

Educação Infantil: a discussão dos Parâmetros Nacionais de Qualidade e Equidade começa no berço

DANIEL DOMINGUES DOS SANTOS^I

CAMILA MARTINS DE SOUZA SILVA^{II}

Introdução

NAS ÚLTIMAS três décadas, o Brasil passou por transformações significativas que posicionaram a Educação Infantil como um elemento central nas políticas públicas, especialmente no que se refere à estratégia para a primeira infância. Como consequência, observa-se uma ampla expansão do acesso, acompanhada por um aumento contínuo na demanda das famílias por vagas. A evidência científica,¹ contudo, indica que, se essa expansão do acesso não for acompanhada de garantias de que o serviço seja ofertado em um nível adequado de qualidade, a efetividade na promoção do desenvolvimento infantil pode ser comprometida. Diante disso, observam-se novas mobilizações em torno da construção de documentos que assegurem essa qualidade. A Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e as discussões sobre a criação de uma Avaliação Nacional da Educação Infantil – posteriormente incorporada ao Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) – são exemplos desse movimento. No período recente, constata-se a necessidade de reformulação do documento Parâmetros Nacionais de Qualidade da Educação Infantil de 2006 (anterior, portanto, à BNCC e às demais inovações citadas), que sintetiza as conclusões do debate sobre qualidade e as traduz em parâmetros capazes de orientar efetivamente as decisões de gestores municipais e equipes escolares na garantia da qualidade do serviço.

Este texto tem dois objetivos principais: (1) descrever o percurso que culminou na recente homologação do novo documento Diretrizes Operacionais Nacionais de Qualidade e Equidade para a Educação Infantil (DONQEEI) em 2024; e (2) apontar alguns desafios remanescentes que, a nosso ver, precisarão ser enfrentados nos próximos anos.

Sobre o aumento do interesse na Educação Infantil nos últimos 30 anos

É nítido que a Educação Infantil passou por uma mudança de papel no período pós-ditadura. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Es-

tatística (IBGE), a taxa de matrícula líquida na Pré-Escola mal superava 25% no momento da redemocratização (1985), cresceu para cerca de 50% no período em que o país discutia sua Lei de Diretrizes e Bases para a Educação (Brasil, 1996) e atingindo níveis próximos à universalização em 2025, com uma cobertura atual de 93%.² No caso das creches, mesmo na virada dos anos 2000, essa taxa não chegava a 10%, estando agora em quase 40%, evidenciada pela taxa nacional de 37,3% segundo o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), com alguns estados já superando a meta de 50% estabelecida no Plano Nacional de Educação (Brasil, 2014). O esforço do Brasil para alcançar essa cobertura foi significativo.³

Nesta seção, levantaremos os motivos pelos quais nossa sociedade tem demandado cada vez mais esse serviço e os motivos pelos quais nossos gestores públicos percebem a ampliação do acesso como parte importante de nossa estratégia de desenvolvimento humano. Em seguida, discutiremos como a identidade da Educação Infantil foi historicamente construída e ainda está em processo de adaptação para esse novo cenário que se apresenta. Nesse processo, alguns consensos possíveis foram obtidos e estão consolidados em dois documentos que se tornam o pilar fundamental para a tomada de decisões em resposta às tendências inicialmente discutidas: a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e o recente documento de Diretrizes Operacionais Nacionais de Qualidade e Equidade para a Educação Infantil (DONQEEI).

O crescente destaque da Educação Infantil nas políticas públicas

A Educação Infantil ganhou destaque e teve o acesso expandido por quatro principais razões. Os dois primeiros motivos estão relacionados a novas formas de organização da sociedade: o primeiro é a emancipação feminina, que facilitou o acesso das mulheres ao mercado de trabalho; o segundo são os desafios da parentalidade contemporânea, que demandam apoio na criação e educação dos filhos. Os terceiro e quarto motivos derivam de estudos recentes que ressaltam a importância da Educação Infantil para o desenvolvimento do capital humano. Dessa forma, o terceiro motivo é a contribuição direta da Educação Infantil para o sucesso em etapas educacionais subsequentes, promovendo um melhor desempenho acadêmico ao longo da vida escolar. Por fim, o quarto motivo é a capacidade da Educação Infantil de contribuir significativamente para a mobilidade social e a redução das desigualdades, ao promover uma base sólida para o desenvolvimento futuro da criança.

Dentre os quatro motivos citados, o que mais mobiliza a sociedade no Brasil é a necessidade de proporcionar acesso a bebês e crianças como um vetor fundamental para a emancipação das mulheres e sua participação no mercado de trabalho. Estudos mostram que, desde a implementação de políticas voltadas para aumentar o acesso às creches, a participação feminina no mercado de trabalho subiu significativamente (Scorzafave; Menezes-Filho, 2001). Almeida e Cardoso (2021) corroboram a forte correlação entre acesso e participação, mas

ênfatisam que essa relação tem historicamente declinado com o tempo. Muitos autores discutem se é a crescente inserção da mulher no mercado de trabalho que tem pressionado os governos a aumentar a oferta de creches, ou se foi o aumento da oferta que permitiu mais mulheres participarem desse segmento. Dutra et al. (2022) e Macedo e Pinheiro (2022) utilizam a pandemia de Covid como evento exógeno para verificar se uma abrupta redução do acesso afeta a participação feminina, mas não encontram evidências dessa direção de causalidade, ao passo que Attanasio et al. (2022) usam uma loteria de acesso ocorrida no Rio de Janeiro em 2007 para argumentar que obter o acesso de fato contribui para o aumento da oferta de trabalho feminino. Silva et al. (2024) mostram que, no caso da pré-escola, fatores demográficos, participação no mercado de trabalho e investimentos públicos, como o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (Fundeb), não têm papel decisivo como determinantes da expansão da oferta, concluindo que essa ocorre predominantemente como fruto de decisões não coordenadas de política pública.

Segundo dados do IBGE, a participação das mulheres no mercado de trabalho era de apenas 34% em 1988, reflexo das barreiras sociais e econômicas da época. Com a expansão do acesso à Educação Infantil e outras políticas de empoderamento, essas barreiras foram sendo superadas, levando a um aumento significativo na participação das mulheres, que alcançou 53,4% em 2022 (IBGE, 2022). O acesso à creche, ainda que não universalizado, tem sido um fator central que acentuou esse avanço, ao possibilitar maior conciliação entre trabalho e cuidado infantil.

O segundo motivo está relacionado às mudanças na estrutura social e ao avanço da tecnologia, que impõem novos desafios à parentalidade. As famílias de hoje estão educando crianças para um mundo altamente digitalizado e em constante mudança, uma realidade que elas próprias não vivenciaram em suas infâncias. Além disso, os novos arranjos familiares e a reorganização comunitária, cada vez mais urbanizada e com distanciamento da família ampliada, frequentemente concentram em menos cuidadores disponíveis as obrigações com os filhos, o que exige maior atenção às crianças. Isso torna a Educação Infantil um componente crucial no compartilhamento do cuidado infantil para enfrentar esses desafios, garantindo o desenvolvimento integral dos bebês e das crianças, e não apenas o desenvolvimento de habilidades acadêmicas, como tradicionalmente o sistema de educação pública insistentemente enfoca (Rimm-Kaufmann; Pianta, 2000). De acordo com o relatório do National Education Goals Panel (1997), o Painel Nacional de Objetivos Educacionais, nos Estados Unidos, por exemplo, enfatiza a importância do acesso à Educação Infantil como um elemento preventivo ao estresse familiar. Estudos indicam que as famílias no Brasil enfrentam dificuldades significativas devido à falta de tempo para interagir com os filhos, uma situação exacerbada pela necessidade de equilibrar trabalho e cuidados familiares, levando a um aumento da dependência em tecnologias digitais como forma de entretenimento (Cavicion, 2018).

O terceiro motivo pelo qual a Educação Infantil ganhou destaque está vinculado ao contexto das políticas públicas, nas quais evidências apontam que a Educação Infantil desempenha um papel crucial no preparo para as etapas educacionais subsequentes. Pesquisas recentes mostram que crianças que frequentam instituições de Educação Infantil de qualidade tendem a apresentar melhor desempenho acadêmico e socioemocional ao longo de suas trajetórias educacionais. Estudos como os de Camilli et al. (2010) e Van Belle (2016) destacam, ainda, os efeitos de longo prazo da Educação Infantil tanto na educação quanto nos resultados no mercado de trabalho. Além disso, uma meta-análise de Von Suchodoletz et al. (2023) revela que a qualidade da Educação Infantil está associada a melhores resultados nas crianças em termos de habilidades acadêmicas e sociocomportamentais. No Brasil, o estudo de Campos et al. (2011a, p.28) sugere que “a qualidade das pré-escolas está diretamente relacionada aos melhores resultados no desenvolvimento intelectual e sociocomportamental das crianças, e esses efeitos persistem nas avaliações realizadas aos 6 anos e mais”.

O quarto e último motivo relaciona-se com o potencial da Educação Infantil em aumentar a mobilidade social e diminuir as desigualdades sociais (Blossfeld et al., 2017; Meyers et al., 2004). No contexto educacional, a desigualdade educacional está intrinsecamente relacionada não apenas à quantidade, mas, sobretudo, à qualidade da oferta educacional. Isso torna o debate sobre a qualidade imprescindível. A desigualdade é indissociável do tema da qualidade educacional, evidenciando que a expansão do acesso por si só não é suficiente para combatê-la. A desigualdade só diminui se as crianças em situação de desfavorecimento se desenvolverem mais rapidamente que seus pares mais favorecidos, e isso significa que elas precisam ter ainda mais oportunidades na Educação Infantil, proporcionadas por meio de interações de qualidade. Infelizmente, resultados de pesquisas sugerem que, em geral, os serviços de melhor qualidade são oferecidos a crianças socialmente menos vulneráveis, fazendo que, muitas vezes, o sistema de Educação Infantil acabe por ampliar, ao invés de diminuir, as desigualdades (Meyers et al., 2004; Santos, 2016; Pinto et al., 2017).

Sem uma boa definição de qualidade, ou seja, sem a clareza sobre quais objetivos de sucesso escolar queremos alcançar para atender às necessidades dos bebês e das crianças pequenas, isso dificilmente será atingido. Um estudo influente nessa área foi conduzido pelo economista James Heckman, que demonstra que investimentos em programas de Educação Infantil de alta qualidade para crianças desfavorecidas podem gerar um retorno de 13 dólares para cada dólar investido, devido a melhores resultados em educação, saúde, comportamento social e emprego. Esse retorno é substancialmente maior do que os retornos de programas iniciados em idades mais avançadas, evidenciando a importância de intervenções precoces (García et al., 2017). Em estudo longitudinal conduzido em Sertãozinho (SP), Santos (2016) mostra que cerca de 20% da desigualdade de aprendizagem em linguagem no início do Ensino Fundamental entre filhos

de mães com baixa e alta escolaridade poderia ser eliminada com a eliminação da desigualdade de acesso à Educação Infantil entre esses dois grupos. No mesmo estudo, o autor revela que a desigualdade poderia ser reduzida em cerca de 50% caso os filhos de mães com baixa escolaridade frequentassem escolas de Educação Infantil semelhantes às frequentadas pelos filhos de mães com alta escolaridade.

Nesse cenário, o Brasil teve sucesso em expandir o acesso à Educação Infantil, e avaliações sobre o impacto dessa experiência na aprendizagem no Ensino Fundamental indicam um efeito significativo (Santos, 2016). No entanto, Pinto et al. (2017) mostram que os impactos da educação sobre a aprendizagem no Ensino Fundamental são desiguais, beneficiando mais os filhos das mães mais escolarizadas, o que, portanto, aumenta as desigualdades de aprendizagem. Esse padrão não é observado, em geral, no restante do mundo. Ao contrário, quando a qualidade do serviço oferecido é homogênea, é provável que as crianças mais vulneráveis sejam as mais beneficiadas, pois encontram na escola oportunidades que não teriam em outros contextos.

De fato, pesquisas mostram que a qualidade da Educação Infantil no Brasil deixa a desejar (Campos et al., 2011b; Cipriano et al., 2022) e que a qualidade é um elemento central para que a participação na Educação Infantil tenha impactos positivos no desenvolvimento e na aprendizagem da criança. Além disso, o estudo *O bairro e o desenvolvimento integral na primeira infância* (NCPI, 2021) ressalta que crianças em contextos vulneráveis enfrentam uma cumulatividade de riscos e adversidades, como a exposição prolongada a pobreza, insegurança alimentar, violência comunitária e falta de acesso a serviços básicos de saúde e educação, fatores que podem comprometer seu desenvolvimento. A cumulatividade de experiências negativas refere-se ao acúmulo progressivo de fatores de risco ao longo da infância, potencializando seus impactos negativos (NCPI, 2021).

A Educação Infantil brasileira em busca de identidade entre suas subetapas: creche e pré-escola

A Educação Infantil no Brasil foi historicamente construída a partir de uma fragmentação institucional e normativa entre creche e pré-escola, o que influencia diretamente sua identidade dentro da Educação Básica (Jakimiu, 2021). As creches, destinadas ao atendimento de crianças de 0 a 3 anos e 11 meses, foram inicialmente concebidas como espaços de assistência, com o objetivo principal de cuidar das crianças enquanto suas famílias trabalhavam. Em contraste, a pré-escola, voltada para crianças de 4 a 5 anos e 11 meses, esteve historicamente associada a uma perspectiva mais escolarizada, sendo frequentada, sobretudo, por famílias que buscavam antecipar o processo de alfabetização formal e o desenvolvimento acadêmico das crianças (Campos, 1999; Ponce; Durli, 2015; Jakimiu, 2021).

Enquanto em outros contextos internacionais o atendimento à primeira infância está articulado a diferentes setores, como assistência social, saúde e educação, no Brasil, a separação entre creche e pré-escola foi reforçada pela disputa

entre os Ministérios da Saúde, da Assistência Social e da Educação. Somente a partir da Constituição Federal de 1988 é que a Educação Infantil passou a ser gradualmente assumida pelo Ministério da Educação (Barbosa; Flores, 2020). Entretanto, mesmo após a sua inclusão como a primeira etapa da Educação Básica, com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) n.9.394/1996, a manutenção dos termos “creche” e “pré-escola” seguiu como um dos elementos que reforçam essa distinção e dificultam a construção de uma identidade coesa para a Educação Infantil. Essa fragmentação não se restringe à administração pública, mas impacta a formulação de políticas educacionais, a organização curricular e a percepção social sobre essa etapa (Jakimiu, 2021).

Diante desse cenário, o Brasil tem buscado consolidar uma identidade própria para a Educação Infantil, especialmente por meio de políticas curriculares. As Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI) de 2009 foram um marco nesse processo, sendo amplamente legitimadas por especialistas e profissionais da área como um documento que contempla as especificidades do trabalho pedagógico com as infâncias e que elucida sua função social dentro do âmbito do Ministério da Educação (Ponce; Durli, 2015).

A publicação das DCNEI representou um avanço na formalização da identidade da Educação Infantil. No entanto, com a formulação da BNCC em 2017, novos debates surgiram, gerando disputas e preocupações sobre o papel da Educação Infantil no contexto político de sua inserção na BNCC e suas consequências para o sistema educacional. A BNCC foi marcada por divergências entre diferentes atores políticos e acadêmicos. Com base no artigo de Barbosa e Flores (2020), foram destacados quatro pontos de tensão que ajudam a compreender a natureza desses conflitos, os quais serão apresentados a seguir com base na produção acadêmica das autoras.

Segundo Barbosa e Flores (2020), uma das principais preocupações foi a possibilidade de inserção dessa etapa no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), o que gerou receios de que práticas avaliativas quantitativas pudessem desconsiderar as especificidades do desenvolvimento infantil. Esse debate foi intensificado pela revogação da Portaria n.369/2016, que previa a criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb), e pela ausência de um modelo de avaliação adequado à Educação Infantil. Isso levantou questionamentos sobre a possível padronização do currículo e a consequente imposição de metas de aprendizagem, que poderiam distorcer o caráter lúdico e exploratório dessa etapa. A ideia de inserir objetivos de aprendizagem na Educação Infantil surgiu na BNCC e poderia ser utilizada como métrica avaliativa.

As autoras também destacam que foi fator de disputa a Política Nacional de Alfabetização (PNA), de 2019, que incluiu diretrizes específicas para a pré-escola. Além disso, o Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD), com suas edições mais recentes em 2018 e 2021, previu a aquisição

de obras didáticas para estudantes, professoras e gestoras da Educação Infantil. Essas políticas geraram preocupações de que a BNCC pudesse legitimar as políticas mencionadas acima e reforçasse um viés escolarizante na Educação Infantil, colocando a pré-escola com o foco principal na preparação para a alfabetização, em vez de consolidá-la como uma etapa com identidade própria voltada ao desenvolvimento integral das crianças. No caso do PNA, muitos especialistas apontavam uma contradição entre as diretrizes da BNCC e as propostas da Política Nacional de Alfabetização, já que a BNCC, publicada em 2017, defendia uma abordagem mais ampla para a Educação Infantil, enquanto o PNA enfatizava a alfabetização precoce como principal objetivo. Além disso, o PNLD, ao fornecer material didático direcionado às crianças, poderia limitar a ideia de Campos de Experiência, um conceito curricular da BNCC da Educação Infantil, que valoriza a exploração e a aprendizagem por meio de vivências práticas.

Por fim, outro ponto crítico do debate trazido pelas autoras refere-se à idade final da Educação Infantil, que gerou divergências quanto à inclusão ou não de crianças de seis anos nessa etapa. A legislação educacional brasileira estabelece que crianças que completam seis anos até 31 de março devem ingressar no Ensino Fundamental (Resolução CNE n.1/2010; Parecer CNE/CEB n.2/2018). No entanto, a implementação dessa norma gerou discussões, pois desconsidera as especificidades do desenvolvimento infantil e as dinâmicas locais, impactando diretamente a organização curricular da Educação Infantil e sua transição para o Ensino Fundamental.

Além dessas disputas, a Educação Infantil no Brasil enfrenta desafios estruturais e de financiamento, que impactam a efetivação das políticas curriculares. O Censo Educacional do Inep (2017) indica que 67% das matrículas da Educação Infantil estão na rede municipal, evidenciando o papel central das prefeituras na oferta desse atendimento. Nos últimos anos, inovações normativas, como o Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi), legislações que exigem maior qualificação dos educadores nas creches (Brasil, 1996; complementada pela Base Nacional Comum para a Formação Inicial de Professores da Educação Básica/BNC-Formação), e as metas de universalização do acesso à pré-escola e de 50% de cobertura para creches (PNE/2014) pressionaram sobremaneira os gastos dos gestores municipais com essa etapa educacional. Em contrapartida, novos fundos federais, como a reformulação do Fundef para Fundeb, bem como programas como o ProInfância, ampliaram as possibilidades de financiamento, embora muitos gestores alegam que esses recursos foram insuficientes para compensar o aumento global nos gastos.

Barbosa e Flores (2020) trazem que alguns autores argumentam que a Emenda Constitucional (EC) n.95/2016, que instituiu o Teto de Gastos, restringiu a ampliação do investimento público em áreas sociais, comprometendo a melhoria da qualidade e a ampliação das vagas. Além disso, a fragmentação entre creche e pré-escola (aprofundada pela obrigatoriedade da segunda, em

contraste com a primeira) perpetua desigualdades na estrutura, no financiamento e na valorização profissional, reforçando a dicotomia entre a creche como um espaço de assistência social e a pré-escola como uma preparação para o Ensino Fundamental.

Apesar dos receios citados anteriormente, a versão final da BNCC reforça os princípios e eixos trazidos pelas DCNEI, demonstrando conformidade com esse documento e avançando na organização curricular. Ao estruturar o currículo por campos de experiência e definir os direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento para a Educação Infantil, a BNCC reafirma a missão dessa etapa na perspectiva do público-alvo da política, que são os bebês e as crianças. Apesar dos desafios e possíveis consequências arriscadas, essa estrutura torna mais palpável para os profissionais da Educação Infantil o que, de fato, constitui o trabalho pedagógico com bebês e crianças. A seguir, serão apresentadas as inovações da BNCC para a Educação Infantil.

A BNCC da Educação Infantil: os princípios e a estrutura curricular para a Primeira Infância

A BNCC defende que as crianças têm direitos de aprendizagem, comprometendo-se com a função social de ampliar suas experiências e seu acesso ao repertório cultural e científico. Ela define como direitos de aprendizagem e desenvolvimento: Conviver, Brincar, Explorar, Expressar, Conhecer-se e Participar (Brasil, 2017). Para que a aprendizagem possa respeitar esses direitos, ela deve ser baseada no brincar e nas interações, que são os eixos estruturantes das práticas pedagógicas como estratégia de aprendizagem (Brasil, 2009), de modo a garantir o protagonismo das crianças frente às oportunidades de aprendizagem oferecidas.

A estrutura curricular da base é organizada para atender à função social dessa etapa e à natureza de como os pequenos aprendem, sugerindo uma organização curricular baseada em cinco campos de experiências para bebês e crianças: O eu, o outro e o nós; Corpo, gestos e movimentos; Traços, sons, cores e formas; Escuta, fala, pensamento e imaginação; e Espaço, tempo, quantidades, relações e transformações. Esses campos foram inspirados por uma experiência curricular italiana e fundamentados na filosofia de John Dewey (Finco; Barbosa; Faria, 2015). O princípio pedagógico dessa organização é proporcionar experiências pautadas nos interesses das crianças, com as professoras atuando como mediador para expandir as aprendizagens dos bebês e crianças.

Estabelecer qual a função social da Educação Infantil, as expectativas de transformação que deveria gerar no desenvolvimento de uma criança, e qual o conceito do que é um serviço de qualidade que atinja estes propósitos, é o primeiro passo para que possamos planejar e monitorar políticas que visem garantir os direitos da criança para além do acesso.

Os parâmetros de qualidade da Educação Infantil como documento que ancora a implementação da BNCC

Apesar dos avanços necessários na organização da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) na Educação Infantil, esse documento de caráter normativo, tem como principal objetivo apenas anunciar os princípios e objetivos dessa etapa. Dessa forma, a BNCC necessita de documentos auxiliares para apoiar sua implementação. Os Parâmetros, que a recém homologação nomeia como Diretrizes, cumprem esse papel ao definir práticas pedagógicas desejáveis, orientar a formação da equipe profissional e organizar normas para o equipamento escolar. Além disso, servem como base para estabelecer metas compreensíveis para a etapa, que podem ser incluídas no Plano Nacional de Educação, a ser revisto em 2024 e possivelmente homologado em 2025.

A trajetória dos parâmetros de qualidade na Educação Infantil no Brasil reflete as mudanças nas demandas sociais e nas políticas educacionais. Inicialmente, os parâmetros foram estabelecidos em 2006, sendo fundamentais para estruturar o atendimento na Educação Infantil (Brasil, 2006). Com a atualização da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) em 2017, em 2018 houve uma atualização do documento de parâmetros, mas este não foi homologado, deixando uma lacuna na garantia da qualidade.

As novas demandas sociais pós-pandemia do Covid-19 e os desafios de desigualdade tornaram evidente a necessidade de revisitar e atualizar esses parâmetros para refletir ações mais concretas e inclusivas. Reconhecendo essa necessidade, em 2024, o Ministério da Educação (MEC) enviou ao Conselho Nacional de Educação o documento com novos parâmetros nacionais de qualidade, alinhados à BNCC e respondendo às demandas contemporâneas por uma Educação Infantil que cuide, eduque e desenvolva integralmente as crianças desde os primeiros anos de vida. O Conselho Nacional de Educação (CNE) publicou a Resolução CNE/CEB n.1/2024, que aprova as Diretrizes Operacionais Nacionais de Qualidade e Equidade para a Educação Infantil (DONQEEI), em 22 de outubro de 2024.

Desafios para a implementação de uma nova política para a Educação Infantil focada em aspectos de qualidade

Nesta seção, discutiremos dois dos principais desafios que, em nossa percepção, ainda precisam ser superados para que a nova estrutura normativa, ancorada na BNCC e nas DONQEEI se torne efetiva.

O primeiro desafio está relacionado à necessidade de alinhamento entre os documentos da Educação Infantil e a estratégia avaliativa governamental, especialmente a avaliação externa. Desde a consolidação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), com a criação do Ideb em 2007, a avaliação tem se tornado um dos principais mecanismos de incentivo às decisões dos gestores educacionais no Brasil. O caráter periódico, a divulgação pública e a falta de outros indicadores de acompanhamento das escolas e redes de ensino

fizeram que esse indicador se tornasse a principal meta a ser perseguida a cada ciclo político (Louzada, 2020; Rosemberg, 2013). No entanto, a construção do Saeb antecede a criação de referenciais curriculares amplamente aceitos, o que faz que suas metas configurem um currículo oculto, competindo com o currículo oficial na definição das políticas educacionais. Na Educação Infantil, ainda não temos indicadores com repercussão tão ampla, mas existem diversas iniciativas em curso que nem sempre estão alinhadas às premissas expressas na BNCC e nas DONQEEI. Por outro lado, há um grupo expressivo no campo da Educação Infantil que é refratário à ideia de uma avaliação externa, com receio de que isso prejudique a construção da identidade da etapa. Na nossa leitura, é mais prudente alinhar a avaliação aos documentos oficiais do que permitir a criação de políticas avaliativas desalinhadas com os referenciais. Um cenário em que haja uma avaliação externa desalinhada com os documentos mencionados certamente coloca em risco a implementação de uma política educacional fundamentada nesses mesmos documentos.

Já o segundo desafio diz respeito à assimetria na profundidade e na prioridade com que os subsegmentos de creche e pré-escola vêm sendo discutidos no Brasil. A pré-escola, historicamente muito mais conectada ao restante da Educação Básica e reconhecida na academia e no poder público como parte do sistema educacional praticamente desde sua origem, desfruta de uma posição privilegiada. A nosso ver, há mais massa crítica na universidade e uma discussão mais consolidada sobre conceitos fundamentais de qualidade do serviço. Já a creche nos parece, por sua herança assistencialista, ser menos estudada sob a perspectiva educacional. Essa assimetria, a nosso ver, se reflete na profundidade do debate e na redação de nossos documentos. Esse ponto não é apenas um aspecto importante do processo de implementação da política educacional, mas ganha especial relevância à luz de uma literatura recente que enfatiza a importância dos primeiros mil dias (Berg, 2016; Unicef, 2017; Indrio et al., 2023) na construção do potencial humano, além de um cenário em que as famílias demandam, cada vez mais, o apoio do Estado na criação de seus filhos desde a primeira infância.

Avaliação externa como aliada ou inimiga da implementação da BNCC

Como mencionado, no Brasil, as decisões dos gestores são fortemente influenciadas pelo sistema de avaliação externa. O Saeb ainda utiliza conceitos tradicionais, como os dos censos escolares, que não são suficientes para uma avaliação que contemple plenamente os objetivos e direitos de aprendizagem e bem-estar das crianças, alinhados à Base. Atualmente, o Saeb avalia apenas os insumos educacionais na educação infantil e definir o que será avaliado ainda é um desafio a ser superado.⁴

A recém-aprovada DONQEEI reforça a necessidade de um sistema de avaliação que considere não apenas a oferta e a infraestrutura, mas também os processos pedagógicos e as interações educativas, conforme estabelecido nos artigos 25 a 28 das diretrizes. Assim, a avaliação da qualidade na Educação

Infantil deve abranger desde a demanda por vagas até as práticas pedagógicas e administrativas, alinhando-se ao princípio de uma Educação Infantil que integre cuidado e aprendizagem. As Diretrizes Operacionais advogam no art. 28, “A avaliação em larga escala deve ser construída como um meio de subsidiar e orientar a formulação e implementação de políticas educacionais do governo federal e dos entes subnacionais” (Brasil, 2024). Ou seja, o documento aborda a avaliação com a finalidade de colaborar no planejamento de políticas, e não para a políticas de consequências duras como bonificação, transferência de ICMS ou classificação de municípios ou escolas, como ocorre, por exemplo, com o Saeb dos anos iniciais e finais.

Na Educação Infantil vale a pena avaliar a qualidade da oferta educacional de modo holístico, o que envolve uma avaliação abrangente de insumos (condições de oferta), processos e resultados. Os insumos referem-se aos recursos disponíveis para a educação, incluindo o ambiente físico e materiais de aprendizagem, qualificação inicial das professoras. Os processos abrangem as interações entre educadores e crianças, a implementação do currículo e a abordagem pedagógica utilizada. Finalmente, os resultados são as aprendizagens e o desenvolvimento das crianças.

Na literatura internacional, existem meta-análises que sugerem que os indicadores mais associados à aprendizagem e ao desenvolvimento da criança são justamente os de processos, englobando as interações pedagógicas e afetivas entre adultos e crianças, e entre crianças com seus pares (por exemplo, Camilli et al., 2010). Os insumos contribuem para o desenvolvimento na medida em que favorecem bons processos, mas não estão em geral diretamente associados aos resultados das crianças.⁵ Dessa forma, os documentos inspiram a discussão de avaliação da qualidade dos processos educativos, ou seja, quais são as oportunidades de aprendizagens oferecidas aos bebês e crianças, isso deveria impulsionar que os processos escolares sejam incluídos no Saeb. Atualmente, os indicadores aferidos no Saeb se restringem a algumas características de insumo. Para o Brasil, Barros et al (2011) e Santos (2016) encontram resultados semelhantes.

Esse argumento se fortalece ao destaque que a literatura internacional e nacional traz das interações entre crianças (como a vasta literatura de Maria Clothilde Rossetti-Ferreira et al. (2000; 2004; 2009) e Oliveira (1993)) e entre adultos e crianças (McInnes et al., 2013; Howard et al., 2024), enfatizando a importância da mediação qualificada, que se apresenta na BNCC a partir do conceito de intencionalidade pedagógica.

Há alguns exemplos no Brasil de avaliação dos processos educativos. Recentemente, foi realizado um estudo nacional da qualidade da Educação Infantil pelo Laboratório de Estudos e Pesquisas em Educação e Economia Social (Lepes), com apoio das Fundações Maria Cecília Souto Vidigal (FMCSV), Itaú Social e do Movimento Bem Maior, em 12 municípios, utilizando a Escala de Avaliação dos Ambientes de Aprendizagens dedicados à Primeira Infância (Eapi)

(Cipriano et al., 2022). Essa escala, que é de uso aberto e gratuito, mostrou-se promissora para a avaliação dos processos educacionais, que pode orientar a supervisão pedagógica. No entanto, apesar da construção dessas escalas se basear em consensos internacionais e nacionais, elas precisam ser legitimadas e consensualizadas pelos conselhos profissionais da educação junto aos profissionais da ponta, pelo MEC, pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) e pela sociedade como um todo.

Após trazer essa discussão, reforça-se a argumentação de que o motivo para a inserção da avaliação de processo no Saeb, com parâmetros de qualidade como norte, é justamente impulsionar a implementação da BNCC, pois, sem essa estrutura de apoio, é razoável supor que a própria efetivação da Base esteja em xeque, dificultando a garantia da qualidade na educação infantil.

Desafios relacionados às crianças pequenas e muito pequenas

Dado o contexto assimétrico entre creche e pré-escola já citado, elencamos quatro obstáculos centrais na implementação de uma política focada em qualidade nas creches. A prioridade para a qualidade na Educação Infantil, especialmente nas creches, exige um esforço contínuo e uma pressão externa significativa, por parte tanto das instâncias governamentais quanto da sociedade civil. Esses quatro obstáculos serão destrinchados a seguir.

- **Qualidade da oferta para a Primeiríssima Infância**

A qualidade das interações nas creches influencia diretamente o desenvolvimento imediato dos bebês e estabelece as bases para sua aprendizagem futura. A rotina deve promover a interação entre pares, autonomia, exploração e descoberta, além de contar com profissionais capacitados para atender às especificidades da faixa etária. Estudos (Ortiz; Carvalho, 2012; Gonzalez-Mena; Eyer, 2014) indicam que a falta de um arcabouço normativo sólido para a creche dificulta o monitoramento e a garantia de direitos. Por exemplo, é essencial que as professoras integrem práticas pedagógicas às rotinas de cuidado, como na alimentação, promovendo autonomia, socialização e ampliando o repertório cultural das crianças.

No caso dos bebês, esses estão em uma fase da vida em que mais se desenvolvem, com o cérebro passando por um período de crescimento e plasticidade intensos. Segundo as pesquisas de Phillips e Shonkoff (2000), aproximadamente 90% do desenvolvimento sináptico ocorre nos primeiros 5 anos de vida, com uma parte significativa desse desenvolvimento acontecendo entre 0 e 2 anos. Nesse período, o cérebro é extremamente maleável e capaz de formar novas conexões rapidamente, o que torna as interações e estímulos recebidos nesta etapa cruciais para o desenvolvimento e aprendizagem (Berg, 2016; Unicef, 2017; Indrio et al., 2023)

Se, por um lado, a equipe escolar muitas vezes carece de repertório para uma estimulação apropriada nessa faixa etária, por outro, é preciso reconhecer que, para crianças pequenas e muito pequenas, as preocupações com o cuidado

são ainda mais importantes do que na pré-escola. A criança está mais vulnerável, algumas ainda são lactantes, e lhe falta autonomia para algumas atividades, o que demanda do professor responsabilidades nem sempre trabalhadas em sua formação inicial ou reconhecidas por ele como parte de suas atribuições. Mesmo na perspectiva da pesquisa acadêmica, parece-nos que existe bem menos produção sobre boas práticas para essa faixa etária do que para a pré-escola. Em suma, existem especificidades importantes que requerem um aprofundamento que ainda pode ser melhorado em nossos documentos.

- Baixa prioridade política para a creche

A matrícula de crianças menores de três anos é facultativa para as famílias, o que faz que a creche receba menos atenção dos gestores públicos e menor pressão por resultados em comparação com a pré-escola, cuja matrícula é obrigatória a partir dos quatro anos (Brasil, 1996; Brasil, 2013). Do lado das famílias, que ainda não têm sua demanda por acesso completamente atendida e muitas vezes recorrem a arranjos informais (sobre os quais nossas normas impõem poucas restrições), a obtenção da vaga já parece um privilégio. Somada à falta de repertório de muitos pais para entender o que, de fato, constitui um serviço de qualidade, também aqui existe dificuldade para que haja, naturalmente, uma pressão da sociedade civil por qualidade e pelo cumprimento das diretrizes estabelecidas na BNCC e as DONQEEI.

- Impacto dos convênios na qualidade da creche

Grande parte da expansão das creches tem ocorrido por meio de convênios, nos quais os municípios compram vagas em instituições filantrópicas, que passam a integrar a rede pública. No entanto, o Estudo Nacional da Qualidade da Educação Infantil (Cipriano et al., 2022) indicou que as creches conveniadas apresentam grande variação em termos de infraestrutura, formação profissional e práticas pedagógicas. A falta de controle rigoroso e de parâmetros bem definidos para essas instituições pode gerar desigualdade na qualidade dos serviços oferecidos, tornando urgente a implementação de mecanismos de monitoramento e avaliação mais eficazes. Nesse caso, talvez a simples existência de documentos norteadores seja pouco efetiva se não for acompanhada da criação de tais mecanismos e de um consenso sobre quais seriam as possíveis consequências em caso de descumprimento.

- Necessidade de articulação intersetorial no atendimento à primeiríssima infância

Conforme mencionado anteriormente, a faixa etária de zero a três anos é marcada por uma maior dependência da criança em relação aos adultos, tanto para educar quanto para cuidar. Nessa idade, as crianças ainda estão muito expostas ao contágio de diversas doenças, uma vez que seu sistema imunológico não está completamente desenvolvido. Elas também precisam de ajuda para realizar tarefas básicas de higiene e alimentação, têm dificuldade em verbalizar possíveis abusos por parte de adultos, entre outras vulnerabilidades. Por mais

amplo que seja o repertório do professor e da equipe escolar, nem sempre haverá meios para lidar com todas essas vulnerabilidades. A educação na primeiríssima infância envolve, portanto, não apenas a escola, mas também áreas como saúde e assistência social. Muitos programas intersetoriais incluem componentes pedagógicos, como ações de fortalecimento da parentalidade, que orientam as famílias a estimular e cuidar de seus filhos. Essa sobreposição de serviços reforça a importância de uma abordagem integrada, que garanta um atendimento adequado às necessidades das crianças pequenas e de suas famílias.

A Figura 1 resume os quatro desafios discutidos acima em relação à implementação de políticas para a etapa de 0 a 3 anos da educação infantil.



Fonte: Elaboração própria dos autores, 2024.

Figura 1 – Os quatro desafios relevantes para as Políticas Públicas Educacionais para a etapa dos bebês.

Considerações finais

Este capítulo teve como objetivo apontar os desafios da implementação das recém-homologadas Diretrizes Operacionais Nacionais de Qualidade e Equidade para a Educação Infantil (DONQEEI) em 2024, apresentando o contexto histórico desses desafios, os debates que os cercam e, sobretudo, os obstáculos específicos da etapa da creche. Defende-se a implementação dos Parâmetros como um caminho essencial para consolidar a BNCC na Educação Infantil e construir uma política para essa etapa que deixe de priorizar apenas o acesso. Nesse contexto, consideramos a avaliação como uma ferramenta indispensável para monitorar a qualidade das práticas pedagógicas, desde que organizada de modo coerente e harmônico com os demais documentos já homologados. Dessa forma, será pos-

sível começar a assegurar um desenvolvimento integral e equitativo, fortalecendo o direito à educação de qualidade desde os primeiros anos de vida.

Apesar dos avanços na constituição da identidade da Educação Infantil no Brasil, muitos desafios persistem, especialmente na educação dos bebês e crianças bem pequenas. Os Parâmetros de Qualidade devem ser compreendidos como instrumentos dinâmicos, ajustáveis às transformações sociais e educacionais, e fundamentais para orientar políticas públicas que garantam a equidade e a qualidade na educação infantil. Por isso, há a necessidade de revisões periódicas.

Defende-se que sua implementação deve estar articulada ao Plano Nacional de Educação (PNE), cuja revisão ocorrerá em 2025, e ao Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), pois essas políticas orientam a construção de estratégias para qualificar as práticas escolares. Ainda há resistência ao uso de normativas nessa etapa, devido ao receio de rotular um grupo tão diverso e vulnerável ou de responsabilizar as crianças pelos desafios educacionais. No entanto, o problema não reside na existência de parâmetros ou avaliações, mas sim na definição criteriosa desses instrumentos e nos usos que se fazem deles.

Notas

- 1 Ler Von Suchodoletz (2023) para uma meta-análise recente sobre o tema. No Brasil, Santos (2016), Pinto et al. (2017) e Barros et al. (2011) também exploram o assunto.
- 2 INEP: Painel de Monitoramento do PNE. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/inep-data/painel-de-monitoramento-do-pne>>. Acesso em: 15 fev. 2025.
- 3 Os dados mais recentes, da Pnad Contínua de 2022, indicam que o estado de São Paulo lidera as estatísticas de acesso à creche com 51% de cobertura, ante 10,2% do Amapá, último colocado. No agregado, o Brasil estava com 37,2% neste ano. No caso da pré-escola, apenas a região Norte ainda tem estados com menos de 90% de cobertura.
- 4 No governo de Dilma Rousseff, foi constituído um grupo de trabalho liderado pelo Inep para criar a Avaliação Nacional da Educação Infantil (Anei), mas, apesar da aprovação do Conselho Nacional de Educação (CNE), o resultado não foi homologado pelo governo subsequente. No governo de Jair Bolsonaro houve uma tentativa de consolidar os Parâmetros Nacionais de Qualidade da Educação Infantil, alinhados à Política Nacional de Alfabetização (PNA), mas o CNE não apreciou o documento, embora o Inep estivesse se preparando para elaborar uma estratégia avaliativa com base nele. No governo atual, a PNA foi, em grande parte, revogada, e houve sucesso na revisão do documento de Parâmetros. No entanto, não houve comunicação com o Inep para garantir que essa revisão fosse incorporada nos indicadores do Saeb para a Educação Infantil, que ainda não contempla aspectos centrais da BNCC nem a diretriz da DONQEEI, expressa no artigo 26, inciso IV, sobre o monitoramento de Práticas Pedagógicas e Interações, que deveria ser adotado por todos os entes federados.
- 5 Ver, por exemplo, Mashburn et al. (2008). Duncan e Magnuson (2013), contudo, ressaltam que há ao menos uma importante característica de insumo sistematicamente relacionada aos resultados de desenvolvimento das crianças, mesmo após controle por medidas de processo: o número de crianças por adulto.

Referências

- ALMEIDA, A. M.; CARDOSO, D. F. Educação infantil gratuita e a participação da mulher no mercado de trabalho: Uma análise do impacto da creche pública em 2001 e 2015 no Brasil. In: Fusco, W.; MYRRHA, L. J. D.; JESUS, J. C. de. (Org.) *Migração, trabalho e gênero*: Textos selecionados. S. l.: Abep, 2021. v.1, p.231-41.
- ATTANASIO, O. et al. *Public childcare, labor market outcomes of caregivers, and child development*: Experimental evidence from brazil (No. w30653). S. l.: National Bureau of Economic Research, 2022.
- BARBOSA, M. C. S.; FLORES, M. L. R. Base Nacional Comum Curricular: garantia ou ameaça à consolidação da identidade da Educação Infantil? *Conjectura: Filosofia e Educação*, n.25, 2020.
- BARROS, R. P. et al. Uma avaliação do impacto da qualidade da creche no desenvolvimento infantil. *Pesquisa e planejamento econômico*, v.41, p.213-32, 2011.
- BERG, A. The importance of the first 1 000 days of life. *Journal of Child & Adolescent Mental Health*, v.28, n.2, p.iii-vi, 2016.
- BLOSSFELD, H. P. et al. (Ed.) *Childcare, early education and social inequality*: An international perspective. S. l.: Edward Elgar Publishing, 2017.
- BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n.9.394/1996). *Diário Oficial da União*, Brasília, 1996.
- _____. Parâmetros nacionais de qualidade para a educação infantil. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica. 2006. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Educinf/eduinfparqualvol1.pdf>>.
- _____. *Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil*. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2009.
- _____. Lei n.12.796, de 4 de abril de 2013. Altera a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n.9.394, de 20 de dezembro de 1996). *Diário Oficial da União*, Brasília, 2013.
- _____. Lei n.13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm>.
- _____. *Base Nacional Comum Curricular* (BNCC), Brasília, 2017.
- _____. Conselho Nacional de Educação. Resolução CNE/CEB n.1, de 17 de outubro de 2024: Institui as Diretrizes Operacionais Nacionais de Qualidade e Equidade para a Educação Infantil. *Diário Oficial da União*, seção 1, p.39, 2024. Disponível em: <<https://abmes.org.br/arquivos/legislacoes/Resolucao-cne-ceb-001-2024-10-17.pdf>>.
- CAMILLI, G. et al. Meta-analysis of the effects of early education interventions on cognitive and social development. *The Teachers College Record*, v.112, n.3, p.579-620, 2010.
- CAMPOS, M. M. A mulher, a criança e seus direitos. *Cadernos de pesquisa*, p.117-127, 1999.
- CAMPOS, M. M. et al. A Contribuição da educação infantil de qualidade e seus impactos no início do ensino fundamental. *Educação e Pesquisa*, v.37, n.1, p.15-33, 2011a.

- _____. et al. A qualidade da educação infantil: um estudo em seis capitais brasileiras. *Cadernos de pesquisa*, v.41, n.142, p.20-54, 2011b.
- CAVICION, L. Educação de filhos no século XXI: Avanços e desafios (Entrevista com Lídia Weber). *Revista PsicoFAE: Pluralidades em Saúde Mental*, v.7, n.1, p.9-14, 2018.
- CIPRIANO, A. C. et al. *Sumário executivo da avaliação da qualidade da educação infantil: um retrato pós-BNCC*. São Paulo: Fundação Maria Cecília Souto Vidigal. 2022. Disponível em: <https://biblioteca.fmcsv.org.br/biblioteca/estudo-nacional-qualidade-educacao-infantil/?gad_source=1&gclid=CjwKCAiAtsa9BhAKEiwAUZAszS4Ij4ulHdCOObyO77eh0ihbmdyFYknits9AaUAq9J7yAGXLv7B3RRoCubsQAvD_BwE>.
- DUNCAN, G. J.; MAGNUSON, K. Investing in preschool programs. *Journal of economic perspectives*, v.27, n.2, p.109-32, 2013.
- DUTRA, C. et al. Fechamento das Creches no Contexto da Covid-19 e Participação Laboral Feminina. 2022. Disponível em: <https://www.anpec.org.br/encontro/2022/submissao/files_I/i13-099c6a251a548f6b3b417a6b759f55d1.pdf>.
- FINCO, D.; BARBOSA, M. C. S.; FARIA, A. L. G. (Org.) *Campos de experiências na escola da infância: contribuições italianas para inventar um currículo de educação infantil brasileiro*. Campinas: Edições Leitura Crítica, 2015.
- GARCÍA, J. L. et al. *Os benefícios do ciclo de vida de um programa influente para a primeira infância* (No. w22993). National Bureau of Economic Research, 2017. Disponível em: <<https://docs.iza.org/dp10456.pdf>>.
- GONZALEZ-MENA, J.; EYER, D. W. *O cuidado com bebês e crianças pequenas na creche: Um currículo de educação e cuidados baseado em relações qualificadas*. S. l.: AMGH Editora, 2014.
- HOWARD, S. J. et al. Measuring the quality of adult-child interactions in the context of ECEC: A systematic review on the relationship with developmental and educational outcomes. *Educational Psychology Review*, v.36, n.1, p.6, 2024.
- INDRIO, F. et al. The key 1000 life-changing days. *Global Pediatrics*, v.4, 100049, 2023. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2667009-723000155>>.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Taxa de matrícula líquida na Pré-Escola e nas creches [1985-1996]*. Rio de Janeiro: IBGE, 1996.
- _____. *Taxa de participação das mulheres no mercado de trabalho*. Rio de Janeiro: IBGE, 2022.
- _____. *Educação: PNAD Contínua 2022*. IBGE, 2023.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). *Resumo técnico: Censo da Educação Básica 2017*. Disponível em: <https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resumo_tecnico_censo_da_educacao_basica_2017.pdf>.
- _____. *Painel de Monitoramento do PNE*. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/inep-data/painel-de-monitoramento-do-pne>>. Acesso em: 15 fev. 2025.
- JAKIMIU, V. C. D. L. A manutenção da cisão histórica entre “creche” e “pré-escola” e as implicações para a declaração e efetivação do direito à educação no contexto da educação infantil. *Jornal de Políticas Educacionais*, v.15, 2021.

- LOUZADA, V. A educação infantil, o SAEB e o contexto gerado pela Covid-19. *Linhas Críticas*, v.26, 2020.
- MASHBURN, A. J. et al. Measures of classroom quality in prekindergarten and children's development of academic, language, and social skills. *Child development*, v.79, n.3, p.732-49, 2008.
- MACEDO, N. G. D. R.; PINHEIRO, L. S. Determinantes da participação das mulheres brasileiras na força de trabalho durante a pandemia da covid-19. *IPEA: Mercado de Trabalho: conjuntura e análise*, v.73, p.43-58, 2022.
- McINNES, K. et al. The nature of adult-child interaction in the early years classroom: Implications for children's perceptions of play and subsequent learning behaviour. *European Early Childhood Education Research Journal*, v.21, n.2, p.268-82, 2013.
- MEYERS, M. K. et al. Inequality in early childhood education and care: What do we know. *Social inequality*, v.223, 2004.
- NCPI - COMITÊ CIENTÍFICO DO NÚCLEO CIÊNCIA PELA INFÂNCIA. Estudo n.VI: O Bairro e o Desenvolvimento Integral na Primeira Infância, 2021. Disponível em: <<http://www.ncpi.org.br>>.
- OLIVEIRA, Z. D. M. R. D.; ROSSETTI-FERREIRA, M. C. O valor da interação criança-criança em creches no desenvolvimento infantil. *Cadernos de Pesquisa*, v.87, p.62-70, 1993.
- ORTIZ, C.; CARVALHO, M. T. V. *Interações: ser professor de bebês – cuidar, educar e brincar, uma única ação*. 1. ed. São Paulo: Edgard Blücher, 2012.
- PINTO, C. C. D. X.; SANTOS, D.; GUIMARÃES, C. The impact of daycare attendance on math test scores for a cohort of fourth graders in Brazil. *The Journal of Development Studies*, v.53, n.9, p.1335-57, 2017.
- PHILLIPS, D. A.; SHONKOFF, J. P. (Ed.) *From neurons to neighborhoods: The science of early childhood development*. S. l.: s. n., 2000.
- PONCE, B. J. ; DURLI, Z. Currículo e identidade da educação infantil. *Currículo sem Fronteiras*, v.15. n.3, p.775-92, 2015.
- RIMM-KAUFMAN, S. E.; Pianta, R. C. An ecological perspective on the transition to kindergarten: A theoretical framework to guide empirical research. *Journal of Applied developmental psychology*, v.21, n.5, p.491-511, 2000.
- ROSSETTI-FERREIRA, M. C.; AMORIM, K. S.; SILVA, A. P. S. Uma perspectiva teórico-metodológica para análise do desenvolvimento humano e do processo de investigação. *Psicologia: Reflexão e Crítica*, v.13, n.2, p.281-93, 2000.
- ROSSETTI-FERREIRA, M. C. et al. (Org.) *Rede de significações e o estudo do desenvolvimento humano*. Porto Alegre: Artmed, 2004.
- ROSSETTI-FERREIRA, M. C.; AMORIM, K. D. S.; OLIVEIRA, Z. D. M. R. D. Olhando a criança e seus outros: uma trajetória de pesquisa em educação infantil. *Psicologia USP*, v.20, p.437-64, 2009.
- ROSEMBERG, F. Políticas de educação infantil e avaliação. *Cadernos de Pesquisa*, v.43, p.44-75, 2013.
- SANTOS, D. D. *Impactos do ensino infantil sobre o aprendizado: Benefícios positivos*,

mas desiguais. Ribeirão Preto, 2016. Tese (Livre-Docência) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo.

SCORZAFAVE, L. G.; MENEZES-FILHO, N. A. *Participação feminina no mercado de trabalho brasileiro*: evolução e determinantes. S. l.: s. n., 2001.

SILVA, T. et al. Preschool expansion in Brazil: An analysis of historical determinants. *Brazilian Journal of Political Economy*, v.44, n.2, p.357-76, 2024. <https://doi.org/10.1590/0101-31572024-3476>

UNICEF. *First 1000 Days*: the critical window to ensure that children survive and thrive. 2017. Disponível em: <<https://www.unicef.org/southafrica/media/551/file/ZAF-First-1000-days-brief-2017.pdf>>.

UNITED STATES. National Education Goals Panel. *Special early childhood report 1997*. National Education Goals Panel, 1997.

VAN BELLE, J. Early Childhood Education and Care (ECEC) and Its Long-Term Effects on Educational and Labour Market Outcomes. *Research Report*. Rand Europe, 2016.

VON SUCHODOLETZ, A. et al. Early childhood education and care quality and associations with child outcomes: A meta-analysis. *Plos one*, v.18, n.5, e0285985, 2023.

RESUMO – Nas últimas décadas, a Educação Infantil consolidou-se como eixo estratégico nas políticas públicas brasileiras. Este artigo analisa os desafios contemporâneos dessa etapa e a importância de parâmetros nacionais de qualidade. Pesquisas destacam a relevância dos primeiros anos de vida para o desenvolvimento humano, alertando sobre os riscos da oferta sem qualidade. A criação da BNCC e a incorporação da Educação Infantil ao Saeb refletem esse movimento. No contexto da reformulação dos Parâmetros Nacionais de Qualidade, culminando nas Diretrizes Operacionais Nacionais de Qualidade e Equidade para a Educação Infantil (DONQEEI, 2024), o texto discute desafios remanescentes, como a qualidade da oferta para a primeiríssima infância, a baixa prioridade política dada à creche, os impactos dos convênios na qualidade do atendimento e a necessidade de articulação intersetorial para garantir um cuidado integral na primeira infância.

PALAVRAS-CHAVE: Qualidade da Educação Infantil, Parâmetros de qualidade na educação, Primeira infância.

ABSTRACT – This article analyzes the contemporary challenges of this stage and the importance of national quality standards. Research highlights the significance of the early years of life for human development, warning of the risks of providing education without quality. The creation of the BNCC and the inclusion of early childhood education in the SAEB reflect this movement. In the context of the reformulation of the National Quality Parameters, culminating in the National Operational Guidelines for Quality and Equity in Early Childhood Education (DONQEEI, 2024), the text discusses remaining challenges, such as the quality of provision for infants and toddlers, the low political priority given to daycare, the impact of partnerships on service quality, and the need for intersectoral coordination to ensure comprehensive care in early childhood.

KEYWORDS: Quality of early Childhood Education, Quality standards in education, Early childhood.

Daniel Domingues dos Santos é professor associado de Economia na Universidade de São Paulo (USP), campus Ribeirão Preto. Coordenador do Laboratório de Estudos e Pesquisas em Educação e Economia Social (Lepes). @ – ddsantos@fearp.usp.br / <https://orcid.org/0000-0002-2605-2736>.

Camila Martins de Souza Silva é pedagoga pela Universidade de São Paulo (USP) no Campus de Ribeirão Preto. Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Pesquisadora no Lepes.

@ – camila.martins.souza@alumni.usp.br / <https://orcid.org/0000-0003-2125-5902>.

Recebido em 7.8.2024 e aceito em 13.3.2025.

^I Universidade de São Paulo, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. Ribeirão Preto, São Paulo, Brasil.

^{II} Universidade Federal de São Carlos, Programa de Pós-Graduação em Educação, São Carlos, São Paulo, Brasil.