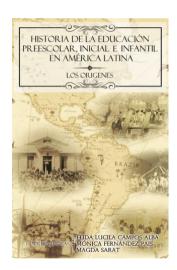


ISBN: 978-607-99647-9-5

Editorial de la Sociedad Mexicana de Historia de la Educación

Registro Padrón Nacional de Editores: 978-607-99647 Depósito Legal en Biblioteca Nacional de México https://libros.somehide.org/index.php



Sarat, M., Côco, V., y WayhsTrein Montiel, L. (2025). Educação infantil no Brasil: percursos da legislação. En E. L. Campos Alba, M. Fernández Pais y M. Sarat (coordas.), Historia de la educación preescolar, inicial e infantil en América Latina. Los orígenes (pp. 81-102). Sociedad Mexicana de Historia de la Educación.

DOI: https://doi.org/10.29351/ed-somehide.31.c205

Esta obra se encuentra bajo una licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

Educação infantil no Brasil: percursos da legislação

Magda Sarat Valdete Côco Larissa WayhsTrein Montiel

objetivo deste capítulo é sintetizar um aspecto da história da educação das crianças no Brasil referente às formas de atendimento educativo: a legislação que regula a oferta da educação infantil. Nesse sentido, cabe especificar que, conforme a legislação vigente (Brasil, 1996), a educação infantil está integrada à educação básica, como primeira etapa, reunindo as subetapas da creche (para crianças de até três anos) e da pré-escola (crianças de quatro e cinco anos). O atendimento, conforme preceito constitucional (Brasil, 1988), se efetiva sustentado numa dupla titularidade do direito, abarcando o reconhecimento do direito das crianças e, também, das famílias (Rizzi e Ximenes, 2010).

Observando essa configuração integrada ao desenvolvimento da educação infantil, análises vêm apontando para a construção de pertencimento ao sistema de ensino (vinda dos setores de assistência social), num quadro de avanços nos serviços de atendimento à primeira infância, ainda que persistam desafios na concretização das políticas públicas (Nunes et al., 2011; Côco, 2025).

Nesse contexto, para a produção deste texto, em termos teóricometodológicos, perquirimos o itinerário normativo da educação infantil sustentadas na parceria com pesquisas que desenvolvemos nas instituições de nossas vinculações –Universidade Federal da Grande Dourados/MS/BR, Universidade Federal do Mato Grosso do Sul/Campus de Naviraí/MS/BR e Universidade Federal do Espírito Santo/BR—, em conexões com o desenvolvimento de grupos de pesquisa, com o ensino nos cursos de licenciatura e com a extensão, dirigida à formação continuada de docentes que atuam nas instituições. Essa parceria permitiu interagir com um conjunto de referências conexas à regulação da educação infantil no Brasil, no horizonte de diálogo com uma revisão de literatura situada em estudos de análise documental de bases legais da educação (Nunes et al., 2011; Côco et al., 2021; Coutinho e Côco, 2022; Francelino e Côco, 2023; Montiel e Sarat, 2023). Nessa abrangência, trabalhamos na atenção à processualidade do real, de modo a reconhecer a historicidade das ações (Konder, 2002).

Nesse movimento, organizamos o capítulo em dois subtópicos, acrescidos desta introdução e das considerações finais. Assim, seguimos com destaques sobre a história da educação das infâncias e do atendimento educacional, e passamos ao enfoque da legislação que normaliza o atendimento às infâncias e às crianças brasileiras, com vistas a sintetizar alguns elementos dos percursos normativos da educação infantil nacional.

Sobre a história da educação infantil no Brasil

Na atenção à processualidade dos eventos, tomamos a historicidade da educação infantil em pertencimento à conjuntura, de modo a considerar que a educação interage com várias questões, agrega intervenientes e mobiliza repercussões, de várias ordens (em especial, afetas à vida das crianças). Com isso, apontamos para conquistas, avanços, desafios, retrocessos, disputas e mobilizações, permitindo atentar para transformações no campo da educação das crianças, desde bebês (Côco, 2013).

Nesse sentido, podemos considerar que, no Brasil, a educação das crianças pequenas, de até seis anos, teve suas origens voltada para um atendimento de cunho assistencial e filantrópico, coordenado por ações de médicos higienistas, juristas e religiosos, entre outros, nos finais do

século XIX e início do século XX. Tal educação pretendia atender às crianças em situação de abandono ou miséria, geralmente voltada às classes mais vulneráveis economicamente. Em textos anteriores (Montiel e Sarat, 2022, 2023) sobre a temática, procuramos destacara história da educação infantil e priorizar uma determinada região do Brasil, mas ainda assim podemos dizer que, no país todo:

A criação de instituições de atendimento às crianças data de séculos precedentes, mas foi no século XIX que as mudanças no mundo do trabalho levaram um grande número de mulheres pobres a deixar seus filhos e ingressar nas novas relações de produção, implicando novos cuidados com a educação dos seus rebentos. Os primeiros estabelecimentos criados tinham por função acolher as crianças enquanto as mães trabalhavam, tornando-se lugares de guarda e proteção [Sarat e Sá, 2022, p. 386].

Essas ações iniciais foram voltadas a um atendimento que previa cumprir uma necessidade, uma pauta de "falta". Com inspiração na Europa e nos modelos do início do século xx, foram implantados institutos, associações de damas, creches e escolas maternais ligadas às fábricas para atender os filhos dos operários em programas assistenciais, para proteger e acolher as crianças.

Além dessas instituições, a historiografia registra também a presença dos jardins de infância de caráter privado, destinados aos filhos das classes mais abastadas economicamente. Acompanhando os ideais de progresso do país e os movimentos de modernização do início do século xx, tinha-se, na educação das crianças, a perspectiva para um país civilizado e moderno (Rodrigues, 2018).

Nos registros documentais sobre a história do atendimento no Brasil, uma das primeiras referências históricas que temos é o documento *Histórico da proteção à infância no Brasil (1500-1922)*, escrito e publicado no país pelo doutor Moncorvo Filho, que já indicava essa perspectiva da educação da criança como parte de um ideário da modernidade. Sobre o tema, escreve Moysés Kuhlmann Jr. (2001, 2004, 2007). Além deste, trataram da história do atendimento e da assistência à infância as autoras Kramer (1995), Irene Rizzini e Irma Rizzini (1990, 2004), Kishimoto (1988), entre outras, além de trabalhos focalizando as particularidades de diferentes regiões do Brasil.

Em meados do século xx, com o aumento das mulheres no mercado de trabalho a partir de 1960, emerge a necessidade de entidades para educação das crianças, já agregando uma visibilidade ligada alugar de boa educação (Kuhlmann, 2001). Tais mudanças no contexto social possibilitaram uma nova estruturação da dinâmica familiar, atingida pelo trabalho feminino. Nesse quadro de transformações sociais, fomentam-se alterações no entendimento do que seria uma educação para/na infância necessária a todas as classes sociais. Nas tensões entre concepções e possibilidades de encaminhar as políticas públicas, evidenciam-se mobilizações pela expansão do atendimento às crianças, embora sejam de conhecimento das nossas investigações as lacunas persistentes nesse atendimento, que não se estende a todas as crianças e não contempla a totalidade das mães trabalhadoras, pois os indicadores vão informar, ao longo do tempo, a presença de uma demanda maior do que a oferta de serviços de educação infantil no país, em especial na subetapa da creche (Côco, 2025).

Outro aspecto da história da educação no Brasil que leva ao debate sobre o delineamento dos direitos sociais, principalmente do direito à educação, é a observação de um dualismo: as iniciativas de atendimento em creches e pré-escolas ao longo da história tiveram um caráter compensatório, visando "dar aos mais pobres" uma educação de qualidade duvidosa e permitindo aos mais abastados uma educação preparatória para os anos seguintes (Kramer, 1995). Nesse quadro, em termos da estruturação da oferta, temos a ampliação das ações de educação das criançasno período da Ditadura Militar –1964-1982—. Esta, no entanto, preconizou uma educação centrada em programas paliativos e de baixa qualidade para as populações pobres.

Desse modo, concepções e formas de organização da educação infantil ao longo da nossa história permitem observar configurações de atendimentos que separam as crianças, com recortes de classes sociais, e isso será apontado por Kuhlmann Jr. (2007) como perspectivas teóricas distintas. Na comunicabilidade social, segundo o historiador, ambas as propostas educativas eram pedagógicas, mesmo as assistenciais, pois tinham um projeto político que as fundamentava e colocava cada classe no seu *devido lugar*. Ou seja, uma educação para a submissão

e outra para a emancipação. Daí, podemos inferir que, tanto no Brasil como em outros países da América Latina, a educação das camadas populares tinha o objetivo de disciplinar e apaziguar as relações sociais, buscando uma formação voltada para a conformação e obediência, com uma proposta educativa orientada, em geral, para práticas assistenciais (Kuhlmann e Fernandes, 2004). Por outro lado, as ações de caráter educativo estavam destinadas às crianças da elite, representadas pelos jardins de infância (kindergartens), com enfoque pedagógico e cognitivo.

Nesse contexto, as concepções e práticas educacionais definiam modelos educativos: enquanto um deles voltava-se para um viés pedagógico ligado ao desenvolvimento e à aprendizagem, o outro estava mais focado em ações de cuidado e guarda, na perspectiva assistencialista de submissão. Segundo Kuhlmann Jr. (2007), tal perspectiva dicotômica nas formas de atendimento precisa ser entendida como processos sociais e históricos organizados por diferentes contextos, e não podemos interpretar a "educação como o lado do bem e a assistência como o império do mal, assim como se estabelece uma posição inconciliável entre ambas" (Kuhlmann e Fernandes, 2004, p. 202), pois ela ocorre nas instituições, e estas definem seu caráter, sua forma de administrar e as propostas pedagógicas desenvolvidas no seu interior.

No Brasil, ascreches desempenharam um papel de cuidado para as crianças das classes menos favorecidas, de modo a educá-las para a conformação e a disciplina. No entanto, não podemos desconsiderar possibilidades —nas particularidades das formas de constituição das instituições e das ações educativas— de emergência de outras práticas, assim como de contribuição dessas instituições, especialmente no atendimento às mães trabalhadoras. São vários elementos que vão, progressivamente, negociando o direito das crianças pequenas à educação, evidenciando carências, mobilizações e transformações. Conforme a bibliografia:

A creche aparece na CLT - Consolidação das Leis do Trabalho em 1943, como obrigação das empresas que empregam mais de 30 mulheres acima de 16 anos de manter um local apropriado para *guardar os filhos* das empregadas, no período de amamentação. Repare que a ideia era apenas guardar as crianças. Estas tidas como objetos que pudessem ser guardados enquanto as mulheres trabalhavam. Mesmo com a lei, no entanto, pouquíssimas

creches foram criadas. A pesquisa sobre creches em empresas feita pelo Conselho Estadual da Condição Feminina de São Paulo em 1984 revelou que de mais de 60 mil empresas existentes no estado de São Paulo, apenas 38 tinham um berçário ou uma creche [Teles, 2015, p. 22, grifo da autora].

Numa mirada panorâmica das particularidades da creche e da pré-escola, observa-se que as creches eram "instaladas em equipamentos simples, aproveitando espaços 'ociosos' da comunidade e orientadas por uma concepção preventiva e compensatória do atendimento infantil" (Campos et al., 1995, p. 32). Tais projetos tinham também o objetivo de evitar a desnutrição e a mortalidade infantil. A princípio, eram instituições de caráter experimental, mas depois tornaram-se o principal programa de atendimento ao pré-escolar no país, especialmente para as periferias.

Principalmente entre as décadas de 1970 e 1980, a educação pré-escolar estava restrita às crianças de três a seis anos, com um atendimento pautado em modelos e propostas de políticas compensatórias com origens estrangeiras, propondo-se a compensar as "carências" vividas pelas classes populares. Acumulando críticas situadas nos riscos de reforçar estereótipos e desigualdades, esse ideário alimentou práticas que não supriam necessidades de ordem física, material, social e psicológica. Além de pretender "ocupar o lugar da falta moral, econômica e higiênica da família, a creche também terá que dar conta da carência afetiva, social, nutricional e cognitiva da criança" (Haddad, 1991, p. 114). Diante disso, e caracterizadas pela concepção e difusão de uma pedagogia que objetivava atender, a baixo custo, o maior número de crianças, foram implantadas experiências aproveitando recursos da comunidade e propondo ações paliativas e temporárias, de qualidade discutível (Sarat e Sá, 2022, p. 365).

A partir desses acúmulos, assinalamos que a trajetória da Educação Infantil no Brasil terá as marcas (ainda que tensionadas) dessas perspectivas, entendidas como medidas para solucionar os problemas, incluindo a escolarização. Esse quadro ganha novas nuances a partir de meados do século xx, num contexto de redemocratização do país. Com isso, no horizonte de reposicionar as lógicas que marcam o binômio «cuidar-educar», um outro arcabouço normativo ganha vigor, com a

progressiva produção de novas legislações e orientações à educação das crianças pequenas, conforme trataremos a seguir.

HISTÓRIA DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL: O PERCURSO DA LEGISLAÇÃO

Conforme viemos destacando, a história do atendimento à criança pequena em âmbito nacional agrega uma complexidade de fatores, abarcando componentes ideológicos, psicológicos, econômicos, políticos e sociais, especialmente implicados com as negociações referentes ao papel das mulheres na educação de seus filhos, ao reconhecimento das crianças como cidadãos de direitos e à configuração da educação no projeto nacional.

No bojo das iniciativas de expansão da oferta da educação infantil, podemos informar que, a partir dos anos 1970, se inicia uma discussão acerca do estabelecimento de pré-escolas como projetos de concepções compensatórias para crianças desfavorecidas, norteadas por análises de economistas que remetiam ao ensino a solução para os problemas de insuficiência do 1º grau, a partir de uma concepção de que a criança deveria ser preparada para viver as experiências do próximo nível de ensino quando adentrasse na escola. Em 1975, foi realizado o Diagnóstico Preliminar da Educação Pré-Escolar, editado pelo Ministério da Educação, e tais relatórios apresentavam a interferência do processo de privação cultural no desenvolvimento do ensino-aprendizagem para as crianças das classes populares.

Portanto, no quadro de uma sociedade marcada pela noção desenvolvimentista (situada no propósito de acelerar a industrialização e superar o subdesenvolvimento), emerge a proposta de que a pré-escola deveria ser introduzida como forma de compensar tais carências, pois serviria para resolver problemas de ineficácia da primeira série. Nas negociações sobre a especificidade da educação infantil, muitos outros debates sobre seu caráter pedagógico se efetivaram, especialmente mobilizados com a abertura política, a partir da década de 1980. Dentre as muitas questões em disputa, destacamos a força do tema referente ao acesso à educação para todas as crianças, no horizonte da mobilização de políticas articuladas, situadas no reconhecimento das crianças como cidadãs, sujeitos de direitos.

Nessa perspectiva, destacamos a Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), que concretizou, pela primeira vez na história da infância, o direito da criança como cidadã, apontando, no artigo 208, que o atendimento em creches e em pré-escolas constituía um direito social da criança e dever do Estado. A Constituição Federal de 1988, reconhecida como a "Constituição Cidadã", em seu texto, no artigo 208, inciso IV, estabelece a educação infantil como direito da criança e dever do Estado, garantindo atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade. Tivemos uma mudança em 2006¹ (Brasil, 2006) que alterou a Lei: atualmente, a educação infantil compreende o atendimento de zero a cinco anos. Destacamos ainda a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança (Brasil, 1990b), que também estabeleceu garantias e o bem-estar infantil.

Nesse período, ainda na década de 1980, tivemos o debate sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, Lei Federal nº 8.069/1990 (Brasil, 1990a), que criou uma legislação com o intuito de promover a garantia do atendimento à criança e ao adolescente, reconhecendo-os como sujeitos e priorizando seu desenvolvimento integral. O ECA estabelece um conjunto de normas e diretrizes que visam garantir condições adequadas para o seu bem-estar físico, mental, moral e social (Brasil, 1990a). Conforme seu texto:

Art. 3º A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade.

Hoje, a educação infantil no Brasil atende as crianças de zero a cinco anos de idade depois da mudança de Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006, que altera a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional –LDB–, Lei nº 9.394/96. Todavia, ainda que a LDB defina, como faixa etária atendida na educação infantil, zero a cinco anos, cabe considerar o estabelecimento do corte etário, de modo a reconhecer a presença das crianças que completam seis anos após 31 de março (data estabelecida como corte etário) nessa etapa educacional. De todo modo, em síntese, a lei determina que o ensino fundamental tenha duração de nove anos e que a matrícula seja obrigatória a partir dos seis anos de idade.

Essa legislação, de reconhecimento de que a criança tem direito ao atendimento, mobiliza mudanças situadas na importância da infância e do cuidado com todas as crianças no país. Nesse sentido, atualmente, a legislação da educação infantil no Brasil está estruturada com diversos marcos legais, que estabelecem os direitos das crianças, os deveres do Estado e os parâmetros para o funcionamento das instituições de ensino.

Observando a composição desses acúmulos, é possível assinalar que nos anos 90 do século xx foi crucial, pois muitas políticas sociais, educacionais e pedagógicas em âmbito nacional foram propostas, com o objetivo de assegurar o cuidado e a educação das crianças pequenas. Nessa direção, o percurso histórico indica novas políticas públicas educacionais e culmina no reconhecimento da especificidade de educação infantil, que abrange a creche e pré-escola, atendendo crianças de zero a cinco anos. Essa conquista se deu por meio da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN, Lei Federal nº 9.394/96, que explicita:

Art. 29. A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança de até 5 (cinco) anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade.

Art. 30. A educação infantil será oferecida em: I - creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade; II - pré-escolas, para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade [Brasil, 1996].

Nesse contexto, a partir da garantia legal de pertencimento à educação, a legislação avança para (re)organizar a oferta de educação infantil. Em termos de vinculações, marca-se a passagem dos setores de assistência social para os sistemas de ensino, com vinculação às secretarias municipais de educação,² dado que, na distribuição das

Análises desse processo evidenciam movimentos diversos no cenário nacional, dadas as diferentes condições dos contextos estaduais e municipais. Assim, anteriormente à promulgação da LDB, em alguns casos, é possível reconhecer que já havia instituições com vinculações educacionais, em especial pré-escolas; em outros, as instituições eram vinculadas a secretarias de assistência social, da criança e da saúde. Após 1996, ainda que a expectativa seja de vinculação exclusiva à educação, muitas instituições permaneceram com o vínculo à Assistência Social, no quadro

responsabilidades educacionais entre os entes federados no Brasil, a oferta da educação infantil está sob a responsabilidade dos municípios.

Em termos de orientação ao trabalho educativo, logo após a promulgação da LDBEN (Brasil, 1996), foi produzido o documento Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil (Brasil, 1998), no âmbito da política educacional do Ministério da Educação –MEC–. O documento expressava objetivos de melhoria da qualidade do cuidado e educação para as crianças de zero a seis anos e de contribuir para a formação, aperfeiçoamento e qualificação dos educadores.

Nos debates da área, o documento, de caráter nacional, gerou muitas críticas, em especial de pesquisadores/as e docentes. Na consideração às propostas e aos debates formulados no período, recuperamos a obra da pesquisadora Beatriz Cerisara (2005), no livro *Educação infantil pós-LDB: rumos e desafios*. A autora, reunindo pareceres sobre o direito à educação infantil de diferentes profissionais ligados à área, analisa:

...a concepção de criança que, segundo a maior parte dos pareceristas, predomina no RCNEI é uma concepção abstrata e reducionista que vê unicamente o aluno, pois apesar de ter uma concepção de construção histórico-social, o documento não toma a criança como princípio educativo, uma vez que privilegia mais o "sujeito escolar" que o "sujeito criança" [...] fere a criança como sujeito de direitos [Cerisara, 2005, p. 29, grifo nosso].

Na efervescência dos debates, junto com outras regulações e orientações ao trabalho educativo, compõe-se um novo paradigma acerca do direito e do atendimento às crianças voltando-se para propósitos de integração de práticas (por meio de variadas, até mesmo distintas proposições), visando a articular o cuidar e educar por meio de ações pedagógicas na educação infantil. Com isso, ganha centralidade essa articulação entre as ações de cuidado e educação, o que permite considerar que o Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil

do recebimento de recursos, via Fundo Nacional de Assistência Social –FNAS–. O prazo limite para o repasse de recursos via FNAS para a educação infantil em 2008, em conexão com a inclusão da educação infantil no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação –Fundeb– em 2007, compôs as condições para concluir a transição das instituições para as crianças de zero a seis anos para a Educação.

(Brasil, 1998), não levando em conta esses fundamentos, apresentava um discurso escolarizante e desconsiderava a magnitude do país, com suas imensas diferenças regionais.

No posicionamento da criança como o centro do processo educativo, tendo as ações de cuidado e educação como referência, a pesquisadora Maria Carmem Barbosa observa:

A reivindicação pela articulação da educação e do cuidado na educação infantil caracteriza-se como um processo histórico que visou garantir, enquanto afirmação conceitual, um lugar para além da guarda e assistência social. A intenção foi demarcar o caráter educativo, legalmente legitimado pela Constituição de 1988 [...] No momento em que a educação infantil passou a ser considerada a primeira etapa da Educação Básica, integrando-se aos sistemas, através da LDBEN de 1996, foi necessário interrogar e pensar sua especificidade. Para demarcar sua "identidade", seu lugar nas políticas públicas e na Educação Básica brasileira, e para retirar a creche da assistência social e a pré-escola da "preparação para o ensino fundamental", foi necessário sublinhar e insistir na indissociabilidade do educar/cuidar, enquanto estratégia política para aproximá-los, redimensionando a educação da infância [Barbosa, 2009, p. 68].

No debate sobre a integralidade do cuidare educar no Brasil, a educação infantil reúne as subetapas da creche (para as crianças de zero a três anos) e da pré-escola (para as crianças de quatro e cinco anos), compondo o atendimento às crianças de zero a cinco anos. Nessa organização, a educação infantil comporta ainda normativas referentes ao ensino obrigatório, no âmbito do direito de todas as crianças à educação, desde bebês.

A Emenda Constitucional nº 59, que é reafirmada pela Lei nº 12.796 (Brasil, 2013), determinou a obrigatoriedade da educação dos 4 aos 17 anos, para a escolarização da educação básica. Assim, a subetapa da creche está amparada na lógica do direito à educação, e a pré-escola agrega ainda o pertencimento ao ensino obrigatório. No conjunto, como afirma a legislação, no artigo 5°:

A Educação Infantil, primeira etapa da Educação Básica, é oferecida em creches e pré-escolas, as quais se caracterizam como espaços institucionais não domésticos que constituem estabelecimentos educacionais públicos

ou privados que educam e cuidam de crianças de 0 a 5 anos de idade no período diurno, em jornada integral ou parcial, regulados e supervisionados por órgão competente do sistema de ensino e submetidos a controle social [Brasil, 2010].

Nessa estruturação, podemos reconhecer avanços, sobretudo na vinculação ao sistema educacional. Ainda assim, nas particularidades de cada subetapa, em conexão com a complexidade dos distintos contextos municipais, cabe não desmerecer desafios. Nas diferentes configurações institucionais presentes no cenário nacional –tais como creches, pré-escolas, centros de educação infantil, salas de educação anexas ao ensino fundamental, pré-escolas integrando as instituições de educação básica, entre outras— os indicadores educacionais apontam para lógicas de investimentos em que é necessário avançar nos dados de oferta educacional, em especial na faixa da creche.

Conjugando a continuidade dos debates críticos referentes ao Referencial Curricular de 1998 às reflexões sobre a configuração da oferta na conexão com a centralidade da atenção às práticas pedagógicas, avança-se para a aprovação das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil – DCNEI, Resolução CNE/CEB nº 5 (Brasil, 2010). Análises apontam para a importância desse documento, particularmente pelo processo coletivo de sua produção, fazendo interagir pesquisadores renomados, professores universitários e da educação básica, movimentos sociais e entidades relacionadas ao debate da educação infantil (Nunes e Gonçalves, 2020).

Como proposição ao trabalho educativo, as DCNEI estabeleceram princípios (éticos, políticos e estéticos) para orientar o currículo e, consequentemente, as práticas pedagógicas, afirmando como eixos do trabalho educativo as interações e as brincadeiras, no horizonte do direito ao desenvolvimento integral das crianças.

De acordo com Oliveira (1994), o currículo torna-se importante nos processos interativos para a constituição humana e seus contextos sociais e culturais. Nessa perspectiva, as DCNEI apresentam significativas proposições, notadamente por colocar a criança no centro do planejamento, de modo a indicar que o trabalho na educação infantil não se resume a uma função escolarizante. Afirmando que o projeto

político-pedagógico deve pautar-se em oportunizar diferentes experiências para as crianças, a partir de diferentes linguagens, a legislação, a partir do seu artigo 6°, informa:

As propostas pedagógicas de Educação Infantil devem respeitar os seguintes princípios: I — Éticos: da autonomia, da responsabilidade, da solidariedade e do respeito ao bem comum, ao meio ambiente e às diferentes culturas, identidades e singularidades. II — Políticos: dos direitos de cidadania, do exercício da criticidade e do respeito à ordem democrática. III — Estéticos: da sensibilidade, da criatividade, da ludicidade e da liberdade de expressão nas diferentes manifestações artísticas e culturais.

A partir desses princípios, no binômio cuidar e educar, ganha força a ênfase na integração das ações, entendidas como indissociáveis e complementares. Assim, chegamos no início do século XXI, mantendo acesa a dialogia referente à educação da criança, não raro, com alterações nas legislações. Nessas alterações, no escopo deste texto, cabe ainda destacar que o Brasil procura reformular o Plano Nacional de Educação – PNE (Brasil, 2014), aprovando a Lei nº 13.005 de 2014, em substituição à Lei nº 10.172 de 2001, que pode ser considerada o primeiro Plano Nacional de Educação.

Na Lei 13.005/2014 foram definidas metas a serem alcançadas para a educação infantil: a universalização do atendimento na pré-escola até o ano de 2016 (atender todas as crianças de quatro a cinco anos), respeitando a proposição da Emenda Constitucional nº 59, de 2009, de incluir as crianças de quatro a cinco anos no ensino obrigatório; e ampliar a oferta de educação em creches para pelo menos 50% das crianças de até três anos até o final da vigência do plano em 2024. Conforme viemos assinalando, as metas ainda não foram alcançadas, sobretudo na faixa da creche.

Na particularidade dessa subetapa, evidencia-se uma série de fatores, como por exemplo: a demanda reprimida de crianças sem atendimento na faixa etária de zero a três anos; a necessidade de criação de mais instituições públicas de atendimento em todo o país; e a dificuldade para implantação e manutenção de instituições de educação infantil com os recursos municipais (Marcondes e Silva, 2024). Adicionalmente, considerando as normalizações referentes ao ensino obrigatório, muitas

municipalidades na gestão de recursos públicos optam por concentrar o uso de recurso na escolarização obrigatória, o que prejudica especialmente as crianças de zero a três anos, pois:

Após essa ampliação do Ensino Fundamental para 9 anos e a retirada das crianças de seis anos da Educação Infantil, outras políticas públicas foram implementadas [...] as políticas implementadas para a Educação Infantil a despolitizaram, evidenciando que as crianças das creches de 0 a 3 anos têm sido gradativamente negligenciadas pelo Estado, em favorecimento das pré-escolas, deixando as crianças pequenas na lógica das filantropias, chamamos de um processo de "filantropização das creches" [Abramowicz e Kramer, 2023, p. 2].

O processo de "filantropização" da educação das crianças de zero a três anos remete aos primeiros tempos da história da educação infantil e do atendimento, feito de forma assistencial, filantrópica e com recursos escassos, dependendo da benemérita vontade dos governantes. Esse processo avança numa conjuntura de intensificação dos processos de privatização e mercantilização da educação pública (Côco e Mello, 2023b).

No quadro dos desafios nacionais (incluindo os da educação) e suas articulações com agendas internacionais, cabe retomar o eixo das práticas pedagógicas na educação infantil para informar, no percurso da legislação, que no ano de 2018o Brasil aprovou a Base Nacional Comum Curricular – BNCC (Brasil, 2018). Segundo o governo brasileiro, a

Base Nacional Comum Curricular é um documento normativo que define o conjunto de aprendizagens essenciais que todos os alunos devem desenvolver ao longo das etapas e modalidades da Educação Básica. Seu principal objetivo é ser a balizadora da qualidade da educação no País por meio do estabelecimento de um patamar de aprendizagem e desenvolvimento a que todos os alunos têm direito! [Brasil, 2018].

Essa definição tem muitas nuances e questões a serem interrogadas, pois, novamente, buscamos o lugar de centralidade da criança e de sua educação. O contexto da elaboração desse documento revelou embates, em função dos acúmulos possibilitados com as DCNEI. Entretanto, o

que se configurou novamente foi uma lógica escolarizante para a educação infantil, preparatória para as séries iniciais do ensino fundamental.

Em termos propositivos, o documento, que atualmente baliza a educação infantil das crianças brasileiras, na sua versão final, estabeleceu direitos de aprendizagem, organizando o currículo em cinco campos de experiência, a saber: O eu, o outro e o nós; Corpo, gestos e movimentos; Traços, sons, cores e formas; Escuta, fala, pensamento e imaginação; Espaços, tempos, quantidades, relações e transformações. Cada campo de experiência contempla objetivos de aprendizagem e desenvolvimento que apontam o que se deseja desenvolver nas crianças ao longo do percurso na educação infantil.

Então, no escopo proposto para este texto, referente aos percursos da legislação da educação infantil, com base no que foi até então apresentado, apontamos para o desenvolvimento de um arcabouço legal acerca do direito e do atendimento educacional às crianças. Nesse desenvolvimento, caminha-se na direção do propósito de integração das práticas vinculadas ao binômio cuidar e educar. Com isso, emergem também reflexões referentes aos profissionais, abarcando os requisitos para provimento dos quadros funcionais e, notadamente, para as políticas formativas (formação inicial e continuada) de profissionais para esse segmento. Daí, é possível observar a historicidade das políticas curriculares também em vinculação com a formação de professores.

Nessa vinculação, Coutinho e Côco (2022, p. 142) desenvolvem análises da trajetória das políticas curriculares –reunindo os RCNEI, as DCNEI e a BNCC– em cotejamento com as normativas da formação de professores, informando

...comunicabilidades entre diretrizes focalizadas na competência pedagógica, marcadas pela emergência da lógica gerencial (1996-2002), diretrizes focalizadas em uma formação ampla, com ênfase na docência (2003-2015) e diretrizes focalizadas na competência pedagógica, com o fortalecimento da lógica do mercado (2016-2021).

Apontam, assim, para perspectivas em disputa, de modo a reconhecer os vários –e complexos– impactos dos reguladores na configuração da docência na educação infantil (Coutinho e Côco, 2022).

Nessa configuração, ganham vulto problemáticas ligadas aos requisitos de formação, dado que a LDB –1996– vai apontar para a formação dos profissionais em nível superior, mas continuará admitindo a formação em nível médio, na modalidade normal. Com essa normalização, na particularidade do curso superior, a responsabilidade do curso de licenciatura em Pedagogia em formar os profissionais para a educação infantil passa a integrar os debates sobre as (re)configurações desse curso no cenário nacional, em especial para atender aos requisitos formativos próprios da docência na educação infantil. (Côco et al., 2021; Sarat et al., 2018).

Em conexão com os requisitos para o desenvolvimento do trabalho educativo, ou seja, para a atuação na educação infantil (entendida como um campo de trabalho integrado aos sistemas de ensino), o provimento dos quadros funcionais (nos municípios) vem indicando novas problemáticas, notadamente, com a reunião (em condições desiguais de reconhecimento e valorização profissional) de professores e profissionais auxiliares no trabalho direto com as crianças (Côco e Mello, 2023c; Coutinho et al., 2023; Montiel, 2019). Entre essas questões, prejuízos na integração entre as ações de cuidado (geralmente a cargo dos auxiliares) e de educação (sob a responsabilidade dos professores).

Incluem-se, ainda, problemáticas referentes às demandas por formação continuada, de modo a contribuir no desenvolvimento profissional na educação infantil (Côco e Mello, 2023a) no horizonte do estabelecimento de normativas referentes a parâmetros de qualidade (Brasil, 2024).

Assim, no percurso da educação infantil nacional, reunindo vários intervenientes, debates emergentes e sinergias de ação (Côco et al., 2023), com a trajetória sintetizada, esperamos evidenciar um pouco dos conteúdos temáticos que vão marcando as legislações, permitindo reconhecer avanços, sem minimizar os desafios que persistem (Côco, 2025) no reconhecimento do direito das crianças pequenas à educação, e o debate sobre a formação docente (Montiel, 2019; De Faria et al., 2019; Montiel e Campos, 2021; Montiel et al., 2021; Rodrigues e Montiel, 2024) para atender a essa faixa etária.

Considerações finais

Com o itinerário sintetizado, destacamos que a história do atendimento às crianças no Brasil, em especial depois de 1990, evidencia avanços, retrocessos, conquistas e perspectivas, no tensionamento dos desafios emergentes, como qualquer processo político e social. Como síntese, emergem as lutas reivindicatórias de políticas sociais, educacionais e pedagógicas, em âmbito nacional e local, com o objetivo de assegurar o cuidado e a educação das crianças. Nessa direção, enquanto avanços, citamos o reconhecimento da modalidade de educação infantil, abrangendo creche e pré-escola e atendendo as crianças de zero a cinco anos, conquista essa que se deu pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN, Lei Federal nº 9.394.

Ainda assim, considerando os indicadores nacionais —que informam progressão nos dados de atendimento sem, contudo, chegar às metas estabelecidas no PNE—, temos ainda muito a avançar e muitos problemas a enfrentar, como nos instiga Valdete Côco (2017, p. 7): "urge reafirmar as conquistas, em diálogo com as normativas legais e orientações, as produções acadêmicas, as atuações dos movimentos sociais, as ações das instituições e, sobretudo, as demandas das crianças" para que possamos nos remeter a novas perspectivas que necessitam ser exploradas e questionadas, com vistas a novas investigações sobre a educação da criança pequena. Então, ao abordar a história da criança brasileira na perspectiva do aparato legal, lutamos por garantir uma educação de qualidade para cada uma, e todas as crianças de zero a cinco anos, no horizonte de fortalecer a educação infantil, incluindo o reconhecimento e a valorização de seus quadros funcionais.

Referências

Abramowicz, A., e Kramer, S. (2023). Afinal para que serve a educação infantil? Olbar de Professor, 26. https://revistas.uepg.br/index.php/olhardeprofessor/article/view/22414

Barbosa, M. C. (2009). Práticas cotidianas na educação infantil - Bases para a reflexão sobre as orientações curriculares. MEC.

- Brasil (1988, out. 5). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Presidência da República. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- Brasil (1990a, jul. 16). Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Estatuto da Criança e do Adolescente. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial da União, seção 1, p. 13563. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm
- Brasil (1990b). Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm
- Brasil (1996). Lei nº 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Estabelece as diretrizes e bases da Educação Nacional. Ministério de Educação e Cultura.
- Brasil (1998). Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil. Ministério da Educação e do Desporto/Secretaria de Educação Fundamental, 1998.
- Brasil (2001, jan. 10). Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Diário Oficial da União, seção 1, p. 1. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm
- Brasil (2006). Lei Nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. Secretaria de Educação Básica/Ministério da Educação. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11274.htm
- Brasil (2010). *Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil*. Ministério da Educação/Secretaria de Educação Básica. http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/diretrizescurriculares_2012.pdf
- Brasil (2013, abr. 5). Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. Diário Oficial da União, seção 1, p. 1. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112796.htm
- Brasil (2014, jun. 26). Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Diário Oficial da União, seção 1, p. 1, edição extra. https://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014

• 98

- Brasil (2018). Base Nacional Comum Curricular. Educação é a Base. Ministério da Educação/Consed/Undime. http://basenacionalcomum.mec.gov.br/abase
- Brasil (2024). *Qualidade e equidade na educação infantil: princípios, normatização e políticas públicas*. Ministério da Educação. https://www.gov.br/mec/pt-br/media/qualidade-equidade-educacao-infantil.pdf
- Campos, M. M., Rosemberg, F., eFerreira, I. M. (1995). *Creches e Pré-escolas no Brasil*. Cortez.
- Cerisara, A. B. (2005). A produção acadêmica na área da educação infantil com base na análise de pareceres sobre o Referencial Curricular Nacional da Educação Infantil: primeiras aproximações. In A. L. G. Faria e M. S. Palhares (orgs.), Educação infantil pós-LDB: rumos e desafios (5a. ed., pp. 19-49). Autores Associados.
- Côco, V. (2013). Conquistas, avanços, desafios e disputas na política de educação infantil: transformações na docência... em nós. In I. S. Rangel, K. R. Nunes e V. Côco, Educação Infantil: redes de conversações e produções de sentidos com crianças e adultos (pp. 181-200). De Petrus.
- Côco, V. (2017). Prefácio. In J. Felipe, S: S. Albuquerque e L. V. Corso (orgs.). Para pensar a educação infantil em tempos de retrocessos: lutamos pela educação infantil (pp. 9-10). Evangraf.
- Côco, V. (2025). Direito à educação infantil: expansão e investimentos. In K. K. Alves e A. L. Cuarte (orgs.). *Diálogos educacionais: abordagens contextuais avançadas em gestão e formação de professores* (pp. 21-40). Pedro & João.
- Côco, V., e Mello, A. S. (2023a). Desenvolvimento profissional na EI: formação, reconhecimento e valorização profissional. *Jornal de Políticas Educacionais*, 17, e91492. https://doi.org/10.5380/jpe.v17i2.91492
- Côco, V., e Mello, A. S. (2023b). Privatização e mercantilização na EI: diálogos sobre a oferta nas redes pública e privada. *Revista Eletrônica Pesquisedu-* ca, 14(36), 847-870. https://doi.org/10.58422/repesq.2022.e1387
- Côco, V., e Mello, A. S. (2023c). Trabalho docente na educação infantil: configuração dos quadros profissionais. In A. Scalabrin Coutinho, C. Moro, F. Gonçalves Daniel, G. Ghiggi e R. Mara de Paula (orgs.), *Acesso e oferta na educação infantil: qualidade e desigualdade em debate* (pp. 93-114). UFPR/NEPIE. https://nepie.ufpr.br/lancamento-de-livro/
- Côco, V., Mello, A. S., Côco, D., e Silva, S. A. F. (2023). Educação infantil: debates emergentes e sinergias de ação. In A. Wiebusch, K. K. Alves e A. L. C. Duarte (orgs.). Gestão e formação de professores na educação básica (pp.

- 27-76). Pedro & João. https://pedroejoaoeditores.com.br/produto/gestao-e-formacao-de-professores-na-educacao-basica/
- Côco, V., Vieira, M. N. A., Giesen, K. F., e Côco, D. (2021). Itinerários de formação inicial em pedagogia na legislação brasileira: desafios para a docência na educação infantil. Revista Colombiana de Educação, (83), 1-18. https://doi.org/10.17227/rce.num83-10811
- Coutinho, A. S., e Côco, V. (2022). Políticas de formação e políticas curriculares para a EI: perspectivas em disputas. *Debates em Educação*, 14(esp.), 127-148. https://doi.org/10.28998/2175-6600.2022v14nEspp127-148
- Coutinho, A. S., Côco, V., e Alves, T. (2023). As auxiliares na composição funcional da docência na educação infantil. *Cadernos Cedes*, 43(119), 130-143. https://doi.org/10.1590/CC256552
- De Faria, A. H., Sarat, M. e Montiel, L. W. T. (2019). Docência masculina e memórias de gênero na educação da infância. *Revista Inter-Ação*, 44(1), 227-242. http://doi.org/10.5216/ia.v44i1.48958
- Demeterko, J., e Sacchelli, G. S. (2024). Educação Infantil sob a perspectiva da Base Nacional Comum Curricular. *Revista Educação Pública*, 24(4). https://educacaopublica.cecierj.edu.br/artigos/24/4/educacao-infantil-sob-a-perspectiva-da-base-nacional-comum-curricular
- Francelino, K. S., e Côco, V. (2023). Educação infantil em tempos de pandemia. *Teoria e Prática da Educação*, 26(1), e65762. https://doi.org/10.4025/tpe.v26i1.65762
- Haddad, L. (1991). A creche em busca de identidade. Loyola.
- Kishimoto, T. M. (1988). A pré-escola em São Paulo (1877 a 1940). Loyola.
- Konder, L. (2002). A questão da ideologia. Companhia das Letras.
- Kramer, S. (org.) (1995). *Políticas do pré-escolar no Brasil: a arte do disfarce* (5a. ed). Cortez.
- Kuhlmann Jr., M. (2001). O jardim de infância e a educação das crianças pobres: final do século XIX, início do século XX. In C. Monarca (org.), *Educação da infância brasileira: 1875-1983* (Coleção Educação Contemporânea, pp. 3-30). Autores Associados.
- Kuhlmann Jr., M. (2004). *Infância e educação infantil: uma abordagem histórica* (3a. ed.). Mediação.
- Kuhlmann Jr., M. (2007). *Infância e educação infantil: uma abordagem histórica* (4a. ed.). Mediação.
- Kuhlmann Jr., M., e Fernandes, R. (2004). Sobre a história da infância. In L. M. Faria Filho, A infância e sua educação: materiais, práticas e representações (pp. 15-34). Autêntica.

- Marcondes, K. H. B., e Silva, A. L. C. (2024). O PNE (2014-2024) e a oferta da educação infantil: avanços, estagnações ou retrocesso? *Cadernos da Pedagogia*, 18(41), 31-43, https://www.cadernosdapedagogia.ufscar.br/index.php/cp/article/view/2124/995
- Moncorvo Filho, A. (1927). *Histórico da proteção à infância no Brasil (1500-1922)* (2a. ed.). Empreza Graphica.
- Montiel, L. W. T. (2019). Da assistência à educação infantil: a transição do atendimento à infância no município de Naviraí- MS (1995-2005) [Tese de doutorado]. Faculdade de Educação, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, MS.
- Montiel, L. W. T., e Campos, M. I. (2021). Trajetórias de profissionalização docente da mulher educadora: monitoras de creche em Naviraí, MS. Série-Estudos—Periódico do Mestrado em Educação da UCDB, 26(57), 231-251.
- Montiel, L. W. T., Carvalho, P. S., e Almeida, R. M. R. (2021). A profissionalização docente no Município de Mundo Novo Ms. *Jornal de Políticas Educacionais*, 15, e83104.http://doi.org/10.5380/jpe.v15i0.83104
- Montiel, W. T. L., e Sarat, M. (2022). A educação infantil da assistência social para a educação: uma experiência no interior do Brasil (Naviraí, 1974-2005). *Anuario de Historia de la Educación, 21*(1). https://www.saiehe.org.ar/anuario/revista/article/view/5
- Montiel, L. W. T., e Sarat, M. (2023). Trajetória do atendimento das crianças pequenas no Brasil. Revista @mbienteeducação, 16(00), e023012. https://doi.org/10.26843/ae.v16i00.1147
- Nunes, L. M., e Gonçalves, S. R. V. (2020). A importância das Diretrizes Curriculares Nacionais da educação infantil para o trabalho pedagógico. REAe– Revista de Estudos Aplicados em Educação, 5(9). https://doi.org/10.13037/rea-e.vol5n9.6249
- Nunes, M. F. R., Corsino, P., e Didonet, V. (2011). Educação infantil no Brasil: primeira etapa da educação básica. UNESCO/MEC/SEB/Fundação Orsa.
- Oliveira, Z. M. R. (1994). Educação infantil: muitos olhares. Cortez.
- Rizzi, E., e Ximenes, S. (2010). Ações em defesa do direito à educação infantil em São Paulo: litigância estratégica para a promoção de políticas públicas. In D. Frigo, F. Prioeste e S. Escrivão Filho (orgs.), *Justiça e direitos humanos: experiências de assessoria jurídica popular* (pp. 105-127). Terra de Direitos.
- Rizzini, I. (1990). A assistência à infância na passagem para o século xx: da repressão à reeducação. Revista Fórum Educacional, (2), 77-94.
- Rizzini, I., e Rizzini, I. (2004). A institucionalização de crianças no Brasil: percurso histórico e desafios do presente. Loyola.

- Rodrigues, G. T. S. (2018). História do clube de mães e as origens do atendimento à criança pequena em Naviraí/MS (1974-1990). [Dissertação de Mestrado]. Faculdade de Educação, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, MS.
- Rodriguez, G. T. S., e Montiel, L. W. T. (2024). Primeiras ações de atendimento à infância em Naviraí/MS: Clube de Mães e o Centro Integrado de Educação Maria José S. Cançado. Perspectivas em Diálogo: Revista de Educação e Sociedade, 11(28), 274-296. https://doi.org/10.55028/pdres.v11i28.21098
- Sarat, M. S., e Sá, E. F. (2002). Educação das crianças na legislação educativa do Mato Grosso: os centros educacionais (1971). In C. Suasnábar, M. J. Weber e N. C. Oliveira (orgs.), Os intelectuais em contextos nacionais e internacionais. Volume 2: educação, intervenções e culturas (pp. 362-388). Editora Fi. https://doi.org/10.22350/9786559174201
- Sarat, M., Troquez, M. C. C., e Silva, T. (orgs.) (2018). Formação docente para a educação infantil: experiências em curso. Universidade Federal da Grande Dourados. https://repositorio.ufgd.edu.br/jspui/handle/prefix/1897
- Teles, M. A. A. (2015). A participação feminista na luta por creches! In D. Finco, M. Gobbi e A. L. G. Faria (orgs.), *Creche e feminismos: desafios atuais para umaeducação descolonizadora* (pp. 5-10). Edições Leitura Crítica/Associação de Leitura do Brasil ALB/Fundação Carlos Chagas FCC.

102