

## Educação Infantil no Plano Nacional de Educação: análise do relatório substitutivo ao PL 2614/2024 e das emendas propostas aos objetivos 1 e 2

### 1. Apresentação

Com o objetivo de subsidiar as discussões sobre o Projeto de Lei do novo Plano Nacional de Educação-PNE (PL 2614/2024), a Fundação Maria Cecilia Souto Vidigal elaborou este documento com a análise do relatório Substitutivo do Plano Nacional de Educação (SBT n. 1 PL261424), apresentado à Comissão Especial do PNE da Câmara dos Deputados em 14 de outubro de 2025 e das subsequentes emendas parlamentares apresentadas à Comissão que tratam especificamente da educação infantil (creche e pré-escola).

A Fundação defende a ampliação do acesso à creche (0-3 anos), priorizando as crianças em situação de vulnerabilidade, e a universalização da pré-escola (4-5 anos) com garantia de qualidade no atendimento. Nesse sentido, é importante que as metas do PNE sejam claras e factíveis e se adequem à recém-sancionada Lei do Sistema Nacional de Educação. O Substitutivo e as emendas foram analisados com base nos seguintes princípios centrais, defendidos pela Fundação para a formulação e implementação de políticas públicas eficazes de educação infantil, com foco no acesso equitativo com qualidade e no combate às desigualdades.

- Garantir que a meta de creche esteja expressa com base na demanda manifesta, dada a natureza facultativa da matrícula;
- Ampliar a oferta de creches para toda a demanda manifesta;
- Garantir que os municípios realizem o levantamento e atendimento da demanda manifesta, respeitando a decisão das famílias quanto à matrícula na creche;

- Assegurar a universalização do acesso à educação infantil na pré-escola (crianças de 4 a 5 anos);
- Implementar estratégias de busca ativa para localizar e matricular crianças fora da pré-escola e creche.
- Fomentar a expansão de vagas nas regiões com os menores índices de acesso à pré-escola;
- Realizar um diagnóstico de linha de base da qualidade da educação infantil até o terceiro ano de vigência do novo plano;
- Estabelecer um índice nacional de qualidade, com base nos dados do Saeb Educação Infantil e do Censo Escolar, considerando infraestrutura e recursos humanos;
- Incluir estratégias de práticas de leitura e escrita na educação infantil, baseadas nas interações e brincadeiras previstas nas DCNEI (2009) e na BNCC (2017).

Ao analisar o Substitutivo, foram identificadas alterações na redação de 4 metas dos Objetivos 1 (acesso) e 2 (qualidade), além de um aumento no número de estratégias, totalizando 9 itens a mais. No que se refere aos temas das emendas, identificamos 109 sugestões relacionadas à educação infantil, sendo 42 relacionadas ao Objetivo 1 e 67 ao Objetivo 2.

## **2. Objetivo 1 – Acesso à educação infantil**

### **2.1 Destaques do relatório a serem mantidos integralmente**

No que se refere à **meta 1a** do Objetivo 1 (acesso), cabe destacar a adesão ao conceito de **demandante manifesta** no acesso à creche, contemplando assim todas as crianças em fila de espera ou em cadastros de intenção de matrícula. **A previsão de 100% do atendimento dessa demanda, conforme consta no relatório, estabelece um critério mais justo e factível com relação à realidade de cada município brasileiro**, viabilizando a ampliação do acesso à etapa de creche (0- 3 anos). Nesse sentido, cabe também

destacar a adição da **estratégia 1.4** de adoção de **instrumento nacional para levantamento da demanda por vagas em creche**, alinhado com a Lei nº 14.851, de 3 de maio de 2024.

Com relação à **meta 1b**, que trata da redução das desigualdades socioeconômicas no acesso à creche, manteve-se a redação original do Plano, com a adição da **estratégia 1.5**, que trata da adoção de **critérios e mecanismos de priorização de atendimento à demanda** por creche que promovam a equidade étnico-racial e reduzam as desigualdades de nível socioeconômico.

A **meta 1c**, que versa sobre a universalização da pré-escola, foi alterada com vistas a diminuir o prazo para cumprimento da universalização, passando de 3 para até 2 anos após o início da vigência do novo PNE. Considerando que, de acordo com o PNE vigente, a universalização deveria ter ocorrido em 2016 e o seu atual alcance de 93,4% (PNAD Contínua Educação, 2024) representa cerca de 410 mil crianças fora da escola e que, em grande parte tais crianças pertencem à perfis em situação de alta vulnerabilidade, **é acertado que o prazo máximo originalmente proposto seja reduzido em um ano**. Ressalta-se, ainda, a adição da **estratégia 1.12**, que prevê assistência técnica e financeira para induzir a ampliação da oferta de pré-escola em regiões e localidades com os menores índices de atendimento, reconhecendo, assim, a necessidade de superação de disparidades regionais no acesso a essa etapa obrigatória da educação básica.

No que tange as duas etapas da educação infantil, cabe registrar a **estratégia 1.13**, de campanha anual de comunicação voltada às famílias sobre o direito à creche e a obrigatoriedade de matrícula na pré-escola, e a **estratégia 1.6**, de promoção de políticas de equalização e fortalecimento do acompanhamento e o monitoramento do acesso e da permanência das crianças na educação infantil, em especial aquelas em situação de vulnerabilidade socioeconômica, as negras, as indígenas, as quilombolas, as do campo, as das águas, das florestas, e as que integram o público-alvo da

educação especial, por meio de colaboração intersetorial e com as famílias, valorizando, assim, o compromisso com a equidade e o combate às desigualdades.

**Assim, recomenda-se que a redação integral do Objetivo 1 seja mantida tal e qual apresentada no relatório Substitutivo.**

## **2.2 Emendas a serem rejeitadas**

### **2.2.1 Expansão da rede e vales educacionais (vouchers) na Educação Infantil**

Foi apresentado um conjunto de emendas que versam sobre a disponibilização de vales educacionais em instituições privadas como estratégia de expansão da educação infantil, o que está na contramão da legislação vigente.

O artigo 77 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação permite a concessão de bolsas de estudo a toda a educação básica, o que inclui a educação infantil, expandindo a previsão da Constituição Federal, que se concentra no ensino fundamental e médio. Contudo, segundo o referido artigo e a interpretação a ele conferida pelo Parecer nº 27/1997 do Conselho Nacional de Educação, a concessão dessas bolsas de estudo só pode ocorrer em caráter emergencial e temporário, quando demonstrada insuficiência de recursos e na absoluta ausência de vagas, respeitando a prioridade constitucional do investimento na expansão da rede pública prevista no art. 213, §1º da Carta Magna.

Portanto, a referida previsão não deve ser confundida com a concessão de vales educacionais (vouchers), uma vez que a legislação brasileira não permite a transferência de recursos às famílias para matrícula em creches e pré-escolas, mas sim concede ao município a possibilidade de firmar convênios com estabelecimentos estritamente privados de educação

infantil, cabendo ao ente garantir a qualidade dos serviços ofertados e a equidade da oferta entre os usuários da rede pública.

Desse modo, a Fundação considera que a eventual concessão de vouchers poderia promover a estagnação da expansão da oferta de educação na rede pública e a desresponsabilização do Poder Público pela qualidade da educação, afetando principalmente as crianças em famílias de maior situação de vulnerabilidade social, o que aprofundaria as desigualdades na educação infantil e impactaria o desenvolvimento na primeira infância.

Assim, recomenda-se a rejeição das emendas 66 e 137.

Somando-se a isso, cabe ressaltar que o direcionamento da expansão de vagas para a rede pública ou parceira é uma decisão de competência do gestor municipal, em consonância com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9394/1996); o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei 13019/2014) e as Diretrizes Operacionais Nacionais de Qualidade e Equidade para a Educação Infantil (Resolução CNE/CEB N° 1, de 17 de outubro de 2024). Nesse sentido, recomenda-se também a rejeição das emendas 3, 262, 393, 448, 481, 514, 883 e 1289, que trazem como estratégia a expansão da rede parceira.

## 2.2.2 Oferta de creches em período noturno

Foi apresentada uma emenda (ESB137), que representa um retrocesso para a educação infantil, propondo o oferecimento de vales educacionais para “creches noturnas”. Tal modalidade não está prevista na legislação brasileira. As Diretrizes Operacionais Nacionais de Qualidade e Equidade para a Educação Infantil (Resolução CNE/CEB nº 1, de 17 de outubro de 2024) expressam com clareza que a educação infantil deve ser ofertada exclusivamente em período diurno, o apropriado para o desenvolvimento de atividades pedagógicas nessa faixa etária.

Neste sentido, em acordo com o Parecer CNE/CEB nº 20, de 11 de novembro de 2009, que institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, a necessidade das famílias, em função de suas atividades laborais, de que haja políticas públicas que garantam o cuidado de bebês e crianças pequenas em horário noturno, finais de semana ou em períodos esporádicos não pode ser caracterizada como um serviço educacional, devendo, quando necessário, ser suprida por outras áreas, como assistência social.

Dessa forma, recomenda-se a [rejeição da emenda 137](#).

### **2.2.3 Exigência de comprovação de qualidade para expansão da oferta**

A emenda 135 versa sobre a exigência de comprovação de qualidade para que as unidades possam receber recursos para expandir o atendimento. Essa exigência pode atrasar o atendimento à demanda, principalmente em municípios com menor capacidade técnica, institucional, financeira e de recursos humanos instaladas, uma vez que desconsidera a atual inexistência de mecanismos para essa verificação. O requisito de comprovação pode funcionar como barreira, redirecionando recursos que poderiam ser aplicados à expansão para tais processos de certificação, além de aprofundar desigualdades se não houver um planejamento gradual e suporte técnico-financeiro.

Dessa forma, recomenda-se a [rejeição da emenda 135](#).

### **2.2.4 Retirada de referências a crianças negras, indígenas, quilombolas do campo, das águas e das florestas**

A retirada de referências na estratégia 1.6 a “crianças negras, indígenas, quilombolas, do campo, das águas e das florestas” elimina as dimensões da equidade e da diversidade, amparadas pela Constituição

Federal de 1988, pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996), pelas Diretrizes Operacionais Nacionais de Qualidade e Equidade para a Educação Infantil (Resolução CNE/CEB nº 1, de 17 de outubro de 2024) e pelo Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010). Ao apagar a referência a identidades e contextos culturais diversos, a proposta reduz significativamente a capacidade do Poder Público de monitorar desigualdades e enfraquece o compromisso do Brasil com uma oferta educacional contextualizada e inclusiva.

Cabe destacar que, de acordo com o Censo Escolar 2025, o acesso à creche de crianças pardas (30,7%) e indígenas (13,5%) é significativamente menor do que as das outras classificações raciais utilizadas na pesquisa. No que se refere à pré-escola, a frequência das crianças indígenas (66,3%) é bem menor, com uma diferença de mais de 20pp para as demais. Estes números reforçam a necessidade de que as políticas de educação infantil tenham um olhar direcionado à granularidade das desigualdades educacionais, levando em consideração as especificidades e necessidades das múltiplas primeiras infâncias brasileiras.

Dessa forma, recomenda-se a [rejeição das emendas 613, 775, 1187 e 1334.](#)

### **3. Objetivo 2 – Qualidade da Educação Infantil**

#### **3.1 Destaques do relatório a serem mantidos integralmente**

O objetivo 2 é constituído por duas metas voltadas à qualidade da Educação Infantil, sendo uma referente à creche (meta 2.a.) e outra à Pré-Escola (meta 2.b.). No relatório substitutivo, a redação das metas 2.a e 2.b, assim como das estratégias 2.3 e 2.13, foi aprimorada de forma a garantir o alinhamento à Base Nacional Comum Curricular e às Diretrizes Nacionais Curriculares para a Educação Infantil, explicitando, nos textos, aos eixos estruturantes dessa etapa - as interações e a brincadeira - bem como os

campos de experiências e os objetivos de aprendizagem. A estratégia 2.2 também foi revisada à luz da recente aprovação das Diretrizes Operacionais Nacionais de Qualidade e Equidade para a Educação Infantil.

O substitutivo também ampliou o escopo do objetivo 2 com a inserção de cinco novas estratégias. Destacamos a estratégia 2.9, fundamental para gerar dados capazes de orientar ações e monitorar a qualidade da educação infantil; e a estratégia 2.19 que reforça a importância da formação continuada para os gestores escolares das instituições de educação infantil e a estratégia 2.21 que busca garantir o avanço do acesso e da qualidade para o desenvolvimento integral de todas as crianças, especialmente para crianças em situação de vulnerabilidade.

As alterações apresentadas no relatório substitutivo, portanto, **qualificam e reafirmam o compromisso do novo Plano Nacional de Educação com a qualidade da educação infantil**. Dessa forma, **recomenda-se que a redação integral do Objetivo 2 seja mantido tal e qual apresentada no relatório Substitutivo.**

### 3.2 Emendas a serem incorporadas

#### 3.2.1 Valorização profissional: auxiliares e docentes da educação infantil

A estratégia 2.15 busca assegurar o reconhecimento das auxiliares e seu enquadramento como profissionais da educação, com carreiras específicas e em função não equivalente à docência, sob supervisão de professor habilitado, conforme a Resolução CNE/CEB nº 1/2024. A redação também prevê que seja assegurado o piso salarial nacional para profissionais da educação das redes públicas, nos termos da lei federal.

Inexiste, no entanto, regulamentação federal que defina atribuições, vínculos e condições de trabalho dessas profissionais. Nesse sentido, **recomendamos o acolhimento da emenda 786**, que aprimora o texto ao incluir mecanismos fundamentais para a efetivação dessa estratégia, tais

como a criação de planos de cargos e salários, que prevejam progressão e valorização profissional, em nível nacional, até o terceiro ano de vigência do Plano.

A emenda 785 acrescenta duas estratégias voltadas à valorização profissional na educação infantil. A primeira busca promover, em regime de colaboração, a formação inicial e continuada das auxiliares. Considerando que as condições de formação dessas profissionais têm sido definidas de forma diferente pelas redes municipais, mostra-se fundamental articular ações em nível nacional que garantam a formação adequada para a atuar na educação de crianças na primeira infância.

A segunda estratégia da emenda 785 busca assegurar aos professores das redes públicas o piso salarial do magistério, conforme a Lei nº 11.738/2008. Essa é uma estratégia importante considerando que apenas 68,5% dos municípios brasileiros, responsáveis pela oferta da educação infantil, pagavam, no mínimo, o piso do magistério, em 2023, para professores com jornada de 40 horas semanais<sup>1</sup>.

**Sugere-se o acolhimento da emenda 785**, na medida em que a inclusão dessas estratégias se mostra fundamental para, não só assegurar o cumprimento da legislação salarial, mas também por reconhecer a valorização profissional como condição essencial para assegurar a qualidade da educação infantil e o desenvolvimento integral das crianças.

### 3.3 Emendas a serem rejeitadas

#### 3.3.1 Preparação para o Ensino Fundamental

Na contramão do estabelecido pelos documentos normativos nacionais, foram propostas emendas que buscam atribuir à educação infantil um caráter meramente preparatório para o Ensino Fundamental. Este tipo de

---

<sup>1</sup>Anuário Brasileiro da Educação Básica de 2025

proposição desloca o papel da educação infantil para uma lógica de escolarização precoce e antecipação dos conteúdos do ensino fundamental, enfraquecendo uma abordagem baseada nos eixos estruturantes desta etapa definidos pelas Diretrizes Nacionais Curriculares para a Educação Infantil - as interações e a brincadeira – e nos direitos de aprendizagem e campos de experiências preconizados pela Base Nacional Comum Curricular.

A Educação Infantil é a primeira etapa da educação básica, fundamental para o desenvolvimento integral da criança (cognitivo, físico, social e emocional) e para construir uma base sólida e ampla, que prepare as crianças para a aprendizagem ao longo da vida. No entanto, reconhecer a importância da educação infantil para as etapas subsequentes da educação não significa considerá-la apenas um momento preparatório para as etapas futuras.

Nesse sentido, sugere-se a rejeição das emendas 69, 139, 141, 142, que limitam a educação infantil a uma etapa de preparação para o ensino fundamental.

### 3.3.2 Avaliação

Foram apresentadas emendas que buscam substituir a estratégia 2.6, voltada para o aperfeiçoamento da avaliação nacional da educação infantil, com propostas que contemplam avaliações internas (realizada pelas unidades de educação infantil) e externas das crianças.

A obrigatoriedade de registro dos resultados das avaliações internas em um sistema nacional de informação para registro e acompanhamento do desenvolvimento infantil contraria o estabelecido pelas DCNEI, que afirmam que cabe as unidades educativas definirem as formas, a periodicidade e a utilização de registro dessas informações. As emendas também não explicitam as estratégias de operacionalização de coleta e nem de utilização

desses registros, abrindo espaço para a utilização dos dados para fins de comparabilidade, contrariando o princípio de que o acompanhamento e avaliação do desenvolvimento das crianças não deve ter o objetivo de seleção, promoção ou classificação.

No que se relaciona a inclusão de estratégias de avaliação externas anuais e amostrais, **os textos apresentados não asseguram que essas avaliações serão baseadas nos pressupostos de desenvolvimento e aprendizagem propostos na Base Nacional Comum Curricular para a Educação Infantil**. É importante sinalizar que a Fundação Maria Cecília reconhece a importância desse tipo de avaliação, no sentido de se ter referências sobre o desenvolvimento e a aprendizagem das crianças na primeira infância, podendo ser realizada de forma articulada com outros setores, como o da Saúde. Sendo assim, para que seja incluída no PNE, uma estratégia de avaliação do desenvolvimento Infantil deveria considerar o que está proposto nos documentos curriculares nacionais e, também, expressar uma visão integrada do desenvolvimento infantil, construindo a iniciativa com outros setores.

Destacamos, ainda, que **avaliar a qualidade da educação infantil é diferente de avaliar o desenvolvimento das crianças**. A estratégia 2.6, que deve ser mantida, se refere ao aperfeiçoamento da **avaliação nacional da educação infantil**, de forma que permita elaborar um retrato da realidade de creches e pré-escolas, se constituindo num instrumento fundamental para subsidiar os gestores das redes e das unidades com informações que lhes permitam refletir, definir prioridades e tomar decisões que promovam a melhoria da qualidade desta etapa da educação. Sugere-se, portanto, a **rejeição das emendas 111, 143, 360, 652, 811 e 899**.

### **3.3.3 Manutenção do índice de qualidade com dados do Saeb e não do Sinaeb**

A proposta de alteração da estratégia 2.5 que substitui a utilização de dados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) para dados do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica - Sinaeb não corresponde à constatação de que há uma ausência de instrumentos estruturados e permanentes que possam aferir a qualidade do atendimento prestado na educação infantil.

Ainda que se mostre pertinente a adequação do Plano à recém aprovada Lei do Sistema Nacional de Educação, defende-se a manutenção do texto atual do relatório substitutivo, que estabelece a criação de um índice de qualidade a partir dos dados disponíveis no Saeb e no Censo Escolar. A criação desse índice não exclui a possibilidade de articulação e cruzamentos de outros dados gerados a partir de sistemas nacionais, estaduais e municipais de avaliação da educação, mas busca partir de dados já existentes para compreender qual o cenário atual da qualidade da educação infantil e, assim, estabelecer numericamente o que seria desejável alcançar.

Na medida em que ainda são incipientes as definições relativas ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, e entendendo o Saeb Educação Infantil como um instrumento que integra esse sistema, sugere-se a **rejeição da emenda 740**.

## **4. Tema comum aos Objetivos 1 e 2: direitos dos pais de decidir sobre a educação das crianças**

Foram apresentadas emendas para alterar a redação do objetivo 1, da meta 1a e da estratégia 1.7; e do objetivo 2 e/ou da estratégia 2.3 a fim de atribuir à família a responsabilidade primária pela educação das crianças e o poder de decisão sobre aspectos relevantes da educação formal de seus filhos. Essas emendas buscam deslocar o equilíbrio da função compartilhada

entre Estado e família na garantia da educação conforme estabelece artigo 205 da Constituição Federal.

Ressalta-se que diversas legislações nacionais reconhecem que o processo formativo também se desenvolve no âmbito familiar - no entanto, famílias e escolas têm responsabilidades distintas na formação de crianças, que não se anulam ou concorrem, mas, pelo contrário, se completam. Contrariando a ideia apresentada nas emendas de que cabe à família o direito a decisão de conteúdos a serem ofertados na educação infantil, o artigo 22 da Constituição Federal estabelece que cabe ao Estado a competência privativa de estabelecer as diretrizes e bases da educação nacional, de acordo com princípios que incluem, entre outros, da "liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber e o "pluralismo de ideias e concepções pedagógicas" (art. 206 da CF).

No que se refere especificamente à escolha das famílias sobre a matrícula em creche, cabe esclarecer que, enquanto etapa não-obrigatória da educação básica e parte da educação infantil, o poder de escolha das famílias a respeito dessa matrícula já está previsto pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, uma vez que a obrigatoriedade de matrícula em escola se dá somente a partir dos 4 anos, na etapa da pré-escola, que é subsequente à creche, na qual são admitidas crianças de 0 a 3 anos. A previsão de mecanismos como levantamento da demanda (inclusive conforme consta na Lei nº 14851 de 3 de maio de 2024), busca ativa e comunicação com pais e responsáveis possui justamente o condão de situá-los sobre o direito das crianças à creche como parte de seu direito constitucional à educação, principalmente no que se refere àquelas em situação de vulnerabilidade social e que mais se beneficiariam desse acesso. Assim, propostas nesse sentido podem fragilizar a noção de demanda manifesta e comprometer a priorização equitativa, reduzindo muito a precisão do texto na forma como apresentada no relatório Substitutivo.

Parte das emendas também sugerem a retirada da educação para as relações étnico-raciais como um tema transversal à educação infantil, contrariando o estabelecido pelas legislações educacionais que asseguram a promoção da igualdade e a valorização das diferentes culturas; o reconhecimento da diversidade; as condições para que as crianças explorem e ampliem o conhecimento de si e do outro; o respeito em relação à cultura e às diferenças entre as pessoas, entre outros, tais como estabelecido pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996), as Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Infantil (2009) e a Base Nacional Comum Curricular (2017). Por fim, as Diretrizes Operacionais Nacionais de Qualidade e Equidade para a Educação Infantil (2024) reconhecem a educação das relações étnico-raciais, bem como o atendimento aos ordenamentos legais e normativo, acima citados, como uma dimensão fundamental para a qualidade desta etapa.

Considerando o exposto, sugere-se, portanto, a **rejeição das emendas 26, 59, 67, 87, 522, 523, 529, 577, 580, 625, 650, 706, 710, 711, 775 1184 e 1187.**