



# RELATÓRIO - DESTAQUES DAS EMENDAS À EDUCAÇÃO INFANTIL - Objetivos 1 e 2




PL 2614/2024 (Plano Nacional de Educação)




## SÍNTESE

Com o objetivo de subsidiar as discussões sobre o Projeto de Lei do novo Plano Nacional de Educação (PL 2614/2024), a Fundação Maria Cecília Souto Vidigal elaborou este documento com análises das emendas parlamentares apresentadas à Comissão Especial do PNE que tratam especificamente da educação infantil (creche e pré-escola).

A Fundação defende a ampliação do acesso à creche (0-3 anos) e pré-escola (4-5 anos) com qualidade, priorizando as crianças em situação de vulnerabilidade, promovendo a equidade educacional e garantindo metas claras e factíveis. As emendas foram analisadas com base nos seguintes princípios centrais, que representam os elementos-chave defendidos pela Fundação para a formulação e implementação de políticas públicas eficazes de educação infantil no novo PNE, **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 atender, no mínimo, 90% da demanda manifesta até o final do decênio.
- 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 os temas das emendas, identificamos 433 sugestões relacionadas à educação infantil, sendo 268 relacionadas aos Objetivos 1 (acesso) e 2 (qualidade).

Das 160 emendas com sugestões de alterações nas metas 25 se relacionam à meta 1.a (ampliar a oferta de educação infantil para atender, no mínimo, 60% das crianças de até três anos ao final da vigência do Plano Nacional de Educação – PNE) e 21 sugerem a criação de novas metas.

Em relação às estratégias do novo PNE, das 235 emendas com sugestões de mudanças, a qualidade da educação infantil (2.17) e mudanças na estratégia 2.13 (regulamentar a formação e as carreiras dos profissionais da educação que auxiliam os professores regentes nas salas de aula, assegurada, no mínimo, a formação em ensino médio na modalidade normal) foram os principais alvos dos parlamentares.

Um total de 58 parlamentares apresentaram emendas relacionadas à educação infantil, sendo que 67% das emendas foram apresentadas por dez deputados, nominalmente: Pedro Uczai (PT/SC) (47 emendas); Tarcísio Motta-PSOL/RJ (45 emendas);

Sâmia Bomfim-PSOL/SP (44 emendas); Professora Luciene Cavalcante-PSOL/SP (37 emendas); Nikolas Ferreira-PL/MG (27 emendas); Rogério Correia-PT/MG (24 emendas); Greyce Elias-AVANTE/MG (21 emendas); Duda Salabert-PDT/MG (18 emendas); Diego Garcia-REP/PR-14 emendas) e Dandara-PT/MG (11 emendas).

**A diversidade de parlamentares e o volume de emendas apresentado aponta para a possibilidade de construção coletiva de uma agenda comum em torno da importância da educação infantil, como forma de ampliar o acesso com equidade e garantir a qualidade do atendimento.**

## **OBJETIVO 1 - Acesso à Educação Infantil**

No que se refere à **meta 1.a**, de acesso à creche (educação infantil na faixa etária de 0-3 anos), a Fundação Maria Cecília Souto Vidigal defende que ela não seja pautada por uma média nacional de crianças, conforme consta no projeto de lei original, uma vez que essa metodologia não reflete as necessidades específicas de cada território e, portanto, não garante que a oferta de creche seja equitativa, alcançando a todos que desejam ou precisam da vaga, especialmente considerando as famílias em maior situação de vulnerabilidade. Assim, defende-se que a redação da meta deva compreender o conceito de atendimento à demanda manifesta, contemplando todas as crianças em fila de espera ou em cadastros de intenção de matrícula, para estabelecer 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).

**Recomenda-se, assim, que a meta estipule o atendimento de, no mínimo 90%, da demanda manifesta até o final da vigência do PNE.**

Para tanto, a meta deve ser acrescida de estratégias que contemplem a definição e adoção de um instrumento de levantamento da demanda, em acordo com a lei 14851/2024; busca ativa das crianças de até 3 anos e ações de comunicação voltadas às famílias que informe sobre o direito constitucional à creche.

A noção de demanda manifesta está presente em 12 propostas de emenda apresentadas à Comissão Especial e foi acolhida por parlamentares de 5 partidos políticos distintos, com destaque para as Emendas 326, 359, 699 e 854, protocoladas respectivamente pelos parlamentares Maurício Carvalho - União/RO, Profª Goreth-PDT/AP, Duda Salabert - PDT/MG, Laura Carneiro - PSD/RJ, que representam integralmente o texto sugerido pela Fundação, tanto no que se refere à redação da meta 1a quanto na adição de estratégias que a endereçam.

Com relação à **meta 1.b**, que trata da desigualdade no acesso à creche entre a camada mais de nível econômico mais alta e mais baixa da população, a Fundação destaca a necessidade de que haja estratégia que estabeleça **critérios e mecanismos**

**de priorização**, com destaque para crianças em situação de vulnerabilidade socioeconômica beneficiárias de programas de transferência de renda ou inscritas no Cadastro Único, em acordo com a Lei 14851/24. Esta estratégia consta integralmente nas Emendas 326, 359, 699, 854 e 2.420, protocoladas respectivamente pelos parlamentares Maurício Carvalho - União/RO, Profª Goreth-PDT/AP, Duda Salabert - PDT/MG, Laura Carneiro - PSD/RJ e Rafael Brito - MDB/AL.

No que se refere à **meta 1.c**, que trata do prazo para universalização da pré-escola (educação infantil na faixa etária de 4 a 5 anos), etapa obrigatória da educação básica, foram apresentadas 12 emendas que **reduzem o prazo máximo para universalização de três para dois anos** a partir do início da vigência do novo PNE, sinalizando convergência entre parlamentares de grupos distintos. **Considerando que, de acordo com o PNE vigente, a universalização deveria ter ocorrido em 2016 e o seu atual alcance de 92,3% (PNAD Contínua Educação, 2023) representa cerca de 441 mil crianças fora da escola e que, em grande parte tais crianças pertencem à perfis em situação de alta vulnerabilidade, é oportuno que o prazo máximo originalmente proposto seja reduzido em um ano.**

Nesse sentido, ressalta-se a necessidade de estratégias que forneçam subsídios para a superação desse quadro, considerando que ainda prevalecem desigualdades significativas entre as regiões do país, com destaque para a Região Norte, que apresenta a menor cobertura do país: 85,2% (Painel de Monitoramento do PNE). Tais estratégias compreendem busca ativa focalizada; comunicação às famílias sobre o direito à educação infantil e a obrigatoriedade da matrícula; políticas específicas para induzir a ampliação das vagas em regiões com menor acesso e foram integralmente protocoladas nas Emendas 326, 359, 699, 854, e 2.420, respectivamente pelos parlamentares Maurício Carvalho - União/RO, Profª Goreth (PDT/AP), Duda Salabert - PDT/MG, Laura Carneiro - PSD/RJ e Rafael Brito - MDB/AL.

Houve, ainda, 13 propostas de emenda que buscam caracterizar a expansão da oferta de vagas da educação infantil (creche e pré-escola) necessariamente via rede pública. Contudo, cabe ressaltar que o direcionamento 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 Nº 1, de 17 de outubro de 2024).

Desta forma, para o objetivo 1, compreendendo metas e estratégias, sugerimos o acolhimento integral das emendas, 326, 359, 699, 854, 1.070 e 2.420, e parcialmente das emendas 109, 265, 271, 292, 311, 313, 344, 377, 630, 634, 929, 935, 937, 1.127, 1.614, 1.703, 1.723, 1906, 1.941, 1.965, 1.972, 2.150, 2.083, 2.255, 2.287, 2.485, 2.545, 2.557, 2.069, 2.770 e 2.858, na forma do texto a seguir:

## 1) Acesso à Educação Infantil

<b>Objetivo 1</b>	<b>Ampliar a oferta de matrículas em creche e universalizar a pré-escola.</b>
<b>Meta 1.a</b>	Ampliar a oferta de educação infantil para atender, no mínimo, 90% (noventa por cento) da demanda manifesta de crianças de até três anos ao final da vigência do Plano Nacional de Educação – PNE.
<b>Meta 1.b</b>	
<b>Meta 1.c</b>	Universalizar, até o segundo ano do período de vigência do PNE, o acesso à educação infantil na pré-escola, para atender a todas as crianças de quatro a cinco anos, na rede pública.
<b>Estratégia 1.10</b>	Implementar, em regime de colaboração entre União, estados, municípios e o Distrito Federal, e em articulação com as áreas da saúde e da assistência social, estratégia nacional de busca ativa de crianças de até três anos fora dos estabelecimentos de educação infantil.
<b>Estratégia 1.11</b>	Estabelecer critérios e mecanismos de priorização de acesso à creche para crianças em situação de vulnerabilidade socioeconômica beneficiárias de programas de transferência de renda ou inscritas no Cadastro Único, em acordo com a Lei 14851/24.
<b>Estratégia 1.12</b>	Definir e adotar, em regime de colaboração entre União, estados, municípios e o Distrito Federal, instrumento nacional para levantamento da demanda de creche, em acordo com a Lei 14.851/24.

<b>Estratégia 1.13</b>	Promover políticas federais específicas de assistência técnica e financeira para induzir a ampliação da oferta de pré-escola em regiões e localidades com os menores índices de acesso.
<b>Estratégia 1.14</b>	Implementar, em regime de colaboração entre União, estados, municípios e o Distrito Federal e em articulação com as áreas da saúde e da assistência social, estratégia nacional de busca ativa para todas as crianças fora da pré-escola.
<b>Estratégia 1.15</b>	Instituir, em regime de colaboração entre União, estados, municípios e o Distrito Federal, campanha anual de comunicação voltada às famílias sobre o direito à creche e o direito e obrigatoriedade de matrícula na pré-escola.

## OBJETIVO 2 - Qualidade da Educação Infantil

Buscando fortalecer o compromisso do Plano Nacional de Educação com a qualidade da educação infantil, defendemos a ampliação do escopo do objetivo 2, que trata da qualidade da oferta da educação infantil em creches e pré-escolas, com **estratégias específicas voltadas para o aprimoramento e monitoramento da qualidade da educação infantil**. Tais estratégias contemplam o estabelecimento um índice de qualidade para todos os municípios brasileiros a partir dos dados de educação infantil disponíveis no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e no Censo Escolar, para monitoramento periódico; implementar, em regime de colaboração entre União, estados, municípios e o Distrito Federal, as Diretrizes Operacionais Nacionais de Qualidade e Equidade para a Educação Infantil (Resolução CNE/CEB nº 1, de 17 de outubro de 2024), considerando ações, responsáveis e prazos; realizar, no mínimo a cada três anos, um estudo de monitoramento da implementação das Diretrizes Operacionais Nacionais de Qualidade e Equidade para a Educação Infantil, orientando o planejamento e a execução de políticas públicas para esta etapa.

As estratégias defendidas pela Fundação foram integralmente apresentadas à Comissão Especial nas emendas 327, 513, 697, 852, 2.397, protocoladas, respectivamente, pelos parlamentares Maurício Carvalho-UNIÃO/RO, Professora Goreth-PDT/AP, Duda Salabert-PDT/MG, Laura Carneiro-PSD/RJ e Rafael Brito-MDB/AL.

Segue uma análise dos demais textos apresentados para o Objetivo 2, organizada por meio das temáticas objeto das emendas, conforme detalhado abaixo.

## **Tema 1: Avaliação das crianças na educação infantil**

A **avaliação das crianças na educação infantil** foi objeto de um número expressivo de emendas, protocoladas por parlamentares de grupos políticos distintos, tais como: Nikolas Ferreira (PL/MG), Adriana Ventura (NOVO/SP), Tião Medeiros (PP/PR), Simone Marquette (MDB/SP), Raimundo Santos (PSD/PA), entre outros. Essas propostas contemplam a avaliação interna de todas as crianças, realizada pelas unidades de educação infantil, quanto ao atingimento de marcos de desenvolvimento e conhecimentos e habilidades adequados à educação infantil, e a avaliação externa anual por amostragem, com foco em um diagnóstico nacional.

A Fundação considera que não há prejuízos na inclusão de estratégias que estabelecem a avaliação interna das crianças em relação aos marcos de desenvolvimento e conhecimentos e habilidades adequados à educação infantil, por meio da utilização de instrumentos de observação e registro, bem como a formação de profissionais da educação infantil para esse fim, tal como estabelecido pela emenda 07 e no artigo 2º das emendas 48, 320, 1019, 1027, 1109, 1172, 1685, 2914 e 2927, desde que estejam orientadas conforme o estabelecido nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI) e pela Base Nacional Comum Curricular (BNCC).

As DCNEI estabelecem que a avaliação das aprendizagens e do desenvolvimento das crianças deve acontecer de forma permanente e individualizada, por meio de observações do professor e da utilização de múltiplos registros, no âmbito das unidades educativas, que também devem definir as formas, a periodicidade e a utilização de registro dessas informações. Também é importante destacar que a avaliação do desenvolvimento e da aprendizagem das crianças na educação infantil não tem objetivo de seleção, promoção ou classificação das crianças. A BNCC, por sua vez, estabelece as perspectivas pedagógicas, por meio dos campos de experiência e objetivos de aprendizagem, subsidiando o que deve ser observado.

Alguns textos propõem, ainda, a obrigatoriedade de registro dos resultados das avaliações internas em sistemas de informação para registro e acompanhamento do desenvolvimento infantil, tais como as emendas 872, 2388 e 1918 e o artigo 1º das emendas 48, 320, 1019, 1027, 1109, 1172, 1685, 2914 e 2927. Uma vez que as propostas não explicitam as formas de operacionalização de coleta e nem de utilização desses registros, considera-se que não é adequada a inclusão de estratégias que propõem o uso de sistemas de informação padronizados para registro e acompanhamento do desenvolvimento infantil, cabendo essa decisão aos entes federados, seus respectivos sistemas de ensino e unidades escolares definirem, se assim desejarem.



Em relação às avaliações externas na educação infantil, diferente das demais etapas em que são realizadas avaliações nacionais das aprendizagens de estudantes para aferir a qualidade, feitas em larga escala, não é adequado pensar neste mesmo processo para crianças de 0 a 6 anos. No entanto, entende-se como valioso conhecer, por meio de estudos amostrais, o desenvolvimento das crianças e a qualidade dos serviços oferecidos nesta etapa, com foco em um diagnóstico nacional.

A emenda 7 e, em seu objetivo 2.c, as emendas 48, 320, 1019, 1027, 1109, 1172, 1685, 2914 e 2927, sugerem a inclusão de estratégias de avaliação externas anuais e amostrais. Contudo, é fundamental assegurar que essas avaliações serão baseadas nos pressupostos de desenvolvimento e aprendizagem propostos na Base Nacional Comum Curricular para a Educação Infantil, sendo realizadas de forma sensível e contextualizada, com atividades adequadas para essa faixa etária e respeitando seus ritmos e desejos da criança, preferencialmente no último ano da pré-escola e que seus resultados não serão utilizados para traçar comparações ou políticas de ranqueamento, responsabilização ou premiação de redes, unidades educativas, profissionais ou crianças.

Ressalta-se que as avaliações internas e externas do desenvolvimento das crianças **não excluem a necessidade de uma avaliação da qualidade da educação infantil** que permita elaborar um retrato da realidade de creches e pré-escolas em termos de processos de gestão e pedagógicos, infraestrutura, recursos humanos e insumos disponíveis. Nesse sentido, ressalta-se a necessidade de inclusão de estratégias voltadas para a implementação e o monitoramento periódico da qualidade da educação infantil, buscando a efetivação da resolução CNE/CEB Nº 1, de 17 de outubro de 2024, que estabelece as Diretrizes Operacionais Nacionais de Qualidade e Equidade para a Educação Infantil, conforme apresentado nas emendas 327, 513, 697, 852, 2397.

## **Tema 2: Literacia familiar e parentalidade**

As emendas 177, 427 e 1207 propõem a inclusão de estratégias de incentivo à literacia familiar. Uma vez que a leitura realizada dentro de casa, pelos cuidadores e familiares, promove o fortalecimento de vínculos e o desenvolvimento integral das crianças, contribuindo para o avanço de habilidades cognitivas, emocionais, linguísticas ou sociais, considera-se pertinente a inclusão de estratégias que buscam fortalecer essa prática. No entanto, é necessário que políticas públicas de incentivo à literacia familiar respeitem as especificidades da primeira infância e garantam acervos de qualidade, com narrativas que representam múltiplas culturas, vozes e realidades, bem como vivências com diferentes gêneros literários, como forma de ampliar repertórios culturais e linguísticos. Também vale ressaltar que atividades de leitura realizadas na família não substituem as experiências das crianças em espaços coletivos de creche e pré-escolas, sendo que o direito à educação infantil deve continuar sendo assegurado pelo Estado.

No que se refere à relação família-escola, já contemplada no texto original por meio da estratégia 2.9: *Incentivar o fortalecimento da relação entre escola e família, em especial a*



*participação dos pais ou responsáveis no processo de aprendizagem e desenvolvimento integral das crianças*, entende-se como adequadas as inclusões que visam à aproximação e o fortalecimento das relações entre as famílias às instituições de educação infantil, inclusive por meio de ações voltadas a parentalidade, tais como as emendas 59 e 945. Os programas de parentalidade têm o potencial de estreitar o vínculo entre a escola e a família, uma parceria que se mostra necessária e fundamental, uma vez que a família constitui o primeiro contexto de educação e cuidado do bebê. Essa integração deve ser mantida e desenvolvida ao longo da permanência da criança na creche e pré-escola, que devem garantir a participação, o diálogo e a escuta cotidiana das famílias, conforme o estabelecido pelas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil e pelas Diretrizes Operacionais Nacionais de Qualidade e Equidade para a Educação Infantil.

### **Tema 3: Profissionais da Educação Infantil**

Em relação aos **profissionais da educação infantil**, entendemos adequadas as emendas que incluem estratégias para assegurar programas de formação de profissionais que visam a qualificação das práticas pedagógicas sejam fundamentadas pelos documentos normativos nacionais, tais como a Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil e pela Base Nacional Comum Curricular, tendo como pilares indissociáveis do cuidado, das interações de qualidade e da intencionalidade pedagógica, como apresentado na emenda 1677.

Foram, ainda, apresentadas emendas relacionadas à regulamentação da formação e da carreira dos auxiliares da educação que atuam junto aos professores regentes nas salas de referência, tal como previsto no texto original do PL, em seu objetivo 2, na estratégia 2.13: *Regulamentar a formação e as carreiras dos profissionais da educação que auxiliam os professores regentes nas salas de aula, assegurada, no mínimo, a formação em ensino médio na modalidade normal.*

É pertinente estabelecer, por meio do Plano Nacional de Educação, caminhos possíveis para reconhecer, regulamentar e qualificar profissionais que já estão atuando na educação infantil, como também reforçado pelas emendas 393, 648, 949, 1528, 1722, 1890, 1904, 1964, 1976 e 2885. É oportuno, portanto, que o texto contemple estratégias que garantam o reconhecimento dos para profissionais de apoio e suporte, auxiliares e outras denominações, como trabalhadoras(es) da educação, com carreiras específicas, **em função não equivalente à docência**, atuando sob a liderança e supervisão de professor legalmente habilitado, respeitando o que está previsto nas resoluções do Conselho Nacional de Educação sobre o tema (Parecer CNE/CEB nº 17/2012; resolução CNE/CEB Nº 1 de 17 de outubro de 2024).

Considerando os aspectos expostos acima, para o objetivo 2, compreendendo metas e estratégias, sugerimos prioritariamente o acolhimento integral das emendas 327, 513, 697, 852 e 2397 na forma do texto:

<b>Objetivo 2</b>	<b>Garantir a qualidade da oferta de educação infantil.</b>
<b>(...)</b>	(....)
<b><u>Substituição da estratégia 2.5</u></b>	Estabelecer um índice de qualidade para todos os municípios brasileiros a partir dos indicadores de educação infantil disponíveis no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e no Censo Escolar, para monitoramento periódico.

<b>Objetivo 2</b>	<b>Garantir a qualidade da oferta de educação infantil.</b>
<b><u>Inclusão da estratégia 2.18</u></b>	Implementar, em regime de colaboração entre União, estados, municípios e o Distrito Federal, as Diretrizes Operacionais Nacionais de Qualidade e Equidade para a Educação Infantil (Resolução CNE/CEB nº 1, de 17 de outubro de 2024), considerando ações, responsáveis e prazos.
<b><u>Inclusão da estratégia 2.19</u></b>	Realizar, no mínimo a cada três anos, um estudo de monitoramento da implementação das Diretrizes Operacionais Nacionais de Qualidade e Equidade para a Educação Infantil, orientando o planejamento e a execução de políticas públicas para esta etapa.

Nesse sentido, a Fundação reforça seu compromisso em apoiar as discussões sobre a educação infantil no novo Plano Nacional de Educação, com vistas a garantir o avanço do acesso e da qualidade e pavimentar o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância, em especial aquelas em maior situação de vulnerabilidade.



FUNDAÇÃO  
**Maria Cecília  
Souto Vidigal**

