



IJSN - Instituto Jones dos Santos Neves

2011

21

TEXTO PARA DISCUSSÃO

**POLÍTICAS SOCIAIS PARA  
A PRIMEIRA INFÂNCIA:  
contexto e perspectivas**

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
SECRETARIA DE ESTADO DE ECONOMIA E PLANEJAMENTO - SEP  
INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES - IJSN

**TEXTO PARA  
DISCUSSÃO** | **21**

# **POLÍTICAS SOCIAIS PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA: contexto e perspectivas**

Sandra Mara Pereira  
Socióloga, pesquisadora da coordenação  
de Estudos Sociais

Ana Paula Santos Sampaio  
Socióloga, coordenadora de Estudos Sociais

Instituto Jones dos Santos Neves

Políticas sociais para a primeira infância: contexto e perspectivas.

Vitória, ES, 2011.

42p. tab. (Texto para discussão, 21)

ISBN 978-85-62509-65-0

1. Política Social. 2. Crianças. 3. Espírito Santo(Estado).

I. Pereira, Sandra Mara. II. Título. III. Série.

Agradecemos ao artista plástico Ivan Cruz pela cessão das imagens de suas obras na ilustração desse documento. Suas obras podem ser visitadas e adquiridas no seguinte site:  
<http://www.brincadeirasdecrianca.com.br/>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto Jones dos Santos Neves ou da Secretaria de Estado de Economia e Planejamento do Governo do Estado do Espírito Santo.

# Sumário

Apresentação	
2. Políticas Sociais para a Primeira Infância .....	6
3. Marco Legal .....	14
4. Concepção de Infância e Desenvolvimento .....	18
5. Condições Sociais da Primeira Infância no Brasil e no ES: um breve panorama .....	22
6. Políticas Sociais para a Primeira Infância no Brasil e no ES .....	30
7. Considerações Finais .....	35
8. Referências Bibliográficas .....	37

# Apresentação

Este texto de discussão (TD) tem como proposta central discutir a primeira infância – fase que designa o ciclo de vida de zero a seis anos –, sua importância estratégica para o desenvolvimento humano e social, assim como as políticas sociais destinadas a este segmento etário no Brasil e no estado do Espírito Santo – ES.

Para tanto, buscou-se, num primeiro momento, uma aproximação conceitual com o tema, em especial, com a importância da política de atenção à infância, face ao caráter complexo do desenvolvimento infantil.

Observou-se que a evolução funcional do cérebro humano está diretamente associada à primeira infância: o desenvolvimento de habilidades físicas e motoras, de diversas capacidades primordiais como andar, falar, ler. As experiências desta fase da vida têm força singular no desenvolvimento humano, impactando tanto sobre o desenvolvimento físico e cognitivo, quanto sobre o desenvolvimento emocional e social dos indivíduos.

Estudos diversos no campo da neurociência revelam que o cuidado inicial, nos primeiros anos de vida do ser humano, tem um impacto decisivo, de longa duração, em como as pessoas se desenvolvem em sua capacidade de aprender e em sua habilidade para regular as próprias emoções. Segundo Fraser Mustard (apud RAMIRES; SCHNEIDER, s/d, p. 3) as vias cerebrais que afetam a capacidade de ler e escrever, o comportamento e a saúde, se organizam muito cedo no cérebro.

A ausência de cuidados e incentivos corretos na primeira infância liga-se a indicadores negativos como: evasão escolar, gravidez na adolescência, criminalidade, consumo de drogas, entre outros (HECKMAN, 2008). Neste sentido, o investimento em programas voltados à primeira infância tende a gerar, no longo prazo, reduções significativas em gastos com previdência social, saúde mental e sistema prisional, por exemplos, assim como aumentar a produtividade dos indivíduos (YOUNG, apud RAMIRES, SCHNEIDER, s/d, p. 8).

Assim, definiu-se a política social para a infância como o “cuidado que a sociedade precisa ter com o direito da infância de desenvolvimento integral e integrado” (DEMO, 2005, p.31). Salientou-se também que o desenvolvimento infantil, numa sociedade ainda marcada pela pobreza, por condições precárias de vida e pela desigualdade social, constitui-se numa questão social e como tal, deve ser alvo de atenção da gestão pública, uma vez que sua resolução ultrapassa as iniciativas privadas, individuais e espontâneas.

Num segundo momento, realizou-se um breve histórico dos aspectos legais relativos à primeira infância, salientando que a partir da Constituição de 1988, a criança passou a ser afirmada como sujeito de direitos, o que foi reiterado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei ° 8.069/1990), que rompeu com a “visão clientelista e repressora” até então predominante (FALEIROS, 2005, p. 171).

Na sequência, buscou-se esclarecer a concepção de infância e desenvolvimento infantil norteadora da discussão realizada, conceituando este último como um processo dinâmico, inserido e integrado ao meio vivido. Em consonância com vários autores, a influência do ambiente foi afirmada como fundamental para o desenvolvimento funcional, psicomotor, cognitivo e socioafetivo das crianças.

Posteriormente, as condições sociais da primeira infância no Brasil e no ES foram abordadas, destacando em especial aspectos relativos à educação e à saúde. Os dados sumarizados indicaram um desenvolvimento positivo tanto para o Brasil quanto para o ES, no entanto, permanecem muitos desafios a serem enfrentados.

A partir de um breve panorama das políticas sociais para a primeira infância apontaram-se ações e programas importantes que contribuíram significativamente para a melhoria das condições de vida na primeira infância. Entretanto, destacou-se também a ausência, tanto na esfera nacional quanto na estadual, de uma política que busque, a partir de uma lógica integral e integrada, abarcar a complexidade da infância, reconhecendo a real importância dos primeiros anos da infância na formação humana e da sociedade.

Por fim, a discussão construída neste TD buscou explicitar a importância de investimentos públicos significativos na primeira infância, assim como o papel e a responsabilidade do Estado no desenvolvimento das crianças em seus primeiros anos, em especial, aquelas em situação de vulnerabilidade social, cultural e econômica.

Enfatizou-se neste espaço, reiteradamente, que falar em desenvolvimento infantil é, ao mesmo tempo, falar em desenvolvimento humano e social, nas possibilidades de ganhos ou perdas concretas para o coletivo da sociedade. Nos processos individuais e / ou sociais, cada estágio representa a negociação dialética com o estágio anterior e as condutas que pertencem ao primeiro estágio são assumidas pela nova fase (ALMEIDA et al, 2006). Espera-se que este TD possa contribuir para ampliar e consolidar a compreensão de que investir em políticas sociais para a primeira infância é um imperativo ético, social e econômico para todos, governos e sociedades.

## 2. POLÍTICAS SOCIAIS PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA

Compreender a política de atenção à infância, necessariamente, requer a compreensão da dinâmica da pobreza e das políticas sociais voltadas para a família. O campo das políticas públicas para a infância é relativamente recente. No entanto, à medida que se ampliam os conhecimentos sobre o desenvolvimento humano, alarga-se também a necessidade de políticas desta natureza.

Estudos diversos têm sinalizado que, ao longo da última década (anos de 1990), o Brasil reduziu as taxas de pobreza assim como ampliou a oferta e o acesso a diversos serviços<sup>1</sup>, com melhor qualidade, em especial, para as famílias com crianças (BARROS *et al*, 2010). Destaca-se um movimento de equalização importante face às desigualdades historicamente constituídas no país.

[...] Não só a mortalidade e a subnutrição declinaram, mas o acesso e a utilização de ampla variedade de serviços expandiram-se muito mais entre crianças em famílias com alta vulnerabilidade do que entre aquelas não vulneráveis. Declinaram também as diferenças entre as áreas rurais e urbanas e entre as regiões Norte e Nordeste, por um lado, e Sul e Sudeste, por outro. [...] (BARROS *et al*, 2010, p.23).

Entretanto, apesar do progresso substancial observado, é evidente a necessidade de atenção à infância e, em especial, à chamada *primeira infância*, que é o foco privilegiado deste trabalho. Desafios básicos ainda estão colocados para a condução das políticas sociais para esta faixa etária, como a redução da mortalidade neonatal, a promoção do aleitamento materno exclusivo, a expansão do acesso ao saneamento básico e a redução da proporção de crianças sem registro de nascimento. “Garantir a estas crianças as condições básicas de vida e as oportunidades necessárias para seu desenvolvimento é, e continuará sendo, um dos maiores desafios para as próximas décadas.” (BARROS *et al*, 2010, p.5).

<sup>1</sup> Destaque-se que a “[...] cobertura vacinal contra sarampo entre crianças aumentou significativamente, de 78,1%, em 1980, para mais de 95% em 2000 e 99,5% em 2008. [...]” (BRASIL, 2010, p. 80). O Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos do Milênio no Brasil atesta a importância da ampliação da oferta e do acesso aos serviços para a redução das taxas de mortalidade infantil, afirmando: “Essa redução da mortalidade por doenças infecciosas se deve, em larga medida, às melhorias nas condições de saneamento, ao aumento dos anos de estudo das mães, à melhoria da qualidade da atenção, particularmente da atenção básica após a introdução do programa Saúde da Família, e às ações de imunização, de vigilância sanitária e epidemiológica.” (BRASIL, 2010, p. 77).

Os desafios mencionados referem-se tanto às precárias condições de vida e limitadas oportunidades garantidas às crianças quanto à dimensão da população a ser atendida. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, relativos ao ano de 2009, o Brasil possui 19.167.888 crianças de zero a seis anos, enquanto que o ES possui 349.457, o que corresponde aproximadamente a 10% da população do Brasil e do ES<sup>2</sup>.

Segundo a Pnad 2009, no Brasil naquele ano, 48% das famílias com crianças de até seis anos de idade viviam com menos de meio salário mínimo *per capita*. No ES, este percentual era 47%. A taxa de mortalidade infantil, que mensura a frequência de óbitos para crianças de até um ano de idade, por mil habitantes, era 15,7, o que equivale a algo em torno de 50 mil crianças de até um ano de idade mortas todos os anos.

Para além da garantia de sobrevivência para as crianças, ainda insuficiente no Brasil, o país precisa propiciar condições dignas de desenvolvimento físico, emocional e cognitivo para as mesmas, uma vez que as experiências vividas nesta fase são fundamentais para o desenvolvimento humano e, por conseguinte, para a sociedade. Crianças subnutridas, carentes de cuidados e de tratamentos adequados, apresentam sérios comprometimentos de suas possibilidades de aprendizagem futura e de desenvolvimento humano e social ao longo da vida (ESPÍRITO SANTO, 2007, p.1).

A evolução funcional do cérebro humano está diretamente associada à primeira infância: o desenvolvimento de habilidades físicas e motoras, de diversas capacidades primordiais como andar, falar e ler. As experiências desta fase da vida têm força singular no desenvolvimento humano, impactando tanto o desenvolvimento físico e cognitivo, as probabilidades de morbidade de futuras, quanto o desenvolvimento emocional e social dos indivíduos.

Sob a ótica do desenvolvimento das crianças pequenas, os conceitos, cuidados, educação e desenvolvimento devem ser tratados de forma interdependente. A assistência à saúde e à nutrição, juntamente com o processo de aprendizagem, resulta no desenvolvimento integral infantil. (ESPÍRITO SANTO, 2007, p.2)

<sup>2</sup> Utilizou-se neste TD a contagem da população total do Brasil e do ES, referentes ao Censo 2010. Como os dados desagregados por faixa etária do Censo 2010 ainda não estavam disponíveis no momento da finalização deste artigo, utilizou-se as estimativas da Pnad 2009, disponíveis no site do IBGE: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br).

O caráter complexo do desenvolvimento infantil requer, portanto, políticas interdisciplinares, voltadas para o atendimento de necessidades materiais e imateriais. Nesse sentido, a política social para a infância deve ser entendida como o “cuidado que a sociedade precisa ter com o direito da infância de desenvolvimento integral e integrado” (DEMO, 2005, p.31).

Está comprovado cientificamente que é na primeira infância que a criança desenvolve grande parte do potencial mental que terá quando adulto. Sendo assim, essa fase constitui-se uma janela de oportunidades. A atenção integral nessa faixa etária influencia no sucesso escolar, no desenvolvimento de fatores de resiliência e auto-estima necessários para continuar a aprendizagem, na formação das relações e da autoproteção requeridas para independência econômica e no preparo para a vida familiar e comunitária (UNICEF, 2008, p.8).

Destaque-se que a política social direcionada à infância refere-se a demandas sociais que devem ser atendidas a partir da perspectiva do direito social. O desenvolvimento infantil, numa sociedade ainda marcada pela pobreza, por condições precárias de vida e pela desigualdade social, constitui-se como uma *questão social* e como tal, deve ser alvo de atenção da gestão pública, uma vez que sua resolução ultrapassa as iniciativas privadas, individuais e espontâneas. A perspectiva de direitos que devem ser assegurados coletivamente fundamenta-se na compreensão de que as necessidades referidas são, antes de tudo, sociais.

Embora os cuidados com a infância possam parecer tarefa exclusiva da família, como o aleitamento materno, um olhar mais atento revela que o poder público tem um papel importante a ser desempenhado. No exemplo do aleitamento materno citado, a escolaridade da mãe e a ampla divulgação de informações, disponibilizadas às famílias, revelam-se fundamentais.

As condições de vida de uma criança são fortemente afetadas pelo acesso que ela tem a serviços básicos de saúde, nutrição, saneamento, entre outros, bem como pela qualidade de tais serviços. A morbidade infantil e o seu tratamento é forma alternativa de avaliar a qualidade da atenção recebida pelas crianças em seus primeiros anos de vida. Segundo especialistas na área de saúde, grande parte dos óbitos infantis poderia ser evitada com conhecimentos e tecnologias já existentes, que possibilitam intervenções rápidas e eficazes, não permitindo que determinada situação evolua para o óbito (BARROS *et al*, 2010, p.15).

Acrescente-se à defesa da política social para a infância dois questionamentos básicos. Qual a relação entre o desenvolvimento integral na primeira infância e o desenvolvimento de uma nação? Vale à pena investir em programas voltados para a educação e os cuidados das crianças pequenas?

As respostas a estas duas questões têm sido elaboradas por diversos pesquisadores, entre estes, economistas que trazem o conceito de *capital humano* como núcleo central de suas reflexões. Estas análises econômicas têm demonstrado que os investimentos públicos e sociais na primeira infância apresentam uma relação custo-benefício extremamente vantajosa, para o aperfeiçoamento das habilidades humanas, sejam elas intelectuais, emocionais ou motoras.

A teoria do *capital humano*, formulada inicialmente por Schultz, Becker e Mincer no final da década de 50, tem como foco a relação entre educação e diversos indicadores de desempenho de uma sociedade, principalmente, crescimento econômico e desigualdade. Admite-se uma forte associação positiva entre as variáveis educação e renda (*apud* BARBOSA FILHO; PESSOA, 2009). Nesta linha de raciocínio, toda e qualquer ação capaz de transformar as pessoas, aumentando sua produtividade em atividades econômicas ou não econômicas ou transformando a capacidade organizacional destas pessoas, pode ser definida como investimento em capital humano (BARROS *et al*, 2010).

É preciso garantir um *círculo virtuoso* para o desenvolvimento de crianças, uma vez que estas possuem um potencial de transformação maior: aprendem e absorvem mais rápido tecnologias digitais, novas línguas e a produção cultural. Neste sentido, mercado e cidadania não precisam necessariamente se opor (FALEIROS, 2005).

[...] A garantia da cidadania é também um processo de desenvolvimento da competitividade e de redução da desigualdade social e econômica. Nesta perspectiva, a garantia da educação e da escolaridade, incluindo a erradicação do analfabetismo, é condição *sine qua non* para assegurar direitos e elevar o nível de desenvolvimento sustentável do país. [...] (FALEIROS, 2005, p. 176).

Em relação à escolaridade propriamente dita, estudiosos apontam as chamadas *externalida-*

*des positivas*, conceito utilizado para indicar efeitos da escolaridade não diretamente associados ao mercado de trabalho, confirmando a noção de *círculo virtuoso* mencionada anteriormente.

[...] A escolaridade tem diversos efeitos que não estão diretamente associados ao mercado de trabalho, alterando as decisões de consumo, poupança, taxa de crescimento do consumo, saúde, fertilidade e desenvolvimento cognitivo. Segundo Grossman, a educação tem um impacto permanente em todas as atividades do indivíduo e não somente naquelas voltadas para o universo do trabalho. Em particular, o efeito da educação sobre a saúde é importante, pois saúde é outra forma de capital humano e há complementaridade entre ambas (BARBOSA FILHO; PESSOA, 2009, p. 7-8).

Barbosa Filho e Pessoa (2009) referenciam ainda uma pesquisa junto à população brasileira que demonstra que as *externalidades positivas* da educação também se evidenciam no Brasil:

[...] O estudo de Almeida a partir de uma cuidadosa pesquisa junto à população demonstra que estes resultados também se aplicam à sociedade brasileira. Mostra que há forte relação entre elevação da educação e diversas características da população, tais como diminuição do preconceito racial, menor tolerância com corrupção, maior espírito público, redução ao preconceito de comportamento sexual, menor tolerância com a censura, entre outros (*Apud* BARBOSA FILHO; PESSOA, 2009, p. 8).

O economista James Heckman, ganhador do prêmio Nobel em 2000, tem se dedicado ao estudo dos efeitos dos estímulos educacionais oferecidos às crianças nos primeiros anos de vida e afirma que não há política pública mais eficaz do que investir na primeira infância.

Embora haja uma dificuldade para separar o efeito da educação de outras variáveis, o que certamente limita sua mensuração, sabe-se que o peso da educação sobre o desenvolvimento de uma sociedade é enorme<sup>3</sup>. Obviamente a educação não é o único fator explicativo a ser considerado, mas pesquisas têm evidenciado que a ausência de incentivos corretos na primeira infância está ligada a diversos indicadores negativos como evasão escolar, gravidez na adolescência, criminalidade e consumo de drogas (CUNHA; HECKMAN, 2008).

<sup>3</sup> "A evidência para o Brasil no início da década passada é que a educação explicava de 35% a 50% da desigualdade de renda. [...]" (BARBOSA FILHO; PESSOA, 2009, p. 10).

Heckman destaca a importância tanto de habilidades cognitivas quanto das relacionadas ao autocontrole, à motivação e ao comportamento social.

A formação de habilidades é um processo dinâmico. As competências adquiridas em uma etapa do ciclo de vida afetam a produtividade da aprendizagem na próxima fase. Podemos pensar em capital humano como uma combinação de diferentes tipos de competências e habilidades. Já está bem estabelecido que a capacidade cognitiva é um fator determinante de escolaridade e de sucesso no mercado de trabalho. Ao mesmo tempo, habilidade não-cognitiva, embora mais difícil de ser definida, desempenha um papel importante também. Como ressaltado no (sic) recentes estudos do desenvolvimento infantil (Shonkoff e Phillips, 2000) diferentes habilidades são formadas e moldadas em diferentes fases do ciclo da vida. A evidência empírica nos ensina que, quando as oportunidades de formação dessas habilidades são perdidas, reabilitação pode ser onerosa e plena reabilitação proibitivamente custosa (Cameron, 2004; Knudsen et al, 2006; Knudsen, 2004). Estes resultados salientam a necessidade de que cientistas sociais tenham uma visão abrangente da formação de habilidades ao longo da vida (CUNHA; HECKMAN, 2008, p.2).

Diversos estudos recentes na área das ciências econômicas confirmam os resultados observados por Heckman, argumentando que o retorno para os investimentos em capital humano declina exponencialmente durante o ciclo de vida, sendo mais alto nos primeiros anos.

[...] Quanto mais cedo for realizado o investimento, maior será o tempo disponível para sua recuperação, sendo importante atentar para o fato de que alguns insumos têm baixos retornos quando utilizados tardiamente. Embora existam potenciais complementaridades entre os investimentos nas diversas idades, os da primeira infância alimentam definitivamente os posteriores (BARROS *et al*, 2010, p.7).

Barbosa Filho e Pessoa (2008) apontam que o investimento em pré-escola é mais atrativo do que em outros níveis, com taxas de retorno<sup>4</sup> de pelo menos 15,7%. Salientam ainda que a frequência a pré-escola conduz ao prolongamento do número de anos de estudo e à existência de um *prêmio de salário* para quem estudou na pré-escola. Embora o cálculo da Taxa Interna de

<sup>4</sup> Os economistas que trabalham com a categoria capital humano, calculam a Taxa Interna de Retorno – TIR a partir da relação entre custo e benefício da educação. Nesta perspectiva, a educação é interpretada como uma decisão de investimento onde é calculado, em linhas gerais, por um lado, o custo de oportunidade (representado pelo salário do qual o estudante abre mão para se manter na escola), a mensalidade e gastos associados, e por outro lado, o benefício advindo do aumento da renda devido à escolaridade (BARBOSA Filho; PESSOA, 2009).

Retorno (TIR)<sup>5</sup> do ciclo pré-escolar tenha a limitação de a pré-escola não ter um impacto direto sobre a produtividade do trabalhador, os autores argumentam que a pré-escola *pode ser considerada um insumo intermediário para o aprendizado, o que potencialmente eleva a produtividade do indivíduo.*

Há evidência de que a pré-escola tem um impacto significativo na manutenção do aluno por um período a mais ou um ciclo a mais na escola. Menezes-Filho e Curi (2006) calculam essa probabilidade e mostram que existe um prêmio de salário associado à pré-escola (*Apud* BARBOSA FILHO; PESSOA, 2008, p. 103).

Complementando as análises sobre os benefícios da educação pré-escolar, Barros e Mendonça destacam:

[...] podemos dizer que um ano a mais de pré-escolar eleva a escolaridade finalmente atingida em 0,4 anos e tem um impacto direto sobre a renda equivalente a um aumento de 2% (utilizando a estimativa mais baixa). Como um aumento de um ano de escolaridade eleva a renda em cerca de 11% [...], o impacto total de um ano a mais de pré-escolar equivale a aumentar a renda em cerca de 6%, não incluindo aí os ganhos eventualmente advindos da melhoria das condições nutricionais e da redução da repetência (BARROS; MENDONÇA, s/d, p. 7).

Em contraposição, crianças em situação de vulnerabilidade social, que sofrem tensões extremas nos primeiros anos de vida têm seu futuro comprometido. Como afirma Almeida e outros (2006)<sup>6</sup>, a partir de uma leitura de Vygotsky,

[...] *déficits* intelectuais ou físicos ocorridos nesta etapa de 0 a 6 anos, notadamente na primeira infância, podem se converter em limitações anulativas, reduzindo as possibilidades de avanços das crianças nos níveis psicológicos superiores (pensamento, linguagem, volição), mesmo que estímulos sejam oferecidos em etapas posteriores da vida humana (VYGOTSKY, 1979; 1984).

A linguagem é uma dimensão que expressa com clareza esta dinâmica em que fatores ambientais podem estimular ou inibir o desenvolvimento dos indivíduos. A apropriação precoce da

<sup>5</sup> Documento eletrônico, sem paginação, disponível em [http://www.pim.saude.rs.gov.br/visualizaConteudos.php?acao=A\\_ver\\_conteudo&codConteudo=903&codOntologia=36&codConceito=903](http://www.pim.saude.rs.gov.br/visualizaConteudos.php?acao=A_ver_conteudo&codConteudo=903&codOntologia=36&codConceito=903). Acesso em 10/09/2010.

linguagem padrão, a amplitude do vocabulário e o domínio da estrutura lógica da mesma, adquiridos no contexto vivido, podem ampliar a capacidade de pensamento e comunicação, o que impacta diretamente sobre o sucesso escolar e a aceitação social na trajetória dos indivíduos, assim como, na reprodução da pobreza.

[...] embora potencialmente todas as famílias – mesmo as mais pobres – sejam capazes de transmitir as ferramentas básicas da linguagem, a qualidade dessa linguagem é fortemente determinada pela condição econômico-social e, por sua vez, é fortemente determinante do sucesso escolar. Políticas públicas preventivas e de primeira infância podem determinar de maneiras significativas a trajetória de sucesso ou fracasso escolar das crianças (ARAUJO, 2008, p. 10).

Pelo exposto, fica clara a importância crucial de investimentos públicos significativos na primeira infância, assim como o papel e a responsabilidade dos governos no desenvolvimento das crianças em seus primeiros anos, especialmente, aquelas dos segmentos mais vulneráveis da sociedade. O **desenvolvimento humano** não é resultado de uma soma quantitativa de pequenos efeitos, de uma simples continuidade e linearidade *pro forma*. “Cada estágio representa a *negociação dialética* com o estágio anterior. As condutas que pertencem ao primeiro estágio são assumidas pelo novo estágio” (ALMEIDA *et al*, 2006). Daí se falar em *ganhos* ou perdas de uma etapa para outra no desenvolvimento infantil.

A relevância da política social para a primeira infância está, sobretudo, em seu caráter preventivo, uma vez que a qualidade da vida infantil condiciona significativamente o desenvolvimento humano posterior, em termos de saúde, trabalho, desempenho cognitivo e escolar, preparação para a vida. Enfim, é impossível falar em sustentabilidade econômica e social sem falar em condições de vida dignas para a infância e, mais precisamente, sem falar em políticas sociais para a primeira infância comprometidas com o desenvolvimento integral e integrado, ancoradas em uma perspectiva multidisciplinar e holística dos ciclos vitais.

### 3. MARCO LEGAL

Em novembro de 1989, a Organização das Nações Unidas (ONU) adotou, por unanimidade, a Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC), que enuncia um amplo conjunto de direitos fundamentais das crianças.

A CDC é um tratado ratificado por quase todos os países, que visa à proteção de crianças e adolescentes de todo o mundo, onde os estados-membros se comprometem a garantir e defender os direitos dessas pessoas nesta faixa etária. Acordou-se, por meio deste tratado entre várias outras proposições, que os estados-membros buscarão garantir que as crianças e adolescentes sejam sujeitos de direitos. Destacam-se na CDC direitos relativos à sobrevivência, ao desenvolvimento, à proteção e à participação.

A CDC tem como base quatro pilares fundamentais:

- a) A não discriminação, que significa que todas as crianças têm direito de desenvolver todo o seu potencial;
- b) o interesse superior da criança deve ser uma consideração prioritária a todas as ações e decisões que lhe digam respeito;
- c) a sobrevivência e o desenvolvimento que destaca a importância da garantia do acesso a serviços básicos e à igualdade de oportunidades para que toda criança possa se desenvolver plenamente;
- d) a opinião da criança, que significa que a voz das crianças deve ser ouvida e considerada em todos os assuntos que se relacionam com os seus direitos.

Embora a proteção das crianças se expresse anteriormente por meio de fatos históricos significativos – como a criação do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), em 1946 pela ONU, e a assinatura da Declaração Universal dos Direitos da Criança, em 1959 – vários estudos destacam que esta compreensão da criança como sujeito de direitos, presente na CDC, é algo relativamente recente.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Este TD não tem como objetivo sumarizar em detalhes a história jurídica da proteção infantil. Para uma visão mais cuidadosa deste assunto, ver Faleiros (2005).

No cenário brasileiro, as décadas de 1980 e 1990 trouxeram avanços significativos no que se refere à consciência sobre os direitos da criança. Neste período, prioridades importantes ao reconhecimento e à garantia desses direitos foram definidas.

A Constituição de 1988, no capítulo VII, art. 227, traz a compreensão da criança como sujeito de direitos, o que foi reafirmado com o Estatuto da Criança e do Adolescente (Ecriad)<sup>8</sup>, Lei nº 8.069 / 1990, que rompe com a “visão clientelista e repressora” até então predominante (FALEIROS, 2005, p. 171). Em 1990 o Brasil também ratifica a CDC.

Vale destacar, que a política social para a infância, ao longo da história brasileira, traz uma clara distinção. Por um lado, a política para os filhos das classes dominantes, marcada pelo favorecimento ao acesso à educação formal e à formação para os postos de comando. Por outro, a política social para os filhos das famílias pobres, marcada por uma profissionalização subalterna (FALEIROS, 2005).

Para os pobres foram criados os orfanatos, as 'rodas', as casas de 'expostos', as casas de correção, as escolas agrícolas, as escolas de aprendizes, a profissionalização subalterna, a inserção no mercado de trabalho pela via do emprego assalariado ou do trabalho informal. O acesso dos pobres à educação não foi considerado um dever inalienável do Estado, mas uma obrigação dos pais; e o não acesso a ela, uma situação de exceção, uma situação irregular, cuja responsabilidade cabia à família. O desenvolvimento da criança estava integrado ao projeto familiar, à vida doméstica, à esfera privada (FALEIROS, 2005, p. 172).

Nesse sentido, a Constituição de 1988, assim como o Ecriad, é um marco importante em termos de mudança de concepção sobre a política social para a infância.

Fruto das discussões sobre a cidadania e os direitos humanos, intensificadas na década de 1980, após longo período de regime militar (1964-1985), o Ecriad assume a Doutrina da Proteção Integral e reconhece a criança e o adolescente como sujeitos plenos de direitos, que gozam de todos os direitos fundamentais e sociais, inclusive a prioridade absoluta, decorrência da situação peculiar como pessoas em desenvolvimento.

<sup>8</sup> O Estatuto da Criança e Adolescente também é historicamente conhecido por ECA. Entretanto, face às possíveis associações pejorativas vinculadas a este termo, atualmente têm-se utilizado também o termo Ecriad, terminologia adotada neste TD.

No Brasil, durante muito tempo, a necessidade de atuação do Estado sobre as condições de vida da criança foi vista sob a ótica da situação irregular, da conduta antissocial que representava perigo.

A mudança de paradigma, trazida pela Constituição de 1988 e regulamentada pelo Ecriad, salienta a responsabilidade do Estado, da sociedade, dos estabelecimentos de atendimento e dos pais para com as crianças e os adolescentes, visto que estes são sujeitos em desenvolvimento. O Artigo 227 da Constituição da República Federativa do Brasil sintetiza os preceitos da nova lei nos seguintes termos:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, 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 (BRASIL, 1988, grifos nossos).

A partir da Constituição de 1988, a educação infantil, por exemplo, passa a ser reconhecida como direito fundamental e como dever do Estado. O Ecriad reforça esta perspectiva e, em seguida, também a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB/1996) passa a considerar a educação infantil como a primeira etapa da educação básica.

Anteriormente, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, de 1960, apresentava uma concepção totalmente diversa, conforme observa Faleiros:

O art. 30 da referida lei punia o pai que não colocasse o filho na escola, privando-o de emprego público, mas este não recebia punição se fosse pobre ou se houvesse insuficiência de escola. Contraditoriamente, a própria lei isentava as crianças pobres da obrigatoriedade da escola, 'por comprovado estado de pobreza dos pais' ou por 'insuficiência de escolas'. Esta contradição da lei servia para manter o *status quo* de exclusão da maioria da população no acesso à escola, ou seja, a maioria era uma exceção, vivia num estado de exceção.[...] (FALEIROS, 2005, p. 173).

Depreende-se desta citação que a pobreza era interpretada como uma das hipóteses de *situação irregular* e não como uma dimensão limitadora do desenvolvimento infantil que deveria ser combatida pelo Estado.

Em contraposição, as inovações do Ecriad, por força de lei, impulsionaram mudanças nas ações conduzidas pelo Estado e na própria prática dos diversos profissionais que lidam com a infância e a adolescência.

Consolida-se gradativamente, no Brasil, uma ampla *rede do sistema de garantia de direitos* que compreende conselhos, promotorias, varas de infância, defensorias, delegacias e núcleos de assistência e atendimento, por meio da qual as situações de exclusão social de crianças e adolescentes são veementemente questionadas, distanciando-se da naturalidade anterior frente à ausência de serviços básicos como educação.

A partir do exposto, emerge a questão levantada por Faleiros (2005, p. 174), se com o Ecriad, “[...] que considera as crianças sujeitos de direitos, e com o processo de democratização do país, houve mudanças de fato na articulação do desenvolvimento econômico desigual com as políticas para a infância. [...]”

O artigo 7º do Ecriad afirma que a “criança e o adolescente têm direito à proteção, à vida e à saúde, mediante a efetivação de políticas sociais públicas que permitam o nascimento e o desenvolvimento sadio e harmonioso, em condições dignas de existência” (BRASIL, 1990). Certamente, este direito afirmado ainda não se coloca como uma prática constituída e assegurada em todas as regiões brasileiras, face às diferenças regionais já conhecidas. Entretanto, a afirmação deste horizonte inspirador para as práticas sociais voltadas para infância, um *tópos* a ser alcançado, já constitui um importante passo na história das políticas sociais.

#### 4. CONCEPÇÃO DE INFÂNCIA E DESENVOLVIMENTO

A infância tem sido definida, em geral, por meio de traços absolutizados e/ou desvalorizados, o que traduz uma visão reducionista ou idealizada da criança, vista quase sempre como criatura inocente, ser imperfeito e/ou incompleto. Assim como outras instituições sociais, a constituição da infância vincula-se à elaboração permanente de um discurso sobre o que significa *ser criança* (BUJES, 2000).

A criança tem sido vista numa perspectiva que a diferencia do adulto — um ser em falta, imaturo, alguém que depende de decisões alheias — alguém que precisa adquirir o conhecimento que foi legitimado por outros mais velhos e inteligentes [...] (BUJES, 2000, p. 10).

[...] as crianças têm sido produzidas pelos discursos que se enunciam sobre elas: discursos médicos, biológicos, antropológicos, psicológicos, pedagógicos... Tais discursos constroem para elas uma posição de sujeito ideal, um sujeito universal, sem cor, sem sexo, sem filiação, sem amarras temporais ou espaciais... (ibidem).

Os sentidos de infância são socialmente construídos e modelados no interior das relações de poder. Logo, não são estáveis nem únicos, embora a cada época histórica correspondam certos modelos hegemônicos, certas narrativas que orientam a compreensão e as práticas sociais vigentes. “Portanto, em que pesem todas as fragilidades dos significados, a sociedade busca constantemente estratégias e táticas para fixar certos sentidos, através das coerções dos discursos tomados como ‘verdadeiros’” (ibidem).

Depreende-se do exposto que a própria concepção de infância é um constructo social. Não é possível falar em criança de modo abstrato, sem situá-la em um contexto específico e sem pensá-la também como sujeito nas relações sociais mais amplas.

A noção de uma natureza infantil – absoluta, abstrata e a-histórica – nega as condições efetivas da existência das crianças. Estudos diversos têm apontado os limites desta estrutura conceitual que pensa a infância sem referências ao seu pertencimento social ou fixada a um mundo que foi feito pelos adultos e para os adultos (BUJES, 2000; ARAÚJO, 2005).

Contrapor-se à existência de um legado teórico que caricaturou a criança como infans (o que não fala, aquele que não tem linguagem), como um “devir”, portanto desprovido de um estatuto epistemológico pleno, é insurgir-se contra uma concepção singular e universal de infância e criança, cuja tônica se estabelece na negação do seu direito à palavra, no desreconhecimento de sua condição social (ARAÚJO, 2005, p.67).

Obviamente esse legado teórico mencionado anteriormente é fruto das hierarquias sociais e dos jogos de poder que incluem a questão geracional, ao lado das categorias raça/etnia, gênero, entre outras marcas sociais construídas e sedimentadas ao longo das interações sociais.

Num universo em que trabalho, produção e produtividade são os valores centrais, não é difícil entender o lugar relegado à infância. Daí a importância de estudos que salientam o impacto individual e social dos cuidados (ou da ausência destes) durante a infância.

Consoante à reflexão anterior vem a dimensão política da infância, cuja participação na própria vida social em grande parte é desvalorizada. O desafio de se buscar uma sociedade fundada em valores democráticos requer pensar também a infância sob o viés da democracia e da participação. Conforme Demo (2005, p. 35) a “infância possui, em termos de cidadania, característica muito própria, porque ainda não tem voz própria”. Cabe destacar, no entanto, que esta “ausência de voz” é certamente o reverso da “ausência de escuta”.

Como nos lembra Araújo (2005), pensar a infância longe das relações sociais que ela vivencia é excluí-la da dimensão pública da vida social, uma vez que a condição de sujeito de direitos pressupõe o pertencimento a um espaço público compartilhado. “[O] não-reconhecimento do outro como sujeito de interesses, aspirações e razões válidas significa uma forma de sociabilidade que não se completa, porque regida por uma lógica de anulação do outro como identidade” (TELLES, apud ARAÚJO, 2005, p. 69).

A afirmação das crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, como mencionado na seção anterior, por si só, não garante a ruptura com as perspectivas adultocêntricas aqui sublinhadas. A questão que se coloca é como assegurar a constituição de subjetividades democráticas, pressuposto

de uma cidadania de fato, face à tendência a ver a criança como in-fans (o que não fala)?

Especificamente, quanto ao desenvolvimento infantil entende-se que é um processo dinâmico, inserido e integrado ao meio vivido. A influência do ambiente é fundamental para o desenvolvimento funcional, psicomotor, cognitivo e socioafetivo das crianças.

Segundo Wallon, o desenvolvimento humano é um processo de individuação crescente, que acontece desde o nascimento através da interação social. O ambiente no qual a criança está inserida é seu recurso básico de desenvolvimento. A atividade da criança é oportunizada tanto pelos recursos materiais disponíveis quanto pelas diversas interações que vivencia com outras pessoas. O esforço que a criança faz para compreender o mundo, atribuindo-lhe significados, obriga-a a exercitar ações cada vez mais complexas. (CASTRO, 2005, p.41-42).

Nesse sentido, o estudo da infância exige a correlação com outras categorias como classe social, etnia, gênero, condições socioeconômicas – aspectos que interferem diretamente sobre o desenvolvimento das crianças, limitando ou potencializando determinadas características. Embora os aspectos estruturais não sejam os únicos a serem observados neste contexto, deve salientar-se aqui a importância da análise dos mesmos.

É, portanto, a condição estrutural da infância, no quadro do sistema social, o que importa analisar e mudar, considerando a reformulação das identidades na modernidade tardia, e a adoção de políticas sociais de efectiva transformação e mudança das realidades sociais que promovem a exclusão. (SARMENTO, 2002, p.266).

Em consonância com as afirmações precedentes, aspectos cotidianos, aparentemente simples, desempenham um papel importante no desenvolvimento infantil. O brincar, por exemplo, é salientado por diversas pesquisas como fundamental para a aprendizagem e o crescimento emocional da criança (CASTRO, 2005; VITÓRIA, 2006).

Vygotsky afirma que, partindo de estruturas orgânicas elementares (sistema nervoso, órgãos dos sentidos) a criança constrói funções mentais complexas, como prestar atenção, memorizar, imaginar, raciocinar, à medida que se apropria de instrumentos simbólicos conhecidos nas interações sociais realizadas no meio

(família, escola). As vivências ocorridas nesses contextos oportunizam que a criança experimente e responda a diferentes situações. Dessa forma, poderá aprender, por exemplo, a maneira de memorizar e de raciocinar vigente em determinada cultura. Essas vivências contribuirão para formar sua personalidade (apud CASTRO, 2005, p. 36-37).

Observa-se uma dinâmica complexa, onde estruturas orgânicas, interação, conhecimento, aprendizagem, cultura, personalidade formam um conjunto articulado onde nenhuma peça pode ter seu valor calculado isoladamente no processo de desenvolvimento infantil. Aspectos materiais e imateriais conjugam-se neste processo exigindo um olhar multidisciplinar para a compreensão desta fase da vida.

Assim, fica claro que a intersetorialidade coloca-se como um caminho necessário para a efetividade das políticas sociais para a infância, uma vez que a atenção a este ciclo vital requer ações e programas interdisciplinares, voltados para o atendimento de necessidades materiais e imateriais.

## 5. CONDIÇÕES SOCIAIS DA PRIMEIRA INFÂNCIA NO BRASIL E NO ES: UM BREVE PANORAMA

Buscar-se-á neste espaço, compreender a realidade social e a condição estrutural na qual vive a primeira infância no Brasil e, em especial, no estado do Espírito Santo. Embora os aspectos estruturais não sejam os únicos a serem observados nos estudos sobre a primeira infância, salienta-se a importância da análise dos mesmos. Para além de uma visão determinista que associa mecanicamente pobreza com um desenvolvimento infantil deficitário, chamar-se-á atenção aqui para dimensões gerais que dizem respeito à condição estrutural da infância.

Como afirma Wallom (apud CASTRO, 2005) o ambiente no qual a criança está inserida é seu recurso básico de desenvolvimento. Os estudos das ciências sociais de uma forma geral deixam claro o quanto os aspectos materiais e imateriais entrelaçam-se formando uma rede complexa. Como foi mencionado anteriormente, “a atividade da criança é oportunizada tanto pelos recursos materiais disponíveis quanto pelas diversas interações que vivencia com outras pessoas” (WALLOM, apud CASTRO, 2005, p.41-42).

Não obstante seja indiscutível<sup>9</sup> o progresso ocorrido nas condições de vida das crianças, ao longo da última década, no Brasil, ainda é preciso observar inúmeros aspectos. Houve um movimento claro de equalização, mas os avanços ainda são desiguais. O gênero, a raça / etnia, a classe social e o local de nascimento de uma criança brasileira ainda determinam, em grande parte, suas oportunidades futuras (BRASIL, 2010, p. 11).

O Brasil conta hoje, segundo os resultados do censo 2010<sup>10</sup>, com uma população total de 190.732.694 pessoas. No estado do Espírito Santo, a população total é 3.512.672 habitantes. Estima-se que cerca de 10% das populações do ES e do Brasil são crianças de 0 a 6 anos.

A observação das condições de saúde revela que o Brasil ainda está aquém do desejado. Embora a mortalidade e a subnutrição tenham declinado e o acesso e a utilização de diversos serviços tenham expandido, ainda se colocam como desafios a redução da mortalidade neonatal, a promoção do aleitamento materno exclusivo e a expansão do acesso ao saneamento básico, entre outras demandas.

<sup>9</sup> Barros e outros (2010) destacam que o Brasil garantiu o cumprimento de várias metas estabelecidas nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), das Nações Unidas, bem antes do ano especificado – 2015.

<sup>10</sup> Ver nota n° 2.

O Brasil, nos últimos anos, apresentou redução consistente da taxa de mortalidade de crianças menores de cinco anos de idade (taxa de mortalidade na Infância), em todas as regiões do país<sup>11</sup>. Em 2007, a taxa de mortalidade na infância no Brasil foi de 3,22 óbitos por mil nascidos vivos (NV). Em 1995 esta taxa era de 5,46. No ES, em 1995, a taxa de mortalidade na infância era de 5,37 óbitos por mil nascidos vivos (NV), em 2007 era 2,84.

Quanto a taxa de mortalidade infantil (TMI)<sup>12</sup>, referente ao primeiro ano de vida da criança, observa-se a mesma tendência de redução. Em 2007, a TMI no Brasil foi de 15,69 óbitos por mil NV, enquanto em 1995 esta mesma taxa correspondia a 28,88. Destaque-se que a região nordeste apresentou o maior declínio neste indicador desde 1990, porém ainda se mantém com a taxa mais elevada do país, conforme o relatório nacional de acompanhamento dos ODM (BRASIL, 2010, p.74). A TMI no ES, em 1995, era 23,62 óbitos por mil NV, em 2007 era 13,90 e em 2009 foi reduzida para 11,96, redução equivalente a 49,4% entre 1995 e 2009.

A mortalidade infantil possui três componentes: neonatal precoce (0 a 6 dias), neonatal tardio (7 a 27 dias) e pós-neonatal (28 a 364 dias). Todos os três componentes, no Brasil, apresentaram uma redução a partir de 1990, embora este decréscimo não tenha sido uniforme, sendo maior para a taxa de mortalidade pós-neonatal.

Houve, ao longo do período [1990 a 2008], uma mudança interna na composição da mortalidade na infância e infantil. Há várias décadas que os óbitos em menores de cinco anos se concentram nos menores de um ano. Por sua vez, os óbitos em menores de um ano se concentram cada vez mais no período neonatal. Em 1990, a maioria dos óbitos se encontrava no componente pós-neonatal (51%), seguido pelo neonatal precoce (38%) e neonatal tardio (11%). No entanto, em 2008, os óbitos se concentraram no componente neonatal precoce (53%), seguido pelo pós-neonatal (32%) e neonatal tardio (15%) [...] (BRASIL, 2010, p.76).

Destaque-se também a diminuição na mortalidade proporcional por doenças infecciosas no total de óbitos infantis no Brasil e no ES, a partir de 1990, o que se deve, em larga medida, às melhorias nas condições de saneamento, ao aumento dos anos de estudo das mães, à melho-

<sup>11</sup> Contudo, persistem diferenças importantes nas taxas de mortalidade na infância entre as regiões. Desde a década de 1990, as regiões com as maiores e menores taxas foram a Nordeste e a Sul, respectivamente. Em 1990, a mortalidade na região Nordeste foi 2,5 vezes maior do que na Sul, com redução para 2,2 vezes em 2008 (BRASIL, 2010, p. 72).

<sup>12</sup> A taxa de mortalidade infantil expressa a frequência de óbitos de menores de um ano de idade, para cada mil nascidos vivos (NV). Permite estimar o risco de morte dos nascidos vivos durante o seu primeiro ano de vida.

ria da qualidade da atenção básica propiciada pela introdução do programa Saúde da Família, além das ações de imunização, de vigilância sanitária e epidemiológica (BRASIL, 2010, p.77).

Por outro lado,

As afecções perinatais constituem a principal causa de mortalidade de crianças menores de um ano no Brasil. Em 1990, correspondiam a 40% dos óbitos infantis. Em 2008, essa proporção elevou-se para 60% (BRASIL, 2010, p.76).<sup>13</sup>

No ES, as afecções perinatais também aparecem como a principal causa de mortalidade de crianças menores de um ano. Em 2008, correspondeu a 59,4% dos óbitos infantis.

Nesse aspecto, salientam-se o impacto das dimensões socioeconômicas. Segundo o relatório nacional de acompanhamento dos ODM, as altas taxas de mortalidade por afecções perinatais estão associadas ao baixo nível socioeconômico das mães, às condições precárias de assistência à mulher durante a gestação e o parto, e aos cuidados oferecidos ao recém-nascido durante e após o parto (BRASIL, 2010, p.77).

Pelo exposto, percebe-se que desafios básicos, como a redução da mortalidade neonatal, ainda se colocam no âmbito da condução das políticas sociais para a primeira infância. A precariedade das condições de vida e as limitadas oportunidades garantidas às crianças são, sem sombra de dúvida, fatores limitantes para o desenvolvimento humano e social do país.

No campo educacional, a partir da Constituição de 1988, a educação infantil<sup>14</sup> passou a ser reconhecida como direito fundamental e como dever do Estado. O Ecriad reforçou esta perspectiva e, em seguida, também a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB/1996) passou a considerar a educação infantil como a primeira etapa da educação básica.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)<sup>15</sup>, em vigor desde janeiro de 2007, atende a toda a educação básica, da creche ao ensino médio, garantindo o financiamento de todas as etapas

<sup>13</sup> As afecções perinatais incluem os transtornos relacionados à curta duração da gestação, os problemas cardiorrespiratórios do recém nascidos e os traumatismos de parto, entre outras causas.

<sup>14</sup> A educação infantil compreende duas modalidades de atendimento, a creche que atende crianças de 0 a 3 anos e a pré-escola que até então atendia crianças de 4 a 6. Com a instituição do ensino fundamental de 9 anos, a partir do ano de 2010, as crianças com 6 anos passaram a ingressar no primeiro ano do ensino fundamental e o atendimento na pré-escola reduziu-se para até 5 anos.

da educação básica. Ademais, a partir de 2009, ampliou-se a obrigatoriedade da educação à faixa de 4 a 17 anos de idade (BRASIL, 2009).

Sem dúvida, tais medidas representam um salto qualitativo em termos de compreensão da importância da educação infantil e seu papel no desenvolvimento da primeira infância. Embora em termos de nomenclatura e práticas efetivas ainda se entenda a creche (atendimento escolar de 0 a 3 anos) e a pré-escola (atendimento de 4 e 5 anos), modalidades da educação infantil, como fases de uma preparação para o ensino fundamental e como mero espaço de cuidado que permite a socialização, cada vez mais fica claro a importância desta primeira etapa da educação básica.

Historicamente, no Brasil, a creche sempre foi vista como um espaço de assistência, cuidado e guarda destinado aos filhos das famílias pobres.<sup>16</sup> Tanto que até recentemente essas instituições estavam sob o âmbito da assistência social. A partir da década de 1990, começa-se a pontuar o cuidar e o educar como funções indissociáveis da educação infantil.

Nesse sentido, inicia-se o reordenamento na estrutura funcional e organizacional das creches e pré-escolas que passam a integrar o sistema regular de ensino, destinando-se a todas as crianças de 0 a 6 anos, independente da classe social. Conforme já mencionado, com a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB, 1996) e o Estatuto da Criança e do Adolescente a educação infantil passou a ser reconhecida como a primeira etapa da Educação Básica, como um direito fundamental e dever do Estado.

Entretanto, cabe destacar a existência ainda hoje de alguns questionamentos acerca da relevância deste atendimento educacional para a primeira infância. Um dos críticos mais influentes é o psicólogo Steve Biddulph, cujos livros já venderam milhões de cópias no mundo inteiro. Biddulph argumenta que a creche é inapropriada para crianças menores de três anos, sendo mais indicado que elas permaneçam sob cuidados familiares na primeira etapa de suas vidas. Para ele nos três primeiros anos de vida as crianças são muito vulneráveis e necessitam de cuidados muito específicos para serem deixadas aos cuidados de estranhos. Outros profis-

<sup>15</sup> O Fundeb substituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que vigorou de 1997 a 2006. O Fundeb está em vigor desde janeiro de 2007 e se estenderá até 2020, conforme informação que consta no site do MEC (BRASIL. Fundeb. Ministério da Educação. Disponível em [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12407&Itemid=726](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12407&Itemid=726)

Acesso em 16/11/2010

<sup>16</sup> A referência socialmente construída para os filhos da classe média era Jardim de infância, nomenclatura usual dada aos estabelecimentos particulares que atendiam a essas crianças, em contraposição ao termo creche destinado às classes populares.

sionais e ativistas políticos corroboram esta posição, como informa o documento produzido pela Unicef que analisa comparativamente a educação infantil e os cuidados com as crianças nos países economicamente desenvolvidos (ADAMSON, 2008, p.19).

Em contraposição a este argumento, pesquisas diversas no campo da educação infantil e da economia, por exemplo, assinalam a importância de estímulos educacionais na primeira infância, destacando que a inserção precoce em instituições educacionais tem efeitos benéficos para o desenvolvimento sociocognitivo dos indivíduos. O conhecimento acumulado no campo da educação infantil destaca que a creche e a pré-escola são espaços educativos, que pressupõem um currículo voltado para a construção de conhecimento, para o desenvolvimento de capacidades cognitivas e sociais. Creches e pré-escolas não devem ser vistas apenas como espaço de assistência, cuidado e guarda. Autores diversos têm assinalado a indissociabilidade do cuidar e do educar nesta primeira fase da vida, assim como tematizam o significado e as implicações do brincar, nos primeiros anos, para as interações sociais e o aprendizado.

Barnett analisou os resultados de 36 estudos acerca de programas dirigidos à primeira infância, e seus efeitos em longo prazo no desenvolvimento cognitivo, na socialização e no sucesso escolar de crianças de baixa renda. Sua revisão incluiu estudos de educação pré-escolar, creches e programas que adotaram a estratégia de visitas domiciliares. Suas conclusões indicaram que tais intervenções produziram grandes benefícios em curto prazo no quociente de inteligência das crianças e consideráveis efeitos em longo prazo no desempenho escolar, na reprovação e encaminhamento para classes especiais e no ajustamento social. A qualidade e o investimento realizado nos programas foram fundamentais para o seu sucesso (BARNETT, 1995). (apud RAMIRES; SCHNEIDER, s/d, p. 8).

Estudos revelam também a importância dos cuidadores não-parentais para a relação entre a criança e seus pais:

O papel exercido por outros cuidadores, além dos pais, foi investigado por Marty, Reddick e Walters. Esses Autores constataram que essas figuras disponíveis nas instituições de educação infantil como as creches e as pré-escolas, ou os visitantes das famílias como no caso de programas como o PIM, desempenham uma importante função de apoio e suporte para o relacionamento de apego seguro entre a criança e seus pais (MARTY; REDDICK; WALTER, 2005). Essas figuras reforçam e promovem tal relação, e esse fator tem implicações para o planejamento de

programas e cuidados dirigidos à primeira infância, para o trabalho institucional e para a formulação de políticas públicas (apud RAMIRES; SCHNEIDER, s/d, p. 6).

Por outro lado, qualquer debate acerca da legitimidade ou não das instituições de educação infantil, no cenário atual, deve considerar também uma reavaliação da carga horária de trabalho prevalecente nas sociedades; dos papéis atribuídos a pais e mães; do tempo de licença maternidade e paternidade; dos padrões de produtividade e de inserção no mercado de trabalho em contraposição à exigência de cuidado familiar exclusivo para as crianças de até três anos, entre outros aspectos correlatos. Ou seja, trata-se de uma questão social a ser discutida em termos políticos e sociais. Não é um debate privado, relativo apenas a uma opção individual.

Neste sentido, se o período de 0 a 6 anos tem importância crucial para o desenvolvimento humano, conforme argumentado neste TD, é fundamental que as políticas educacionais encarem a educação infantil de forma comprometida, encarando-a como uma prioridade tanto social quanto econômica.

Em relação ao ensino fundamental, o Brasil avançou bastante em direção à sua universalização, ampliando a oferta de vagas e a garantia de acesso à quase totalidade da população de 7 a 14 anos. Entretanto, com a extensão da obrigatoriedade do ensino para a faixa etária de 4 a 17 anos, conforme estabelece a Constituição Federal Brasileira, a partir da Emenda Constitucional n° 59 (BRASIL, 2009), destaca-se um desafio maior a ser cumprido no que tange à garantia do acesso obrigatório à educação básica.

Embora a matrícula de crianças em creches seja optativa, é preciso atentar para a necessidade de garantia de acesso à escola para este segmento etário. O aumento da escolarização na primeira infância tem sido significativo, porém lento e ainda insuficiente.

O maior crescimento observado foi para a faixa de 4 a 6 anos, cuja taxa de frequência à escola subiu de 57,9% para 79,8% entre os anos de 1998 e 2008. Entretanto, entre as crianças de 0 a 3 anos, a taxa de frequência escolar ainda é muito baixa: neste mesmo período passou de 8,7% para 18,1%, conforme dados do IBGE (Síntese 2009). No Brasil, segundo estimativas da Pnad 2009, 53% das crianças de 0 a 6 anos estão fora da escola. No ES são 50,9%, o que corresponde a 177 mil crianças, em números absolutos.

Nos últimos dez anos, as taxas brutas de frequência à escola das crianças apresentaram

crescimento significativo no Brasil e no ES. Há uma diferença marcante no acesso à escola, de acordo com a faixa etária. No Brasil em 2009, na faixa etária de 0 a 3 anos, apenas 18% das crianças freqüentavam a creche, enquanto no grupo seguinte, de 4 a 6 anos, o percentual era bem maior: 81%. Para o Espírito Santo a realidade não é muito diferente, apesar de estar acima da média brasileira: 20% das crianças de 0 a 3 anos freqüentavam creches. Para o grupo seguinte, o percentual também se elevou para 83%.

Ao focar as famílias com renda familiar de até meio salário mínimo por pessoa no Brasil, observa-se que, em 2009, apenas 13% das crianças de 0 a 3 anos frequentaram uma unidade escolar. No ES, este percentual foi de aproximadamente 18%. Em contraposição, verifica-se que nas famílias com rendimento mensal per capita acima de três salários mínimos, para a mesma faixa etária, no Brasil cerca de 40% tiveram acesso à escola.

Quanto ao acesso das crianças de 4 a 6 anos à pré-escola, das famílias com renda de até meio salário mínimo por pessoa, no Brasil, em 2009, o percentual foi de 76%, enquanto naquelas famílias com renda mensal per capita maior que três salários mínimos, o acesso foi de aproximadamente 97%.<sup>17</sup>

Um indicador importante a ser observado na análise das condições de vida da infância é o Índice de Desenvolvimento Infantil (IDI), proposto pelo Unicef.

O IDI surgiu em razão da necessidade de promover políticas públicas voltadas para os primeiros seis anos de vida da criança. Como um indicador sintético, é composto pelos seguintes indicadores: (i) percentual de crianças menores de 6 anos vivendo com mães com escolaridade precária, ou seja, menos de quatro anos de estudo (quanto maior o percentual de crianças morando com mães com escolaridade precária, pior a classificação do município em termos de desenvolvimento infantil); (ii) percentual de crianças abaixo de seis anos morando com pais com escolaridade precária; (iii) cobertura vacinal em crianças menores de 1 ano de idade (DTP e tetravalente); (iv) percentual de mães com cobertura pré-natal adequada (mede o percentual de nascidos vivos de mães que tiveram mais de seis consultas de acompanhamento desde o

<sup>17</sup>O dados referentes à escolaridade na primeira infância para as famílias com renda mensal superior a três salários mínimos, para o estado do ES, não foram citados porque a extração dos dados na Pnad 2009 gerou um relatório com algumas inconsistências. Assim preferiu-se não utilizá-los.

conhecimento da gravidez até o parto; (v) taxa de escolarização bruta na pré-escola – que mede o percentual de crianças matriculadas na pré-escola, independentemente da idade.

Este índice varia de 0 a 1, onde 1 corresponde à melhor condição de desenvolvimento infantil e 0 à pior. Um IDI acima de 0,800 equivale a um desenvolvimento infantil elevado; entre 0,500 e 0,799 a um desenvolvimento médio e abaixo de 0,500 um desenvolvimento infantil baixo.

O IDI brasileiro, em 2004<sup>18</sup> foi 0,67, enquanto em 1999 era 0,61. No ES, em 2004, o IDI calculado foi 0,74 e em 1999 era 0,64. Na comparação, observa-se uma melhora significativa tanto no Brasil quanto no ES, sendo que este, no período avaliado, apresentou um aumento expressivo de 10%. Ambos apresentam índices correspondentes a um padrão médio de desenvolvimento infantil.

Sem dúvida, os dados sumarizados nesta seção indicam um desenvolvimento positivo tanto para o Brasil quanto para o ES. No entanto, muitos desafios ainda se apresentam. Como afirmado inicialmente, o desenvolvimento infantil, numa sociedade marcada ainda pela pobreza, por condições precárias de vida e pela desigualdade social, constitui-se uma questão social e como tal, deve ser alvo de atenção da gestão pública.

A permanência de condições que tendem a propiciar a geração de déficits intelectuais ou físicos para a primeira infância limita a consecução do desejado círculo virtuoso de desenvolvimento humano e social.

Por isso, a política social para a infância, entendida como o cuidado que a sociedade precisa ter com o direito da infância de desenvolvimento integral e integrado, permanece como algo fundamental e urgente. Corrobora também esta afirmação a ideia relativamente simples, defendida no âmbito da economia, de que os resultados dos investimentos em capital humano declinam exponencialmente durante o ciclo de vida, sendo mais alto nos primeiros anos.

<sup>18</sup>O Unicef calculou e divulgou apenas o IDI dos anos de 1999 e 2004, o que infelizmente, limita a utilização deste índice nas análises atuais.

## 6. POLÍTICAS SOCIAIS PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA NO BRASIL E NO ES

Os índices observados revelam um progresso significativo nas condições de vida da primeira infância no Brasil, o que se relaciona certamente com ações efetivas que o Poder Público tem desenvolvido e que impactam positivamente esta população, alvo da análise proposta neste TD.

Neste sentido, far-se-á neste espaço um breve panorama das políticas sociais voltadas para a primeira infância no Brasil e no ES, buscando-se parâmetros para uma avaliação das lacunas e potencialidades existentes.

Os serviços destinados à criança de 0 a 6 anos no âmbito da assistência social brasileira historicamente desenvolveram-se em creches e pré-escolas. Atualmente este serviço faz parte da área educacional que, de acordo com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB nº 9.394 / 1996), é responsável pela supervisão, orientação e regulamentação da educação infantil.

A proteção social à primeira infância, dentro da Política de Assistência Social, a partir da criação do Sistema Único da Assistência Social (Suas), envolve diversos serviços realizados no âmbito dos Centros de Referência da Assistência Social (Cras) e dos Centros de Referência Especial da Assistência Social (Creas). Os serviços socioassistenciais da Proteção Básica, que inclui o serviço de Proteção e Atenção Integral à Família (Paif) têm como foco de ação o trabalho com as famílias e o desenvolvimento de ações para a população que vive em situação de vulnerabilidade social, decorrente da pobreza. Busca-se trabalhar os vínculos afetivos, realizar o atendimento às famílias e aos indivíduos em seu contexto comunitário, visando à orientação e ao convívio sociofamiliar e comunitário.

Certamente ações voltadas para as famílias em situação de pobreza, como é o caso do Paif e do Programa Bolsa Família, beneficiam também seus filhos pequenos. Entretanto, observa-se ainda a ausência de um olhar mais direcionado à primeira infância.

Outros serviços destinados a crianças de até 6 anos, de competência da Política de Assistência Social, configuram-se na esfera dos programas de atenção à criança em situações

especiais, no campo do combate a situações de violação dos direitos como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti)<sup>19</sup>, o Serviço de Proteção Social a Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência, Abuso e Exploração Sexual e suas Famílias<sup>20</sup>, o Acolhimento Institucional, a Família Acolhedora, a Adoção.

Quanto a educação infantil, voltada às crianças de 0 a 5 anos, conforme já mencionado, o atendimento ainda não foi universalizado, apresentando uma demanda expressiva principalmente de creches (0 a 3 anos). Mesmo as crianças de 4 e 5 anos, cujo o acesso às instituições de ensino é obrigatório, ainda não têm o atendimento efetivamente assegurado.

Alguns programas associados à escola também atendem ou referem-se às crianças de 0 a 6 anos, como:

— O Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), implantado em 1955, que garante, por meio da transferência de recursos financeiros, a alimentação escolar dos alunos de toda a educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos) matriculados em escolas públicas e filantrópicas;

— O Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE) garante o repasse de recursos, em caráter suplementar, destinados ao transporte escolar. O objetivo é assegurar o acesso de estudantes residentes na área rural à rede pública de ensino, contribuindo para diminuir a evasão escolar. Inicialmente atendia apenas ao Ensino Fundamental, estendendo-se à Educação Infantil somente a partir do ano de 2009<sup>21</sup>.

— O Censo Escolar é um levantamento de dados estatístico-educacionais de âmbito nacional, realizado anualmente nas escolas de educação básica, coordenado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), com foco nas informações sobre as escolas, os alunos, os professores e as turmas. Essas informações possibilitam traçar um panorama nacional da educação básica e servem de referência para a formulação de políticas públicas e execução de programas na área da educação.

<sup>19</sup> O Peti compreende um conjunto de ações voltadas a retirar crianças e adolescentes do trabalho precoce, envolvendo transferência de renda a famílias de crianças e adolescentes envolvidos em situação de trabalho, com recurso do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); oferta de atividades socioeducativas a crianças e adolescentes, cofinanciadas pelo MDS e organizadas pelos Municípios; acompanhamento sociofamiliar.

<sup>20</sup> O Serviço de Proteção Social a Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência, Abuso e Exploração Sexual e sua famílias é prestado no âmbito do Centro de Referência Especializado da assistência Social (Creas), por equipe multiprofissional especializada e consiste em apoio e/ou orientação psicossocial e jurídico, bem como encaminhamentos, com acompanhamento aos serviços e benefícios da assistência e ao sistema de garantia de direitos.

<sup>21</sup> O repasse de recursos para o PNTE é feito pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e considera para o cálculo dos valores o número de alunos informado pelo Censo Escolar do ano anterior, a posição do município na linha de pobreza, o índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), em conformidade com o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) estabelecido pelo Mec.

Na esfera das políticas de saúde, a proposta do Plano Nacional pela Primeira Infância 2011-2022, elaborada pela Rede Nacional Primeira Infância<sup>22</sup>, destaca várias ações em andamento ou em fase de implementação consideradas relevantes. Entre elas:

- i. O Pacto Nacional pela Redução da Mortalidade Materna e Neonatal
- ii. Atenção Básica – Núcleos de Apoio à Saúde da Família (Nasf)
- iii. Atenção ao puerpério e acompanhamento do recém-nascido durante a primeira semana de vida
- iv. Promoção, Proteção e Apoio ao Aleitamento Materno
- vi. Vigilância do Óbito Materno, Neonatal e Infantil
- vii. Incentivo e Qualificação da Vigilância do Crescimento e Desenvolvimento Infantil, por meio da Caderneta de Saúde
- viii. Programa Nacional de Imunização
- ix. Rede Nacional de Bancos de Leite Humano
- x. Hospitais Amigos da Criança
- xi. Atenção à Saúde do Recém-nascido
- xii. Norma de Atenção Humanizada ao Recém-nascido de baixo peso. Método Canguru
- xiii. Prevenção e Controle de Acidentes, Violência, Maus Tratos e Negligências na Infância
- xiv. Política Nacional de Alimentação e Nutrição.
- xv. Câmara de Políticas Sociais.

O referido Plano destaca ainda a instituição da Estratégia Brasileirinhas e Brasileirinhos Saudáveis, implementada em 2009, que tem o objetivo de construir novas ofertas de cuidado humanizado à saúde e fortalecer aquelas tradicionalmente dirigidas a mulheres e crianças, na perspectiva do vínculo, do crescimento e desenvolvimento integral da criança de zero a cinco anos.

No ES, dos 24 itens constantes na carteira de projetos do Pró-Gestão<sup>23</sup>, vinculado à Secretaria Extraordinária de Gerenciamento de Projetos do Governo do Estado, nenhum tem seu escopo de atuação voltado especificamente para a primeira infância.

<sup>22</sup> Rede Nacional Primeira Infância refere-se a um conjunto de organizações da sociedade civil, do governo, do setor privado, de outras redes e de organizações multilaterais que atuam na promoção da primeira infância. O Plano Nacional pela Primeira Infância (PNPI) foi elaborado por esta Rede Nacional com ampla participação social e lançado no dia 07/12/2010. Este Plano é uma proposta de um conjunto de ações e metas na área dos direitos da criança de até seis anos de idade, a serem realizadas até 2022, quando o Brasil celebra o bicentenário da Independência. O PNPI foi aprovado pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), na plenária do dia 14 de dezembro e está previsto sua entrega, pelo Conanda, ao Governo e, posteriormente, seu envio ao Congresso Nacional, para aperfeiçoamentos, debate pluripartidário, e aprovação por lei, para então tornar-se Plano de Estado.

<sup>23</sup> Para concretizar as metas de desenvolvimento socioeconômico do estado do ES, previstas no Plano Estratégico ES 2025, o Governo do Estado elaborou um modelo de gerenciamento de projetos denominado Programa de Gerenciamento de Projetos do Governo do Estado do Espírito Santos (Pró-Gestão).

Se o Pró-Gestão, iniciado em 2007, tem como objetivo principal aperfeiçoar a implementação dos projetos estruturantes do Estado, depreende-se que as políticas para a primeira infância ainda não são percebidas, no estado, como prioridade.

Certamente, o desenvolvimento de programas e projetos sociais, que têm como foco a promoção de habitação ou a geração de trabalho e renda para a população pobre, por exemplo, trazem benefícios diretos para a primeira infância. Assim como é de extrema importância o Programa Saúde da Criança, desenvolvido pela Secretaria de Estado da Saúde do ES, voltado para a assistência integrada à Saúde da Criança que oferta o Teste do Pezinho<sup>24</sup> para recém nascidos e preconiza a utilização do método Mãe Canguru<sup>25</sup> para o atendimento de crianças recém nascidas de baixo peso.

As ações e os programas mencionados neste rápido panorama construído aqui são fundamentais. No entanto, sobressai também a ausência, tanto na esfera nacional quanto estadual, de uma política que busque, a partir de uma lógica integral e integrada, abarcar a complexidade da infância, reconhecendo a importância dos primeiros anos da infância na formação humana e da sociedade.

Uma experiência interessante, nesse sentido, é a implementação do Programa Primeira Infância Melhor (PIM), iniciado em 2003 no Rio Grande do Sul, que integrou e articulou as políticas públicas voltadas para as gestantes e para as crianças de 0 a 6 anos, nas esferas da saúde, educação, assistência social e cultura. O Programa contou com o importante apoio da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e hoje constitui uma política pública permanente de atenção integral à primeira infância naquela unidade da Federação.

O PIM tem por objetivo estimular o desenvolvimento socioemocional e cognitivo de crianças na primeira infância, com foco nas famílias em situação de vulnerabilidade social. Trata-se de um programa de promoção da saúde que tenta envolver todas as dimensões humanas, trabalhando nas suas raízes o desenvolvimento durante a primeira infância. O foco na primeira

<sup>24</sup> Refere-se à pesquisa de fenilcetonúria e hipotireoidismo congênito em todos os recém nascidos.

<sup>25</sup> Consiste no atendimento humanizado ao recém nascido de baixo peso, promovendo o contato direto e contínuo deste com os pais, além de promover o aleitamento materno.

infância busca propiciar uma ruptura na transmissão intergeracional da pobreza e uma melhoria na situação socioeconômica das famílias atendidas. Semanalmente, as crianças são acompanhadas em seus domicílios.

[...] Seu objetivo principal é “orientar as famílias, a partir de sua cultura e experiências, para que promovam o desenvolvimento integral de seus filhos, desde a gestação até os seis anos de idade, com ênfase no período de zero a três anos (RAMIRES, 2007, p. 23).

As análises econômicas, mencionadas neste TD, demonstram que é no início da vida que os investimentos públicos e sociais encontram seu melhor custo-benefício. Buscou-se também salientar aqui que o caráter complexo do desenvolvimento infantil requer políticas interdisciplinares. Entende-se, portanto, que qualquer perspectiva comprometida com a sustentabilidade econômica e social requer políticas sociais para a primeira infância comprometidas com o desenvolvimento integral e integrado, ancoradas em uma perspectiva multidisciplinar e holística da infância.

Assim, os relatos da experiência do PIM no Rio Grande do Sul, certamente servem de inspiração e estímulo para o desenvolvimento e fortalecimento de políticas integradas de atenção à primeira infância no Brasil e no ES.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Percebe-se, a partir do exposto, que o Brasil alcançou avanços significativos no que tange às políticas públicas destinadas à primeira infância. A redução da pobreza observada ao longo desta última década (2001-2010), assim como a ampliação da oferta e do acesso a diversos serviços, em especial, às famílias com crianças (BARROS et al, 2010) são aspectos importantes a serem assinalados.

À medida que se ampliam os conhecimentos sobre o desenvolvimento humano e especificamente sobre a primeira infância, alarga-se também a necessidade de políticas para esta faixa etária. Daí a importância do fomento desta discussão em diferentes espaços.

Outro aspecto a salientar, refere-se ao olhar predominante ainda direcionado à infância. A violência, a exclusão e a crise ainda são os motes principais de mobilização para a infância.

[...] Em contrapartida, raras são as referências a iniciativas que atribuam às crianças o papel de agentes activos na construção da agenda social e política. O mundo da infância aparece invadido pela morte, pela injustiça (ou o mesmo é dizer, pela ausência ou ineficácia da justiça), pela doença, pelo desconforto, pelo abandono e pela violência (SARMENTO, 2002, p.267).

Este TD, no entanto, propõe outra perspectiva de acesso a esta temática. Destaca-se também a noção de investimento, em consonância com a defesa de uma política social para a infância, entendida como o “cuidado que a sociedade precisa ter com o direito da infância de desenvolvimento integral e integrado” (DEMO, 2005, p.31).

A propalada noção de desenvolvimento sustentável exige uma atenção qualificada à primeira infância. Retorna-se aqui à questão fundamental acerca da relação entre o desenvolvimento integral na primeira infância e o desenvolvimento de uma nação. Estas dimensões caminham lado a lado.

Deve-se ainda salientar aqui, a partir de uma análise mais racional e instrumental, que o

retorno dos investimentos em capital humano declina exponencialmente durante o ciclo de vida, sendo mais alto nos primeiros anos.

Segundo Heckman (2008), não há política pública mais eficaz do que investir na primeira infância. Em contraposição, a ausência de incentivos corretos na primeira infância está ligada a diversos indicadores ruins como evasão escolar, gravidez na adolescência, criminalidade e consumo de drogas.

Se a primeira infância incorpora o potencial de transformação afirmado aqui, ela é a chave para a garantia de um círculo virtuoso de desenvolvimento humano e social. Inclusive no que tange à renovação democrática e à construção de subjetividades mais democráticas. “Esta questão passa pelo reconhecimento dos direitos de participação das crianças na constituição do espaço público e pela mobilização expressiva da sua opinião, segundo modalidades e fórmulas imaginativas e diversificadas” (SARMENTO, 2002, p. 275, 276).

A construção deste círculo virtuoso pressupõe que a política social para a infância seja pensada não apenas pela ótica da compensação, mas também como instrumento indutor de desenvolvimento social e econômico, necessário tanto no âmbito nacional quanto estadual.

Buscou-se, sobretudo salientar que o caráter complexo do desenvolvimento infantil requer políticas interdisciplinares. Entende-se, portanto, que qualquer perspectiva comprometida com a sustentabilidade econômica e social requer políticas sociais para a primeira infância comprometidas com o desenvolvimento integral e integrado, ancoradas em uma perspectiva multidisciplinar e holística da infância.

## 8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADAMSON, Peter. **The child care transition: A league table of early childhood education and care in economically advanced countries.** Unicef; Innocenti Research Centre. Report Card 8. Itália, dezembro de 2008. **Disponível em:**

<[http://www.unicef.ca/portal/Secure/Community/502/WCM/HELP/take\\_action/Advocacy/rc8.pdf](http://www.unicef.ca/portal/Secure/Community/502/WCM/HELP/take_action/Advocacy/rc8.pdf)>. Acesso em 5 jan. 2011.

ALMEIDA, Leila Maria *et. al.* **A importância da promoção infantil para uma vida saudável e feliz: da concepção aos dois anos de vida.** Porto Alegre: Programa Primeira Infância Melhor (PIM), 2006. Disponível em:

<[http://www.pim.saude.rs.gov.br/visualizaConteudos.php?acao=A\\_ver\\_conteudo&codConteudo=903&codOntologia=36&codConceito=903](http://www.pim.saude.rs.gov.br/visualizaConteudos.php?acao=A_ver_conteudo&codConteudo=903&codOntologia=36&codConceito=903)>. Acesso em: 10 set. 2010.

ALTOÉ, Sônia. **Atualidade da psicologia jurídica.** S/d. Disponível em:

<[http://www.estig.ipbeja.pt/~ac\\_direito/psicologia\\_juridica.pdf](http://www.estig.ipbeja.pt/~ac_direito/psicologia_juridica.pdf)>. Acesso em 16 set. 2010.

ARAÚJO, Vânia Carvalho de. **Infância e educação inclusiva.** Florianópolis: Perspectiva, Vol. 23, n.º 1, 2005. Disponível em:

<[http://www.perspectiva.ufsc.br/perspectiva\\_2005\\_01/06\\_artigo\\_vania\\_ARAÚJO.pdf](http://www.perspectiva.ufsc.br/perspectiva_2005_01/06_artigo_vania_ARAÚJO.pdf)>. Acesso em 23 set. 2010.

BARBOSA FILHO, Fernando de Holanda; PESSOA, Samuel. Retorno da educação no Brasil. *In* **Pesquisa e Planejamento Econômico (PPE)**, Vol. 38, n.º 1. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2008, p. 97-1236. Disponível em:

<<http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/view/130/1024>>. Acesso em: 13 set 2010.

BARBOSA FILHO, Fernando de Holanda; PESSOA, Samuel. **Educação, crescimento e distribuição de renda: a experiência brasileira em perspectiva histórica.** 2009.

Disponível em: <[http://www.alfaabeto.com.br/documentos/artigo\\_20091805.pdf](http://www.alfaabeto.com.br/documentos/artigo_20091805.pdf)>. Acesso em: 25 ago. 2010.

BARROS, Ricardo Paes de *et al.* **Determinantes do desenvolvimento na primeira infância no Brasil**. Ipea. TD n.º 1.478. Rio de Janeiro: 2010. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td\\_1478.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1478.pdf)>. Acesso em: 13 set. 2010.

BARROS, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. **Uma avaliação dos custos e benefícios da educação pré-escolar**. S/d. Disponível em: <[http://www4.fgv.br/cps/simulador/infantil/Palestrantes1611/Quali\\_texto\\_Rosane.PDF](http://www4.fgv.br/cps/simulador/infantil/Palestrantes1611/Quali_texto_Rosane.PDF)>. Acesso em 15 set. 2010.

BRASIL. **Constituição Federal**, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 9 set. 2010.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional n.º 59**. Brasília: Presidência da República; Casa Civil; Subchefia para Assuntos Jurídicos; 11 de novembro de 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm)>. Acesso em: 17 nov. 2010.

\_\_\_\_\_. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Lei n.º 8.069 de 13 de julho de 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8069.htm)>. Acesso em: 20 set. 2010.

\_\_\_\_\_. **Fundeb**. Ministério da Educação. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12407&Itemid=726](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12407&Itemid=726)>. Acesso em: 16 nov. 2010.

\_\_\_\_\_. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei n.º 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/lbd.pdf>>. Acesso em 20 set. 2010.

\_\_\_\_. **Objetivos do Milênio: Relatório Nacional de Acompanhamento.** Brasília: Ipea, 2010. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/FD45DB37-D79E-4424-ACCB-7AED55D04DDD/FinalDownload/DownloadId-628BB94804D0D2EC7CD770735A403187/FD45DB37-D79E-4424-ACCB-7AED55D04DDD/portal/images/stories/PDFs/100408\\_relatoriodm.pdf](http://www.ipea.gov.br/FD45DB37-D79E-4424-ACCB-7AED55D04DDD/FinalDownload/DownloadId-628BB94804D0D2EC7CD770735A403187/FD45DB37-D79E-4424-ACCB-7AED55D04DDD/portal/images/stories/PDFs/100408_relatoriodm.pdf)>. Acesso em: 13 set. 2010.

BUJES, Maria Isabel Edelweiss. **Que infância é essa?** Anped, 2000. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/23/textos/0712t.PDF>>. Acesso em: 28 set. 2010.

CASTRO, Elaine de Menezes. Desenvolvimento infantil e aprendizagem. *In*: CASTRO, Elaine de Menezes *et al.* **Olhares das Ciências sobre as Crianças.** Brasília: Unesco; Banco Mundial; Fundação Maurício Sirotsky Sobrinho, 2005, p. 33-49 (Série Fundo do Milênio para a Primeira infância – Cadernos Pedagógicos. Vol. 1, 61p).

DEMO, Pedro. Política social da infância. *In*: DEMO, Pedro *et al.* **Legislação, Políticas e Influências Pedagógicas na Educação Infantil.** Brasília: Unesco; Banco Mundial; Fundação Maurício Sirotsky Sobrinho, 2005, p.31-38 (Série Fundo do Milênio para a Primeira infância – Cadernos Pedagógicos. Vol. 3, 72 p.).

ESPÍRITO SANTO (Estado). **Primeira Infância: um desafio às políticas públicas.** Secretaria Extraordinária para o Combate à Pobreza (**Secop**). Vitória: Nota Técnica n.º 7, 2007 (mimeo.).

FALEIROS, Vicente de Paula. Políticas para a infância e adolescência e desenvolvimento. *In*: **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise.** Rio de Janeiro: Ipea, n.º 11, 2005, p. 171-177. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps\\_11/ENSAIO1\\_Vicente.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_11/ENSAIO1_Vicente.pdf)>. Acesso em 24 ago. 2010.

CUNHA, Flavio; HECKMAN, James. **A Evidência sobre Formação de Capital Humano ao Longo da Vida**: Universidade de Pennsylvania e Universidade de Chicago, 2008. Disponível em: <[http://www.alfaebeto.org.br/FD45DB37-D79E-4424-ACCB-7AED55D04DDD/FinalDownload/DownloadId-2C683A885F3C68A8729F257E84D075E6/FD45DB37-D79E-4424-ACCB-7AED55D04DDD/documentos/capital\\_humano.pdf](http://www.alfaebeto.org.br/FD45DB37-D79E-4424-ACCB-7AED55D04DDD/FinalDownload/DownloadId-2C683A885F3C68A8729F257E84D075E6/FD45DB37-D79E-4424-ACCB-7AED55D04DDD/documentos/capital_humano.pdf)>. Acesso em: 25 ago. 2010.

OLIVEIRA, João Batista Araújo de. **Políticas e práticas de atendimento à primeira infância: lições da experiência internacional**. Instituto Alfa e Beto, 2007. Disponível em: <[http://www.alfaebeto.org.br/Arquivos/Documentos/Artigos/politicas\\_e\\_praticas\\_de\\_atendim ento\\_a\\_primeira\\_infancia.pdf](http://www.alfaebeto.org.br/Arquivos/Documentos/Artigos/politicas_e_praticas_de_atendim ento_a_primeira_infancia.pdf)>. Acesso em: 16 set. 2010.

RAMIRES, Vera Regina; SCHNEIDER, Alessandra. **Algumas contribuições da ciência sobre o desenvolvimento na primeira infância**. Unesco; Secretaria Estadual de Saúde do Rio Grande do Sul. S/d. Disponível em: <[http://www.google.com.br/url?sa=t&source=web&cd=1&ved=0CBcQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.idadecerta.seduc.ce.gov.br%2Fdownload%2Fencontro\\_educacao\\_infantil\\_alfabetizacao\\_10\\_11\\_set%2Ftexto1\\_primeira\\_infancia\\_melhor.doc&rct=j&q=Algumas%20contribui %C3%A7%C3%B5es%20da%20ciencia%20sobre%20o%20desenvolvimento%20na%20pri meira%20inf%C3%A2ncia%20Ramires&ei=t\\_IITbrSB8H-8Aa0wIHyaQ&usg=AFQjCNF1hAqWl1h4Op8C\\_tIwMfYbXbfTQ](http://www.google.com.br/url?sa=t&source=web&cd=1&ved=0CBcQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.idadecerta.seduc.ce.gov.br%2Fdownload%2Fencontro_educacao_infantil_alfabetizacao_10_11_set%2Ftexto1_primeira_infancia_melhor.doc&rct=j&q=Algumas%20contribui %C3%A7%C3%B5es%20da%20ciencia%20sobre%20o%20desenvolvimento%20na%20pri meira%20inf%C3%A2ncia%20Ramires&ei=t_IITbrSB8H-8Aa0wIHyaQ&usg=AFQjCNF1hAqWl1h4Op8C_tIwMfYbXbfTQ)>. Acesso em: 5 jan. 2011.

\_\_\_\_\_. **Primeira infância melhor: uma inovação em política pública**. S. D. S. D. E. D. R. G. D. S.. Brasília: Unesco, 2007, p. 128. Disponível em: <<http://www.pim.saude.rs.gov.br/conteudos/LivroPIMUmaInovacaoEmPoliticaPublica.pdf>>. Acesso em: 16 set. 2010.

REDE NACIONAL PRIMEIRA INFÂNCIA. **Plano Nacional pela Primeira Infância 2011-2022. Proposta elaborada pela Rede Nacional Primeira Infância com ampla participação social**. Brasília: 2010. Disponível em: <<http://primeirainfancia.org.br/wp-content/uploads/2010/05/Plano-Nacional-pela-Primeira-Infancia-16-4-2010.doc>>. Acesso em: 20 set. 2010.

UNICEF. **Situação Mundial da Infância 2008. Caderno Brasil**. Brasília: 2008. Disponível em: <<http://www.unicef.org/FD45DB37-D79E-4424-ACCB-7AED55D04DDD/FinalDownload/DownloadId-BC7C96B9316AE2C52D9BE41537D95B08/FD45DB37-D79E-4424-ACCB-7AED55D04DDD/brazil/pt/cadernobrasil2008.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2010.

VITÓRIA. **A Educação Infantil do Município de Vitória: um outro Olhar**. Vitória: Prefeitura de Vitória. Secretaria Municipal de Educação, 2006. Disponível em: <[http://www.vitoria.es.gov.br/arquivos/20100218\\_educacao\\_infantil\\_doc.pdf](http://www.vitoria.es.gov.br/arquivos/20100218_educacao_infantil_doc.pdf)>. Acesso em: 19 ago. 2010.



## Instituto Jones dos Santos Neves

---

### **Coordenação Geral**

Ana Paula Vitali Janes Vescovi  
Diretora-presidente

Ana Paula Santos Sampaio  
Socióloga, coordenadora de Estudos Sociais

### **Equipe Técnica**

Sandra Mara Pereira  
Socióloga, pesquisadora da  
coordenação de Estudos Sociais

---

### **Bibliotecária**

Andreza Ferreira Tovar

### **Capa**

Lastênio João Scopel

### **Ilustração da Capa**

Ivan Cruz

### **Editoração**

Arthur Ceruti Quintanilha  
Lastênio João Scopel



[www.ijsn.es.gov.br](http://www.ijsn.es.gov.br)



*GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO*  
*Secretaria de Economia e Planejamento*  
[www.es.gov.br](http://www.es.gov.br)