do Marco Legal da Primeira Infância.** Centro de Estudos e Debates Estratégicos – Cedes: Câmara dos Deputados. Brasília. p. 63 a 169.

CORRÊA, L. **Importância da Perinatalidade na Prevenção da Violência.** Onze anos de Audiências Públicas: Senado Federal, 2017/2018. (2005, p.13)

\_\_\_\_\_, **De olho no orçamento da criança e do adolescente.** Planalto em Pauta, Opinião, 25/07/2020, Brasília, 2020. Disponível em <<https://planaltoempauta.com.br/de-olho-no-orcamento-para-as-criancas-e-adolescentes/>>. Acesso em 02 ago 2020.

HECMAN, J. **James Heckman e a importância da educação infantil - O Nobel de Economia, diz que investir nos anos iniciais das crianças é o caminho para o país crescer.** Revista Veja, São Paulo 22/09/2017. Disponível: em: <<https://veja.abril.com.br/revista-veja/james-heckman-nobel-desafios-primeira-infancia/>>. Acesso em 17 ago 2020.

KANT, I. (1724 a 1804). **Sobre a Pedagogia.** Tradução de Francisco Cock Fontanella. 2ª Edição Piracicaba: Editora Unimep, 1999, p.6 a 20.

LIMA, L.O. **A construção do homem segundo Piaget: uma teoria da educação.** São Paulo: Summus. 1984, p. 19.

LIMA, M. J. R. **Origens dos fundos para educação: breve histórico. Fundeb: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação: avanços na universalização da educação básica.** Organização Maria José Rocha Lima e Vital Didonet. – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2006.



PORTELLA, O. **Vocabulário Etimológico Básico do Acadêmico de Letras da UFPR.** Disponível em <file:///C:/Users/Lucas/Downloads/19320-68564-1-PB%20(2).pdf.>. Acesso em 13 ago 2020

PRADO, E. F. G.; HAI A. A. **A experiência e trajetória de gestão de Vital Didonet junto ao Ministério da Educação (1974-1990): construindo caminhos para a educação da primeira infância brasileira.** Revista de Educação PUC-Campinas, v.24, n.2, p.318-338, 2019.

RODRIGUES, J. M. **Estudo Técnico nº 20/2020. Consultoria Legislativa de Orçamento e Fiscalização Financeira: Área Temática XVI – Direitos Humanos, Mulher e Família.** Câmara dos Deputados. Brasília. 2020, (p.6, 7, 8, 10 e 12).

SANTOS, D. D. et. al. (Coord. Comitê Científico do Núcleo Ciência pela Infância). **O Impacto do Desenvolvimento na Primeira Infância sobre a Aprendizagem.** 2<sup>a</sup> edição. São Paulo: Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, 2015.

SHONKOFF, J. **Investindo em ciência para fortalecer as bases da aprendizagem, do comportamento e da saúde ao longo da vida. Avanços do Marco Legal da Primeira Infância.** Centro de Estudos e Debates Estratégicos – Cedes: Câmara dos Deputados. Brasília, p. 89 a 102.

WINNICOTT, D. W. **Os Bebês e Suas Mães.** Tradução: Jefferson Luiz Camargo. Martins Fontes: São Paulo. 1994, p.18, 20 e 21.

## **APÊNDICE - REFERÊNCIAS DE NOTA DE RODAPÉ**

3. Kant nasceu na Prússia em 22 de abril de 1724. No século XVIII, de 1776/1777, de 1783/1784 e de 1786 a 1787, deu aulas que intitulou Lições de Pedagogia na Universidade de Könisberg, na Alemanha. Em 1803 suas lições foram publicadas, na obra intitulada “Sobre a Pedagogia”, que foi traduzida, no Brasil, por Francisco Cock Fontanella, em 1999, conservando as características originais da publicação, conforme as Obras Completas de Immanuel Kant, Tomo IX, da Real Academia Prussiana de Ciências, de 1923 ( p.6)



4. KANT, Immanuel (1724-1804) Sobre a Pedagogia (1803) Traduzida por Francisco Cock Fontanella. 2<sup>a</sup> ed. Piracicaba: Editora Unimep, 1999. 107 pag.

5. Apalavra infante etimologicamente do latim Infância — "idade em que a criança ainda não fala". Lo lat. infantia, de in: negação + fari, fatus: falar. Daí infante: o que não fala. Etimologicamente Homem— "de terra". Do lat. homo, hominis: terra, chão, donde o lat. humus: humus, terra, chão. Ser humano Homo Sapiens — "Homem Sábio." E discípulo do latim Disciplina — "O que se aprende". Do lat. discipulus, de disciplina, de discere: aprender. Discipulus, "aluno, seguidor, estudante", de Discere, "aprender", formado por Dis - , "Fora", mais Capere, "pegar, agarrar (intelectualmente)". Disponível em Oswaldo Portela. Vocabulário Etimológico Básico do Acadêmico de Letras Universidade Federal do Paraná. file:///C:/Users/Lucas/Downloads/19320-68564-1-PB.pdf. Consulta realizada em 13/08/2020

6. James Heckman e a importância da educação infantil. <https://veja.abril.com.br/revista-veja/james-heckman-nobel-desafios-primeira-infancia/>

7. Dados apresentados em Conferência por Jack Shonkoff no II Seminário Internacional do Marco Legal da Primeira Infância, na Câmara dos Deputados, em 07 maio 2014.

8. As crianças na Constituinte <https://plenarinho.leg.br/index.php/2018/11/as-criancas-na-constituinte/>

Enviado: Agosto, 2020.

Aprovado: Setembro, 2020.