

**PROJETO DE LEI Nº                      , DE 2006**  
**(Do Sr. Ricardo Santos e outros)**

Autoriza o Poder Executivo a criar o  
Programa Nacional Pró-Infância  
Brasileira e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

**Artigo 1º.** O Poder Executivo é autorizado a criar o Programa Nacional Pró-Infância Brasileira.

§ 1º - O Programa a que se refere o "caput" visará à democratização do acesso, ao aumento da eficiência e à melhoria da qualidade dos serviços destinados à primeira infância.

§ 2º - Define-se como primeira infância o período de vida entre o nascimento e os cinco anos de idade.

§ 3º - O Programa será coordenado, em interação com a sociedade civil, pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, sendo integrado pelos Ministérios da Educação, Desenvolvimento Social e Combate a Fome, Saúde, Previdência, Cultura, Secretaria Especial de Comunicação da Presidência da República e outros órgãos que atuem no âmbito das políticas públicas relacionadas à primeira infância.

§ 4º - Os Ministérios, as Autarquias, as Fundações Públicas, e demais órgãos vinculados adequarão seus Planos Plurianuais de Aplicação, suas Diretrizes Orçamentárias e seus Orçamentos Anuais, de modo a articular e integrar suas ações, consubstanciadas no programa Nacional Pró-Infância Brasileira.



§ 5º - São consideradas prioritárias as seguintes ações relacionadas com o desenvolvimento integral da criança na primeira infância:

- I - Educação infantil (creche e pré-escola);
- II - Alfabetização e elevação do nível de escolaridade dos pais;
- III - Nutrição de gestantes e nutrizes;
- IV - Assistência pré-natal;
- V - Prevenção de doenças infecto-contagiosas;
- VI - Complementação de renda condicionada;
- VII - Atenção básica à saúde da família.

**Artigo 2º.** Para apoiar o Programa a que se refere o “caput” do art. 1º, os órgãos governamentais, coordenados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, promoverão e apoiarão estudos e pesquisas sobre a situação das crianças e suas famílias, bem como sobre medidas para alcançar os objetivos das políticas públicas.

§ 1º - A União elaborará e adotará o Índice de Desenvolvimento Infantil - IDI, para apoiar, acompanhar e avaliar as ações das suas políticas integradas para a primeira infância, assim como as dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 2º - Os dados e informações sobre a primeira infância serão amplamente disseminados entre os governos e a sociedade civil.

**Artigo 3º.** A União exercerá o papel de líder do Programa Nacional Pró-Infância Brasileira, promovendo a efetiva participação dos demais entes federativos e de aliados estratégicos da sociedade civil.

Parágrafo único - A adesão dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios será condição fundamental para receber o apoio técnico e financeiro da União, a ser definido em convênios.



**Artigo 4º.** A União desenvolverá projetos de valorização do pessoal que atua na primeira infância, abrangendo a sua formação inicial e continuada, em colaboração com os entes federativos.

**Artigo 5º.** Entre as contrapartidas do Programa Bolsa-Família e outros similares será incluída a obrigação dos pais e responsáveis participarem de programas educativos relacionados com o desenvolvimento das integral das crianças na primeira infância.

**Artigo 6º.** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

## JUSTIFICACÃO

A recente aprovação do Fundo de Desenvolvimento e Manutenção da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB incorporou, entre as suas conquistas, a inclusão da primeira etapa da educação infantil, isto é, a creche. Merece destaque a luta de educadores, de organizações não governamentais e de toda a sociedade que, num movimento da consciência nacional, transmitiu claramente aos Poderes constituídos o valor da primeira infância para construir a nossa nação. Esta luta precisa continuar, para garantir uma educação de qualidade. Ademais, o Brasil precisa ir além da creche, definindo e assumindo uma **Política para a Primeira Infância**, com base nos direitos das crianças e fundamentando-se nas conquistas das neurociências nas últimas décadas. Urge, também, fortalecer as competências familiares para que se possa efetivamente conjugar os verbos cuidar e educar todas as crianças e a criança toda. Mais ainda, é preciso integrar a atuação compartimentada das políticas sociais, que, segundo evidências, é fator tradicional de desperdício, de baixa qualidade e de reduzido grau de equidade dos serviços públicos. No século XXI os governos devem rever os padrões clássicos da burocracia e aprender a agir em rede, pois que, no caso, a criança é uma só, indivisível, e não apenas matriculada na creche ou atendida pelos serviços de saúde pública e outros envolvidos.

Portanto, este Projeto de Lei tem como objetivo uma tomada de decisão de parlamentares, dirigentes públicos e de cidadãos interessados em garantir um futuro melhor para nossas crianças. O que semearmos na faixa da primeira infância será amplamente compensado com a prevenção de situações críticas muito mais dispendiosas e com o retorno de cidadãos bem formados,



educados e saudáveis. Nesse sentido, acumulam-se os argumentos capazes de conduzir a políticas públicas esclarecidas, não imediatistas, mas de longo prazo.

Do ponto de vista jurídico, educação e proteção são direitos da criança a ser garantidos desde os seus primeiros momentos de vida, nos termos dos Acordos Internacionais dos quais o Brasil é signatário. Ademais, sem sombra de dúvida, a legislação brasileira sobre os direitos da criança é das mais avançadas do mundo. A partir da Constituição de 1988 e, com base nela, baixaram-se leis específicas, merecendo destaque o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), a Lei Orgânica da Assistência Social (1993) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996). Na perspectiva dos novos conhecimentos, as neurociências demonstraram a influência dos primeiros anos sobre o resto da vida. Por meio do *Relatório sobre a Situação Mundial da Infância*, o Fundo das Nações Unidas para a Infância - UNICEF sintetiza a importância dos primeiros anos de vida da criança e a necessidade de os governos tratarem a criança com máxima prioridade. A maior parte do desenvolvimento do cérebro acontece antes que a criança atinja três anos de idade. Bem antes que muitos adultos sequer percebam o que está acontecendo, as células

cerebrais de um bebê recém-nascido proliferam e os padrões de uma vida inteira são delineados. No curto período de 36 meses, crianças desenvolvem suas habilidades de pensar e falar, aprender e raciocinar, e lançam os alicerces para seus valores e comportamentos sociais quando adultos. Uma vez que esses primeiros anos são um período de mudanças tão relevantes e exercem uma influência tão duradoura, os direitos da criança devem ser garantidos desde os seus primeiros momentos de vida. Escolhas efetuadas e ações empreendidas em favor da criança durante esse período crítico afetam não só a maneira como se desenvolve, mas também a maneira como um país progride.

Nenhum planejamento razoável para o desenvolvimento humano pode esperar passivamente que passem os anos da infância antes de tomar medidas para proteger os seus direitos. Nem pode desperdiçar o período mais oportuno para intervir na vida de uma criança – a fase desde o nascimento até os três anos de idade. Desse modo, os primeiros anos de vida devem merecer, com máxima prioridade, a atenção de governos responsáveis no momento em que tomam decisões sobre leis, políticas, programas e recursos financeiros. Apesar disso, tragicamente para as crianças e para as nações, esses são justamente os anos tratados com a menor consideração. Como resultado, em vez de se reduzirem, aumentam as disparidades sociais e econômicas e as desigualdades de gênero que dividem a sociedade, e contribuem para a exclusão social.



Do ponto de vista econômico, o atendimento adequado nos primeiros anos de vida da criança possibilita maior produtividade durante a vida, melhor padrão de vida quando a criança chega à idade adulta e, portanto, economia futura, uma vez que podem ser evitadas despesas com recuperação escolar, cuidados com saúde e serviços de reabilitação, e, ao mesmo tempo, podem ser proporcionados maiores ganhos para os pais que cuidam da criança, que dispõem de mais tempo livre para participar do mercado de trabalho. O custo da omissão hoje será muito maior do que qualquer aumento no investimento que se venha a fazer para proteger a primeira infância. Por outro lado, a posição de um país na economia global depende das competências de seu povo, e essas competências são determinadas desde cedo, antes que a criança complete três anos de idade.

Existem seguras evidências científicas de que as crianças participantes em intervenções precoces apresentaram maior aptidão intelectual, em média, do que aquelas que não participaram. Estudos demonstraram que crianças que participaram de programas de educação precoce apresentaram menor repetência e maior progresso na escola, em relação àquelas que não participaram. Em estudos com crianças que participaram de programas de atenção precoce foi demonstrado que as que participaram dos programas tiveram evasão escolar menor. Há sólidas evidências de que intervenções precoces na infância beneficiam particularmente os pobres e os vulneráveis, isto é, as crianças de risco social. Entretanto, cumpre notar, tais intervenções precisam ter qualidade para serem efetivas e se pagarem. Assim, os

depósitos de crianças existentes em grande parte do Brasil são incapazes de proporcionar estes frutos.

Se lançarmos um olhar para a situação de atendimento da criança brasileira, constatamos o quanto há ainda por fazer: a taxa de mortalidade infantil do Brasil é a terceira mais alta da América do Sul (UNICEF - *Situação Mundial da Infância, 2005*). Dentro do território nacional permanecem distâncias significativas entre as regiões com relação a este indicador, que é sensível às mudanças da situação de saúde, mas também constitui o resultado final de um conjunto de fatores, como o acesso a serviços de saúde, água e meios sanitários de deposição de excrementos, a higiene pessoal e dos alimentos, a segurança alimentar, as condições de habitabilidade, o rendimento da família e os conhecimentos e prática de cuidados e atenção de saúde nas comunidades e



famílias. O Brasil, que, do ponto de vista econômico, figura entre as quinze maiores potências mundiais, sob o prisma da mortalidade infantil classifica-se entre os noventa com os piores índices. Mesmo a Região Sul, cuja taxa de mortalidade infantil é menos que a metade da Região Nordeste, ainda registra uma taxa superior ao dobro da maioria dos países industrializados, que é menor que dez por mil.

No tocante ao atendimento em Educação Infantil, conforme relatório do IBGE para 2002, apenas 11,7% das crianças de 0-3 anos e 67% das crianças de 4-6 anos eram atendidas em creches e pré-escolas. O Plano Nacional de Educação, de janeiro de 2001, propõe a ampliação da oferta de creche para 30% da população de 0-3 anos até 2005 e para 50% até 2010. Com relação à população de 0-6 anos, a proposta é de elevação da oferta para 50% até 2005 e 80% até 2010.

A média de atendimento de 0 a 6 anos, ainda baixa, é de 36,5%. Ressalte-se, porém, que este atendimento é de apenas 26,8% no quinto mais pobre e de 52,4%, o dobro, para o quinto mais abastado da população. Portanto, as crianças mais pobres são as que têm menos acesso à Educação Infantil e, quando lá chegam, freqüentam precisamente as creches pobres, muitas destas mantidas pelo trabalho voluntário de mães e agentes comunitários. Outras mais parecem depósitos de crianças do que instituições de educação infantil. Estas crianças são vítimas dos cinco aspectos que compõem o conceito multidimensional da pobreza:

- Pobreza de renda,
- Alta mortalidade infantil,
- Falta de acesso à água potável,
- Falta de serviços de saneamento básico,
- Falta de acesso à educação e má qualidade do ensino.

Dessa forma, já se podem perceber os traços de uma desigualdade social que, se não for corrigida na primeira infância, no momento certo, apenas aumentará com o passar do tempo.

Desde 1999 o UNICEF vem utilizando o Índice de Desenvolvimento Infantil (IDI) para avaliar políticas públicas para a primeira infância. Na sua composição, o IDI leva em conta os seguintes indicadores: nível escolar do pai e da mãe, acesso das mães ao pré-natal, taxas de imunização e acesso à pré-escola para crianças de 4 a 6 anos de idade. O IDI varia de 0 a 1, sendo que acima de 0,8 é considerado elevado; entre 0,5 e 0,8 é considerado médio e menor que 0,5 é considerado baixo. Segundo o documento *Situação da*



*Infância Brasileira*, já citado, houve uma melhoria significativa nos Estados brasileiros no período avaliado. Merece destaque o fato de Estados mais pobres do Norte e Nordeste terem sido os que mais melhoraram o IDI no período. Outra constatação importante foi que em 1999 sete estados registravam índice baixo (abaixo de 0,5) enquanto, em 2004, apenas Alagoas continuava nesta classificação.

É indispensável, portanto, que esse movimento de melhoria se alargue, se aprofunde e se acelere, com políticas integradas e novas formas de agir e financiar.

2006 Sala das Comissões, em de dezembro de

**Ricardo Santos**  
Deputado Federal (PSDB/ES)

**Carlos Humberto Manato**  
Deputado Federal (PDT/ES)



1DC2DF8C25