

# A CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL E NOVAS FUGAS DA ROTA

Alzira Raphaela Rodrigues Oliveira<sup>1</sup>

Carolina Faria Alvarenga<sup>2</sup>

## RESUMO

Com esse trabalho buscamos problematizar a concepção de Educação Infantil nas políticas educacionais do Ministério da Educação desde os anos 1990. Para entender as tensões e disputas, ocorridas na criação de política pública é preciso compreender o ciclo de políticas e os contextos envolvidos, a exemplo das influências políticas e sociais e os processos de produção de texto e implementação das políticas. Considerando que somente a partir da Constituição Federal (CF), de 1988, a Educação Infantil passou a ser reconhecida como um direito de crianças de até seis anos, neste trabalho, as análises terão este recorte temporal, tendo como proposta metodológica a abordagem do ciclo de políticas por meio de uma análise documental. Foram revisados os últimos documentos políticos para a Educação Infantil, desde a CF, quais sejam: Referencial Curricular Nacional para EI (RCNEI), as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI), a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), a Política Nacional de Alfabetização (PNA) e o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD). Compreende-se que, ao longo das últimas décadas, uma política nacional para a Educação Infantil foi sendo construída, alinhada às concepções da Pedagogia da Infância, porém, algumas fugas da rota aconteceram pelo caminho, tais como na construção do RCNEI, de 1998, e os documentos políticos mais atuais – BNCC, PNA e PNLD.

**Palavras-chave:** Infâncias. Políticas Públicas. Ciclo de políticas.

## INTRODUÇÃO

Iniciamos essa reflexão na perspectiva de que a criança é um ser humano em constante desenvolvimento, que nasce e cresce em um contexto social e histórico específico. E desde os primeiros anos de vida já está em contato com o mundo ao seu redor, recebendo informações, aprendendo, construindo sua identidade e interagindo com outras pessoas e com o ambiente em que está inserida. Compreender a criança como um ser social e histórico é fundamental para entender as suas necessidades, habilidades e

---

<sup>1</sup>Graduanda em Pedagogia pela Universidade Federal de Lavras. E-mail: alzira.oliveira@estudante.ufla.br

<sup>2</sup>Orientadora. Professora do Departamento de Educação da Faculdade de Filosofia, Ciências Humanas, Educação e Letras da Universidade Federal de Lavras. E-mail: carol\_alvarenga@ufla.br

limitações, a fim de criar ambientes, vivências e práticas pedagógicas, centrada na criança, que estimule seu desenvolvimento pleno e saudável.

Considerando a Educação Infantil (EI) como um espaço educativo coletivo, reconhecemos que a inserção da criança nessa primeira etapa da Educação Básica assume um papel fundamental na promoção do desenvolvimento integral da criança, respeitando sua identidade e valorizando sua participação ativa e crítica no mundo em que vive. Em outras palavras, a EI é uma etapa fundamental na formação do indivíduo, que influencia diretamente em sua trajetória de aprendizagem e desenvolvimento ao longo da vida.

A EI nem sempre foi reconhecida como um direito da criança, tampouco foi considerada um espaço legítimo de aprendizagem que respeitasse suas especificidades. Ao longo da história, a concepção de infância e criança foi sendo construída e modificada. No entanto, ao mesmo tempo, as políticas públicas voltadas para as infâncias foram gradualmente desenvolvidas com o propósito de garantir o bem-estar das crianças e promover seu desenvolvimento integral. Sendo fundamental considerar a participação efetiva da sociedade civil na elaboração e implementação dessas políticas, garantindo que suas vozes sejam ouvidas e que as políticas sejam efetivas e relevantes para a realidade das crianças. Contudo, é importante ressaltar que a construção de políticas públicas não é um processo harmonioso, havendo disputas e tensões ao longo do processo de formulação, interpretação, implementação, avaliação entre outros. Ainda hoje existem educadoras e educadores sem a formação necessária para trabalhar nessa etapa, em especial, nas creches, além da desigualdade regional e socioeconômica no acesso à EI, o que afeta principalmente as crianças mais pobres e em situação de vulnerabilidade.

Considerando que somente a partir da Constituição Federal (CF), de 1988, a EI passou a ser reconhecida como um direito de crianças de até seis anos, esta pesquisa tem como objetivo investigar as tensões e as disputas na construção de uma política nacional de EI desde os anos 1990. Para tanto, as análises apresentarão um recorte temporal, tendo como proposta metodológica a abordagem do ciclo de políticas por meio de uma análise documental. Sendo revisados os últimos documentos políticos voltados para a Educação Infantil, desde a CF, quais sejam quais sejam: Referencial Curricular Nacional para Educação Infantil (RCNEI), as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI), a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), a Política Nacional de Alfabetização (PNA) e o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD).

Temos como hipótese que, do ponto de vista da construção das políticas de EI, ao longo do tempo, foi sendo construída uma política nacional, articulada aos princípios de

uma Pedagogia da Infância<sup>3</sup>, porém, com alguns desvios de rota na construção de um caminho que respeitasse os direitos e as especificidades da infância, tais como o RCNEI e as últimas políticas – BNCC, PNA e PNLD 2022.

## 1 CICLO DE POLÍTICAS: UMA ABORDAGEM METODOLÓGICA

Para entender as tensões e disputas na construção de uma política de EI, é preciso compreender o processo de construção das políticas públicas. De forma breve, uma política pública se refere a um conjunto de ações, decisões e medidas adotadas pelo governo para solucionar problemas ou atender demandas da sociedade em determinadas áreas (DIAS; MATOS, 2012).

Segundo Stephen Ball<sup>4</sup> (1993), o processo pelo qual as políticas são formuladas, implementadas e avaliadas geralmente é composto por seis etapas, destacadas abaixo:

- 1) *Agenda Setting* - Nesta etapa, os problemas são identificados e colocados na agenda política, ou seja, reconhecidos como questões que requerem atenção e ação do governo.
- 2) *Formulação de Políticas*: são desenvolvidas propostas de políticas para abordar os problemas identificados. Isso pode envolver pesquisas, análises, consultas a especialistas e o envolvimento de partes interessadas para elaborar opções e estratégias políticas.
- 3) *Tomada de Decisão*: após a formulação das políticas, ocorre a tomada de decisão, geralmente realizada por legisladores, governantes ou outros tomadores de decisão autorizados. Eles revisam as opções disponíveis e escolhem a política a ser adotada.
- 4) *Implementação*: etapa de implementação envolve a tradução da política em ações concretas. Isso pode incluir a alocação de recursos, estabelecimento de programas, regulamentações e envolvimento de diferentes agências governamentais ou atores responsáveis pela implementação.
- 5) *Avaliação*: Durante a implementação, a política é avaliada para verificar se está alcançando os objetivos pretendidos. A avaliação pode envolver a coleta de dados, análise dos resultados e impactos da política, identificação de pontos fortes e fracos e recomendações para possíveis ajustes.

---

<sup>3</sup> A Pedagogia da Infância é uma abordagem pedagógica que se concentra especificamente na educação das crianças na primeira infância, compreendendo desde o nascimento até os seis anos de idade, aproximadamente. Essa perspectiva pedagógica reconhece a importância dos primeiros anos de vida como um período crítico para o desenvolvimento infantil, no qual as bases para o aprendizado futuro são estabelecidas. Tendo como premissas o desenvolvimento integral da criança, a aprendizagem por meio de experiências, um currículo significativo que coloca a criança como centro das práticas pedagógicas, respeitando a identidade da criança, proporcionando um ambiente propício e brincante, com participação ativa das famílias e profissionais especializados.

<sup>4</sup> Nesta pesquisa fizemos a opção de usar o nome completo ao citar autores e autoras com a intenção de dar visibilidade as autoras que são maioria e contribuem tanto para a Educação.

6) *Reformulação ou Encerramento*: Com base nos resultados da avaliação, a política pode ser reformulada ou ajustada para melhorar sua eficácia ou responder a novos desafios. Em alguns casos, a política pode ser encerrada se seus objetivos não forem alcançados ou se houver mudanças nas prioridades políticas. (BALL, 1993 apud OLIVEIRA, 2012, p. 17).

Vale ressaltar que esse é um modelo teórico simplificado, visto que o processo real pode ser mais complexo, interativo e sujeito a influências políticas, sociais e econômicas. Além disso, nem todas as políticas seguem um ciclo completo, pois algumas podem ser revisadas ou interrompidas em qualquer estágio (BALL, 1993).

Stephen Ball e Richard Bowe destacam que, para a compreensão de uma política pública, é importante entendermos os cinco contextos que compõem o ciclo de política, a saber, o (1) contexto de influência, (2) contexto de produção de texto, (3) contexto da prática, (4) contexto dos resultados ou efeitos e o (5) contexto de estratégia política. O primeiro deles é o *contexto de influência* em que “normalmente as políticas públicas são iniciadas, construindo os discursos políticos” (MAINARDES, 2006, p. 51), baseando-se no contexto político, econômico, social e cultural, bem como em interesses, necessidades e prioridades de diferentes grupos e organizações que desempenham um papel na agenda política.

O segundo contexto evidenciado pelos autores é o *contexto da produção de texto* que diz respeito aos processos e atividades envolvidos na elaboração e redação das políticas. Segundo Jeferson Mainardes (2006, p. 52), “os textos políticos normalmente estão articulados com a linguagem do interesse público mais geral”, ressaltando que esses textos nem sempre são claros e coesos e que, muitas vezes, podem ser contraditórios, surgem como resultado de conflitos e negociações entre diferentes grupos que buscam obter controle sobre as representações políticas (BOWE et al., 1992 apud MAINARDES, 2006).

O terceiro contexto – o *contexto da prática* – refere-se à “implementação” das políticas na prática, ou seja, como as políticas são traduzidas em ações e práticas no nível local “produzindo consequências que podem representar mudanças e transformações significativas na política original” (MAINARDES, 2006, p. 53), pois são fortemente influenciadas por interpretações diversas.

Há um quarto contexto descrito por Ball (1994a apud MAINARDES, 2006), chamado de *contexto dos resultados ou efeitos*, que concerne aos efeitos e impactos que as políticas públicas têm na sociedade. Esse contexto aborda a análise dos resultados alcançados pelas políticas implementadas, “considerando tanto os efeitos intencionais

quanto os efeitos colaterais não planejados. Isso envolve a avaliação dos resultados em termos de eficácia, eficiência e equidade” devendo envolver um exame em várias facetas e dimensões de uma política e suas implicações. (MAINARDES, 2006. p. 54-55).

O quinto e último conceito refere-se às estratégias e táticas utilizadas pelas atrizes e atores políticos para influenciar o processo de formulação e implementação de políticas, chamado por Ball de *contexto de estratégia política*. Como aponta Mainardes (2006, p. 55), “esse contexto envolve a identificação de um conjunto de atividades sociais e políticas que seriam necessárias para lidar com as desigualdades criadas ou reproduzidas pela política investigada”.

Em nossa compreensão, esse modelo de ciclo de políticas oferece valiosas contribuições para a análise de políticas públicas. Ele reconhece que o processo político é complexo e envolve diferentes facetas, exigindo uma articulação das perspectivas macro e micro. Nesta pesquisa, particularmente, focamos no contexto de influência e no contexto de produção do texto, considerando como textos políticos os documentos já citados: RCNEI, DCNEI, BNCC, PNA e PNLD.

## **2 CONTEXTO DE INFLUÊNCIA: UM BREVE HISTÓRICO SOBRE A EDUCAÇÃO INFANTIL**

A EI surge da luta por condições melhores à vida da criança, que por muitos séculos foi negligenciada. Em determinado momento da história, refletindo as configurações sociais da época, enxerga-se a criança como um sujeito de direitos, e que precisa ser educada, cuidada, e humanizada de forma a se tornar um ser com pleno desenvolvimento intelectual, emocional, físico e social. Na medida que a sociedade evoluía, a infância ganhava espaço e a atenção de muitos estudiosos e estudiosas.

Muito antes da EI ser reconhecida na Constituição Federal, de 1988, no Brasil, o cuidado das crianças pequenas era de inteira responsabilidade familiar, tarefa incumbida às mães e outras mulheres da família (OLIVEIRA, 2011). No entanto, a criança, para ser considerada um membro da sociedade, precisava viver como um adulto desde muito novo, vendendo sua força de trabalho em troca de uma remuneração, e passando a ajudar outros adultos nas atividades cotidianas (BUJES, 2009).

Por um longo período, em nossa sociedade, não houve nenhuma instituição responsável por compartilhar o cuidado pela criança com suas mães e com a comunidade da qual elas faziam parte. Ao longo dos séculos, especificamente entre XV e XVI, na Europa, surgiu um novo olhar sobre essas crianças e, conseqüentemente, novos modelos educacionais. Segundo Zilma Oliveira (2011), devido ao desenvolvimento científico e à expansão comercial da época, “autores como Eramos (1465 – 1530) Montaigne (1483 – 1553) sustentavam que a educação deveria respeitar a natureza infantil e estimular a atividade da criança e estimular o jogo à aprendizagem” (OLIVEIRA, 2011, p. 59). Porém, nesse mesmo momento, acontecia uma mudança na configuração da sociedade para urbano-manufatureira, que refletiu diretamente nas condições adversas das crianças, onde as mesmas tinham que trabalhar, ou ficavam sozinhas, muitas vezes nas ruas enquanto seus pais trabalhavam, passavam necessidades. Por conta dos conflitos e guerras, muitas foram abandonadas, vítimas da pobreza e maus-tratos, sendo necessário organizar serviços de cuidado das crianças visando seu desenvolvimento (OLIVEIRA, 2011).

De acordo com Maria Isabel Buges (2001), a criação de locais para receber as crianças se deu principalmente, como já mencionado, pela decorrência de mudanças econômicas, políticas e sociais e principalmente pela incorporação das mulheres no mundo do trabalho assalariado e mudanças nas organizações familiares.

As primeiras educadoras infantis foram médicas e filantropas que perceberam a necessidade de oferecer cuidados e educação para as crianças mais pobres, que muitas vezes ficavam desamparadas durante o dia enquanto suas mães trabalhavam nas fábricas. Essas educadoras criaram as primeiras escolas infantis, “que tinham como objetivo oferecer às crianças cuidados básicos, como alimentação e higiene, e ao mesmo tempo prepará-las para a vida em sociedade” (OLIVEIRA, 2011, p. 60).

Na França, em 1779, o filantropo Philippe Pinel criou a primeira escola maternal para crianças de dois a seis anos. Em 1837, Friedrich Fröbel criou o primeiro jardim de infância, desenvolvendo seus estudos, evidenciando a criança como um indivíduo pensante com individualidades que precisavam ser respeitadas, protegidas e cuidadas, nos âmbitos físicos e mentais. Isso porque, para ele, a infância não era um treinamento para a vida adulta, e sim uma fase da vida válida em si mesma (SOUZA, 2018). Desse modo, ele passou a dedicar seus esforços a criar um espaço que fosse apropriado para as crianças.

O primeiro jardim de infância criado no Brasil foi em 1896, por Bernadinho de Campos, na época governador de São Paulo, e foi inspirado na concepção de infância de

Pestalozzi<sup>5</sup>. Embora a instituição fosse de caráter público, crianças da elite obtiveram vantagens ao se matricularem, de modo a evidenciar a falta de políticas públicas que beneficiassem as crianças da classe trabalhadora. (OLIVEIRA, 2005).

Nessa época, a infância começou a ganhar um olhar mais progressista no Brasil, como afirma Zilma Oliveira: [...] a [criança] começou a ser vista como sujeito de necessidades e objeto de expectativas e cuidados situados em um período de preparação para o ingresso no mundo dos adultos, o que tornava a escola [pelo menos para os que podiam frequentá-la] um instrumento fundamental (OLIVEIRA, 2005, p. 62).

Ao longo do século XX, a EI se desenvolveu e se expandiu em todo o mundo. No Brasil, além de um direito garantido na Constituição Federal, de 1988, e no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) Lei Federal nº 8.069, de 1990, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de 1996, fica estabelecida a EI como a primeira etapa da Educação Básica visando ao acesso a todas as crianças de zero a seis anos<sup>6</sup> (BRASIL, 1996).

Desde a década de 1980, já havia uma preocupação com o acesso das crianças pequenas em instituições públicas e um debate sobre a qualidade. A partir de então, como aponta Jaqueline Paschoal e Maria Machado (2009), estabeleceram-se as diretrizes pedagógicas e de recursos humanos com o objetivo de expandir a oferta de vagas e promover a melhoria da qualidade de atendimento nessa etapa da Educação Básica; houve um significativo aumento no número de creches e pré-escolas públicas, o que possibilitou o acesso de mais crianças à educação; a formação de professoras e professores para a EI se tornou mais valorizada e regulamentada, com a ampliação da oferta de cursos de Licenciatura em Pedagogia e de especialização em EI. Movimentos sociais de mães/pais, educadoras, educadores e pesquisadoras e pesquisadores se organizaram em defesa da EI de qualidade, pressionando o governo a investir mais recursos na área.

Apesar de alguns progressos [tardios para a época], ainda assim não foi suficiente para suprir e entregar uma EI de qualidade, que reconhece a importância dos primeiros

---

<sup>5</sup> Johann Heinrich Pestalozzi (1746-1827) contribuiu para que a educação de crianças fosse vista como algo mais natural, com envolvimento afetivo e amoroso, respeitando a bagagem de conhecimento que a criança já possui dentro de si, contribuindo para o desenvolvimento do caráter infantil (SOUZA, 2018). O autor defendia o valor do trabalho manual (desenvolvimento da criatividade e autonomia), além de destacar a importância das habilidades motoras, cognitivas e expressivas.

<sup>6</sup> Em 2009, com a Emenda Constitucional 59/2009 (BRASIL, 2009a) ficou determinado que a educação seja obrigatória e gratuita para crianças e adolescentes dos quatro aos 17 anos de idade, sendo implantada gradualmente até 2016, de acordo com a Meta 1 do Plano Nacional de Educação (2014 – 2024). Universalizando a educação básica a partir dos quatro anos.

anos de vida como um período crítico para o desenvolvimento infantil. A falta de recursos investidos na educação foi um dos principais fatores.

A seguir, abordaremos, ao longo das últimas décadas, as políticas públicas para a EI que foram sendo construídas, entre disputas e tensões em torno do que se considera uma educação de qualidade, que estimule seu desenvolvimento integral da criança e a coloque-a como o centro na elaboração das propostas pedagógicas e do currículo. Iniciamos com o RCNEI, de 1998, construído no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2003) e finalizaremos no Programa Nacional do Livro Didático, de 2022, construído no governo de Jair Messias Bolsonaro (2018-2022).

### **3. CONTEXTO DA PRODUÇÃO DO TEXTO: DO RCNEI AO PNLD**

Os documentos formais que expressam as políticas, as leis, regulamentos, diretrizes, planos de ação, entre outros, têm por objetivo orientar a implementação das políticas educacionais, buscando promover a melhoria da qualidade da educação e a equidade no acesso e na aprendizagem (BRASIL,2013).

O Ministério da Educação (MEC) desempenha um papel central na elaboração e redação desses documentos, por meio de suas secretarias e órgãos responsáveis. Além disso, estados, municípios, conselhos de educação, especialistas e organizações da sociedade civil também devem contribuir para a produção desses textos, trazendo suas perspectivas e experiências para o processo, visto que essa cooperação é assegurada pela CF, e se encaminha para o modelo de democracia representativa ou participativa.

A relação entre a democracia e as políticas públicas é intrínseca, uma vez que a democracia pressupõe a participação ativa e a representação da população na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas. No entanto, como apontado por Bachero (2003) e observado em várias situações, nem sempre essa participação ocorre de maneira plena. Em alguns casos, o Estado pode deixar de incentivar e valorizar a participação social na formulação e implementação das políticas públicas. Isso pode acontecer por diferentes razões, como falta de vontade política, resistência burocrática, desinteresse em ouvir as vozes da sociedade ou restrições à liberdade de expressão e organização

Quando a participação social é negligenciada, as políticas públicas correm o risco de serem desenvolvidas de forma descolada das reais necessidades e realidades da



população. Isso pode levar à implementação de medidas inadequadas, pouco efetivas ou até mesmo contrárias aos interesses da sociedade.

Nesta pesquisa, tratamos, em ordem cronológica, os principais documentos que orientam a EI, partindo do Referencial Curricular Nacional para EI (RCNEI), as Diretrizes Curriculares Nacionais para a EI (DCNEI), a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), a Política Nacional da Alfabetização (PNA) e o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD).

### **3.1 Referencial Curricular Nacional para Educação Infantil**

Em 1998, após um processo de muitas lutas dos movimentos sociais e pesquisadoras da área, foi lançado o Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil (RCNEI), que “inicialmente propunha auxiliar os professores na superação da tradição assistencialista de atendimento às crianças pequenas, instrumentalizando-os para a realização do trabalho educativo” (MARQUES; PEGORARO; SILVA, 2019, p. 268) e buscava, segundo o próprio documento, uma abordagem pedagógica baseada no desenvolvimento integral das crianças, por meio de atividades lúdicas e do estímulo às expressões artísticas, corporais e culturais (BRASIL, 1998). A proposta foi apresentada três volumes, sendo que o primeiro centraliza a introdução do documento e apresentação geral. O segundo volume se concentra nas áreas de conhecimento e estabelece objetivos de aprendizagem e desenvolvimento para cada faixa etária. E o terceiro volume se concentra na formação pessoal e social das crianças. O documento explora aspectos relacionados ao desenvolvimento integral das crianças, como a construção da identidade, a autonomia, as relações interpessoais, os cuidados com o corpo, a saúde, a alimentação, a ética e a convivência social (BRASIL, 1998).

Apesar de ter sido um documento importante para o final da década de 1990 na EI, o RCNEI apresentou algumas limitações em sua elaboração e implementação (CERISARA, 2002). Uma das críticas feitas ao RCNEI, ainda que tenha sido elaborado por pesquisadoras de renome nacional, é que ele foi elaborado sem a participação efetiva de educadoras e profissionais da EI, o que leva a uma desconexão entre as orientações do documento e a realidade das pré-escolas e creches (CERISARA, 2002). É importante ressaltar que a falta de participação das educadoras pode ocorrer por diversos motivos/desafios. Um deles é a falta de conhecimento ou informações sobre o processo de formulação das políticas educacionais, o que pode representar um obstáculo à

participação. Além disso, a ausência de espaços ou canais adequados para que as educadoras possam se envolver também é um fator relevante. Outra razão é a falta de motivação das educadoras, que muitas vezes enfrentam uma rotina intensa de trabalho na sala de aula, podendo tornar difícil a participação em atividades de formulação de políticas, especialmente quando essas ocorrem em finais de semana ou feriados. Além disso, a falta de incentivo ou reconhecimento pode desestimular a colaboração ativa das educadoras nessas questões.

O RCNEI foi produzido em um contexto político e econômico, como a falta de investimentos na EI e a falta de valorização e dos profissionais dessa área. Outra crítica feita ao RCNEI é que ele foi muito prescritivo, com uma abordagem excessivamente normativa e pouco flexível, o que dificultou a implementação dessa política às necessidades e realidades locais. Nas palavras de Carolina Alvarenga, o “documento está distante da realidade das crianças e das creches e pré-escolas brasileiras (...) não representando o debate da época” (ALVARENGA, 2020 p. 91).

Flávia Barros (2009) contextualiza que por ter sido um documento focado no ensino:

os educadores atuantes na área passaram a interpretar que o contexto educativo para os pequenos seria um espaço para se dar aulas e não para se proporcionar experiências. Ou seja, não seria um ambiente, mas sim um espaço estrutural com carteirinhas e mesinhas, giz, lousa e alfabeto na parede. E, assim, as atividades prontas tomariam sua vez, como parte das “aulas” (BARROS, 2009, p. 52).

Importante destacar aqui que essa interpretação se dá principalmente pelas orientações contidas no documento. “Apesar de defender o brincar e considerá-lo como importante para o desenvolvimento cognitivo e social, defende também a inserção de práticas de alfabetização desde muito cedo na vida das crianças” (NOGUEIRA, 2021 p.133-134), antecipando conceitos do ensino fundamental. Explicitados nos seguintes trechos do documento:

- participar de variadas situações de comunicação oral, para interagir e expressar desejos, necessidades e sentimentos por meio da linguagem oral, contando suas vivências;
- interessar-se pela leitura de histórias;
- familiarizar-se aos poucos com a escrita por meio da participação em situações nas quais ela se faz necessária e do contato cotidiano com livros, revistas, histórias em quadrinhos etc. [...]
- ampliar gradativamente suas possibilidades de comunicação e expressão, interessando-se por conhecer vários gêneros orais e escritos e participando de diversas situações de intercâmbio social nas quais

possa contar suas vivências, ouvir as de outras pessoas, elaborar e responder perguntas;

- familiarizar-se com a escrita por meio do manuseio de livros, revistas e outros portadores de texto e da vivência de diversas situações nas quais seu uso se faça necessário;
- escutar textos lidos, apreciando a leitura feita pelo professor;
- interessar-se por escrever palavras e textos ainda que não de forma convencional;
- reconhecer seu nome escrito, sabendo identificá-lo nas diversas situações do cotidiano;
- escolher os livros para ler e apreciar (NOGUEIRA, 2021 p.134 apud BRASIL, 1998).

Fica evidente, portanto, a estima pela escolarização de crianças pequenas e a preparação para o Ensino Fundamental - o que pode ser observado pelo uso de materiais didáticos desde muito cedo - de modo a entender que a concepção de criança revelada no RCNEI, segundo Barros (2009), é de um sujeito escolar, abstrato e sem especificidades, deixando de ser criança para se tornar apenas aluno, fugindo da rota dos princípios da EI.

Acontece que esse documento refletia principalmente a urgência na democratização da educação prevista na constituição de 1988, intensificada pelo governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995 – 2003), que segundo Roselane Campos (2010), resultou em um problema, pois a ampliação de vagas em escolas não estava vinculada ao direito a uma educação de qualidade, reforçando ainda uma EI assistencialista, que deixava de contemplar a construção de um desenvolvimento emancipatório..

Ana Amorim e Adelaide Alves Dias (2012) reforçam a desconsideração de produções teórico-metodológicas nacionais, e a falta de articulação com outros documentos produzidos anteriormente pela Coordenação Geral de Educação Infantil (COEDI), que representou um desvio da rota anteriormente traçada, deixando claro:

A rota anterior visava implementar uma política nacional para a EI que tinha como base a centralidade na elaboração de propostas pedagógicas e curriculares no contexto de cada instituição de EI. Já o RCNEI, assumiu uma perspectiva de currículo nacional e desconsiderou as análises e os encaminhamentos que vinham sendo discutidos pela área (AMORIN; DIAS, 2012, p. 105).

Apesar de polêmico, vale ressaltar que o RCNEI trouxe novos subsídios para refletir sobre os desafios e possibilidades no universo da EI. Embora tenha apresentado problemas, principalmente no que diz respeito à natureza dos conteúdos escolares, indo na contramão da EI, o RCNEI permaneceu como um documento importante para referenciar práticas escolares por um longo período de tempo.

Depois de muitas disputas e tensões dos movimentos sociais, pesquisadoras da área e educadoras, a partir dos resultados da avaliação de implementação do RCNEI, o mesmo passou por um processo de revisão, que agora contava com a participação de especialistas, professoras, gestoras e outras entidades envolvidos com a EI. Esse processo de revisão resultou na elaboração das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, lançadas em 1999 durante o governo do presidente FHC (1995-2003), por meio da Resolução CNE/CEB nº 1/1999. Essas diretrizes foram o primeiro documento a estabelecer orientações curriculares para a EI no Brasil, e buscavam complementar e aprimorar as concepções pedagógicas e metodológicas bem como incorporar avanços na pesquisa e na legislação educacional do RCNEI, oferecendo orientações mais detalhadas e atualizadas para a organização e o desenvolvimento do currículo que considera a infância como um período de intensa aprendizagem e desenvolvimento, reconhecendo o brincar como uma atividade central para o aprendizado infantil.

### **3.2 Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil**

Um pouco mais de uma década depois da promulgação do RCNEI, durante o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011), foram revisadas as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil<sup>7</sup> (DCNEI), que estabelece as bases comuns para a organização curricular da EI em todo o país, levando em conta as especificidades e necessidades das crianças de zero a cinco anos de idade, retomando a rota da EI. De acordo com Circe Marques, Ludmar Pegoraro e Ezequiel Silva (2019):

As DCNEI/2009 compõem um documento que busca se desvencilhar da perspectiva desenvolvimentista da psicologia, assumindo um viés mais sociológico, que concebe a criança como sujeito histórico e de direitos. Define os princípios éticos, políticos e estéticos para serem seguidos pelas escolas na elaboração de suas Propostas Pedagógicas (PP) e pontua as brincadeiras e as interações como eixos sobre os quais devem assentar-se as PP (MARQUES; PEGORARO; SILVA, 2019, p. 15).

No contexto político, a revisão das DCNEI, em 2009, refletiu uma série de debates e discussões acerca da qualidade da EI no Brasil. Houve uma mobilização por parte de educadoras, pesquisadoras, especialistas e movimentos sociais que buscavam garantir a valorização da infância e a promoção de uma educação de qualidade para as crianças pequenas.

---

<sup>7</sup> Resolução nº 5, de 17 de dezembro de 2009, do Conselho Nacional de Educação (CNE).

As diretrizes trouxeram algumas mudanças importantes em relação às orientações anteriores, sendo um documento mais completo. Segundo Claudéria dos Santos e Maria Luiza Rodrigues Flores, (2017, p.284) as DCNEI caracterizam-se por ser “um documento [político, social, pedagógico] mandatário elaborado estrategicamente para garantir a oferta da EI com qualidade, do ponto de vista político-social e pedagógico”. Estabeleceu que a EI deve se basear nos seguintes princípios: respeito à dignidade e aos direitos das crianças, promoção do desenvolvimento integral, garantia de acesso e permanência, e ações integradas com a família e a comunidade (BRASIL, 2009). Outro ponto são os eixos estruturantes do currículo da EI: as interações e as brincadeiras, sendo perpassadas pelo cuidar e o educar, que devem estar articulados e integrados no planejamento pedagógico das instituições educativas. Nesse sentido, vale ressaltar que a concepção de currículo para o documento está diretamente associada:

Ao conjunto de práticas que buscam articular as experiências e os saberes das crianças com os conhecimentos que fazem parte do patrimônio cultural, artístico, ambiental, científico e tecnológico, de modo a promover o desenvolvimento integral de crianças de 0 a 5 anos de idade (BRASIL, DCNEI, 2009, art. 3º).

Pautadas na Pedagogia da Infância, as DCNEI se distanciam de uma educação assistencialista e escolarizante percebida na implementação do RCNEI, de 1998, retomando a rota na construção de uma política nacional de EI que respeita as especificidades das crianças.

Nesse contexto de transformações no acesso à EI, impulsionadas tanto pela legislação educacional quanto pela publicação de novos documentos oficiais que orientam o trabalho pedagógico, emerge uma discussão sobre concepções de infância, que também passou por mudanças ao longo do tempo. A forma como a criança é tratada e percebida pela sociedade, devido a transformações em várias esferas, tem um impacto direto nas práticas educacionais escolares (PERSICHETO; PEREZ, 2020). O currículo da EI reconhece a criança como um sujeito histórico e direitos, que possui e contribui para culturas compartilhadas com a professora e seus colegas, por meio de uma escuta cuidadosa como prática pedagógica, respeitando a identidade e a voz das crianças, reconhecendo-as como sujeitos ativos em seu próprio processo de aprendizagem e desenvolvimento. (SILVA; CARVALHO, 2020) Declarado no artigo 4º das Diretrizes:

As propostas pedagógicas da EI deverão considerar que a criança, centro do planejamento curricular, é sujeito histórico e de direitos que, nas interações, relações e práticas cotidianas que vivencia, constrói sua identidade pessoal e coletiva, brinca, imagina, fantasia, deseja, aprende,

observa, experimenta, narra, questiona e constrói sentidos sobre a natureza e a sociedade, produzindo cultura (BRASIL, 2009, art. 4º).

De acordo com Nilda Alves (2014), em seus estudos sobre as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, no documento é ressaltada a necessidade de superar concepções tradicionais que veem a infância como um período preparatório para a vida adulta e passar a valorizar a criança como sujeito ativo e construtor de conhecimentos. Compreende-se as brincadeiras e as interações como atividade privilegiada na promoção do desenvolvimento nessa fase da vida humana, pois é pelo brincar que a criança pode desenvolver as habilidades de memória, atenção, imitação, imaginação e habilidades motoras como equilíbrio e coordenação (NOGUEIRA, 2021).

O documento trouxe avanços significativos tanto no acesso de um maior número de crianças à escola, tanto na exigência de formação específica para as e os profissionais que atuam nessa área, bem como mudanças no cuidado/aprendizagem das crianças. Essas transformações passaram a enfatizar questões educativas, buscando uma abordagem integrada entre cuidar e educar. Aline Persicheto e Marcia Perez evidenciam que as Diretrizes:

Contribuíram para endossar novos olhares para a criança, fortalecendo a ideia da EI como uma fase específica e não como uma preparação para o Ensino Fundamental, buscando a valorização da infância e suas peculiaridades (PERSICHETO; PEREZ, 2020, p. 97).

Persicheto e Perez (2020) relevam que os pressupostos dessas Diretrizes foram fundamentais para posterior estruturação da etapa da EI no documento normativo atual, denominado Base Nacional Comum Curricular.

### **3.3 Base Nacional Comum Curricular**

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996, alterada pela Lei 12.796, de 2013 (BRASIL, 2013), incorporou a EI como primeira etapa da Educação Básica e a pré-escola como uma das etapas educacionais obrigatórias. No documento se exhibe, em seu artigo 26, o seguinte texto:

Os currículos da EI, do ensino fundamental e do ensino médio devem ter base nacional comum, a ser complementada, em cada sistema de ensino e em cada estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e dos educandos (BRASIL, 2013).

Inicialmente suponha-se como base nacional comum o documento de referência curricular, que estabelece os conhecimentos, competências e habilidades essenciais que todos os estudantes brasileiros devem desenvolver ao longo da Educação Básica. Visando atender às demandas e realidades locais. Desse modo “entendia-se que a proposta da BCN surgiria de vivências locais - múltiplas, variadas – em todo o território nacional, debatidas em reuniões nacionais, sem modelo, exterior determinante” (ALVES, 2014, p. 1471).

No entanto, refletindo as alterações sobre a concepção de educação no Brasil, as lutas dos movimentos sociais que busca uma educação de qualidade, as disputas políticas, o golpe de 2016, a volta de uma agenda neoliberal, interferências de grandes empresas e de grupos do exterior, essa base, que começou a ser construída em 2015, no governo de Dilma Rousseff (2011-2016) e finalizada em 2017, no governo de Michel Temer (2016-2018), se modificou se tornando Base Nacional Comum Curricular.

A elaboração de uma base nacional comum, foi estipulada pela Constituição Federal, de 1988, pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de 1996, e pelo Plano Nacional de Educação (PNE) de 2014, com o propósito de aprimorar a qualidade da educação básica e reduzir significativas disparidades no conteúdo ensinado em diversas localidades, estados e regiões do Brasil. No entanto, pelo contexto de influência na sua elaboração, a BNCC configurou-se tal como é hoje em meio a muitas disputas, divergências e tensões.

Conforme evidencia Ivone Barbosa, Telma Silveira, e Marcos Soares (2019. p. 80), nos anos que percorreram as discussões sobre a BNCC, houve uma ampla rejeição dessa proposta por parte de entidades nacionais<sup>8</sup>, professoras e pesquisadoras, principalmente pós o impeachment<sup>9</sup> da presidenta Dilma Rousseff (2011-2016). As autoras citam ações políticas privatistas que tinham a intenção de efetuar modificações que favorecessem os interesses do governo Temer, como a alteração do Plano Nacional da Educação pelo Projeto de Lei PL 4486/16:

Várias tentativas de impor medidas privatistas à educação em todos os níveis e de regular a ação educativa nas dimensões das macro e micro

---

<sup>8</sup> Associação Nacional pela Formação de Profissionais da Educação (Anfope), Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (Anped), Associação Nacional de política e Administração da Educação (Anpae), Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE), Grupo de Trabalho Educação de Crianças de 0 a 6 anos da Anped (GT7), Fórum Goiano de Educação Infantil (Fgoei), Núcleo de Estudos e Pesquisas da Infância e sua Educação em Diversos Contextos (Nepiec) (BARBOSA, SILVEIRA, SOARES. 2019, p. 80)

<sup>9</sup> Processo [midiático-jurídico-parlamentar] que culminou com a **destituição ilegítima** da presidenta Dilma Rousseff, denominado por muitos cientistas políticos do país como Golpe de Estado em 2016. (CHALOUB, MEDEIROS; LIMA, 2021.)

políticas foram explicitadas. Dentre elas podemos citar a proposta enviada ao Congresso Nacional em 2016, alterando o PNE, incluindo novo parágrafo para determinar que a BNCC, mediante proposta do Poder Executivo, fosse aprovada pelo Congresso Nacional e não pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) (BARBOSA; SILVEIRA; SOARES, 2019, p. 80).

Apesar de arquivado o PL, o novo Conselho Nacional de Educação (CNE), reformulado pós impeachment, era formado principalmente por membros alinhados com o governo Temer, que retomava e atualizava a agenda do governo FHC (BARBOSA; SILVEIRA; SOARES, 2019 apud FREITAS, 2018).

A primeira versão da BNCC foi divulgada em 2015, por meio do portal do governo federal, “elaborada por comissões de especialistas de cada área de conhecimento e da educação infantil, aberta à contribuição de professores/as, instituições educacionais, gestores/as, grupos de pesquisa, associações científicas e movimentos sociais” (BARBOSA; SILVEIRA; SOARES, 2019, p. 81) Essa versão permaneceu disponível até 2016 e recebeu mais de 12 milhões de contribuições. No entanto, não se pode assegurar que a nova versão tenha realmente incorporado as valiosas contribuições provenientes de instituições públicas e privadas do país, como fica evidente no trecho destacados pelas autoras Ivone “e col” (2019) sobre a EI:

No caso da educação infantil houve colaborações de diferentes grupos envolvi-dos com o campo, porém, o argumento apresentado pelas comissões organizadoras em relação aos cortes na redação foi de que o texto deveria ser de natureza operativa, não cabendo aprofundamentos teóricos e metodológicos.

A segunda versão da BNCC foi divulgada em maio de 2016, com alterações significativas para a EI. A partir dessa nova versão, durante o ano de 2016, ocorreu um processo de discussão coletiva por meio da realização de vinte e sete "Seminários Estaduais" organizados pelo Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime). Esses seminários contaram com a participação de professores, gestores e especialistas da área, com o objetivo de promover diálogos sobre os princípios da BNCC (PERSICHETO; PEREZ, 2020)

Em agosto de 2016, o governo Temer revogou a portaria nº 369, de 5 de maio de 2016, que estabelecia a criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica



(Sinaeb)<sup>10</sup>. Essa decisão foi tomada argumentando que as revisões da BNCC ainda estavam em andamento e que a implementação do Sinaeb deveria seguir as recomendações emanadas da BNCC. Essa revogação foi percebida como uma nova estratégia que desviava o foco do estabelecimento do sistema de avaliação, direcionando a atenção para as discussões em torno da BNCC (ALVARENGA; VIANNA, 2021).

A revogação dessa portaria entrou mais uma vez na contramão da EI, pois a avaliação é uma ferramenta importante para identificar pontos fortes e áreas que necessitam de melhorias, além de embasar políticas públicas e ações pedagógicas mais significativas, respeitadas e democráticas. É fundamental que a avaliação na EI seja compreendida como uma ferramenta formativa, voltada para a reflexão pedagógica e o aprimoramento das práticas educativas, levando em conta a singularidade de cada criança e considerando as dimensões cognitivas, socioemocionais e físicas do desenvolvimento infantil asseguradas pelas DCNEI (PADIAL, 2014).

Como aponta Ivone Barbosa e colaboradoras (2019), em 2017, o Ministério da Educação (MEC), indo contra todo o processo de discussão, elaborou uma terceira versão da BNCC - e a enviou ao CNE em abril de 2017. Durante aquele ano, o CNE realizou cinco audiências públicas regionais com o objetivo de receber sugestões, no entanto, essas audiências tinham um caráter apenas consultivo, não garantindo que as reivindicações da sociedade civil seriam acolhidas. Apesar do significativo número de contribuições das entidades, o CNE não deu retorno sobre as propostas apresentadas.

No dia 15 de novembro de 2017, a BNCC foi aprovada. Esse documento engloba as etapas da EI e do Ensino Fundamental. No entanto, é importante ressaltar que a proposta referente ao Ensino Médio ainda estava em processo de elaboração na época e só foi homologada em dezembro de 2018.

A partir das considerações acima, fica evidente que a BNCC foi elaborada sob um processo intenso e polêmico de reflexões e debates. Ressaltando as palavras de Barbosa, Silveira e Soares que refletem sobre esse percurso, afirma:

As entidades organizadas e universidades, os movimentos sociais, os pesquisadores e professores se posicionaram contrários à metodologia pela qual ela foi construída, considerando o curto prazo para o aprofundamento dos debates acerca do seu conteúdo e suas consequências para o campo educacional, incluindo a formação de professores (BARBOSA; SILVEIRA; SOARES, 2019, p. 82).

---

<sup>10</sup> O Sinaeb tinha como objetivo principal avaliar a qualidade da educação básica, incluindo a EI, por meio de indicadores e avaliações padronizadas. A sua revogação impacta diretamente na coleta de dados e informações sobre a qualidade da EI em nível nacional.

É importante considerar que as empresas multinacionais e o empresariado relacionados à produção de materiais educacionais, e que lucram com a educação, tiveram muito poder em definir o texto final da BNCC. Chegou-se ao ponto em que essas mesmas empresas já estavam oferecendo ao “mercado”, antes mesmo da "oficialização" da BNCC, no final de 2017, livros didáticos alinhados à BNCC, a serem utilizados em 2018 (MORAIS, 2019).

Apresentadas as primeiras disputas políticas/ideológicas em torno da criação da BNCC até a homologação do documento em 2017, se faz necessária uma análise mais profunda sobre seus pressupostos para a EI, proposto nessa pesquisa. De antemão vale ressaltar a concepção de BNCC exposto pelo documento:

A Base Nacional Comum Curricular (BNCC) caracteriza-se como um documento legal que define o conjunto orgânico e progressivo de aprendizagens essenciais que todos os alunos devem desenvolver ao longo das etapas e modalidades da Educação de modo a que tenham assegurados seus direitos de aprendizagem e desenvolvimento, em conformidade com o que preceitua o Plano Nacional de Educação (PNE) (BRASIL, 2017, p. 7).

A elaboração da BNCC para a EI, segundo Lucinéia Lazaretti (2020), é o desfecho de debates prolongados e antigos sobre a definição de critérios mínimos que embasem a criação de um currículo adequado para essa etapa educacional. Esses debates vêm ocorrendo desde o final da década de 1980 e, em certa medida, resultaram na produção de outros documentos a essa fase específica, abordados anteriormente.

Para a EI, a BNCC enfatiza que os eixos estruturantes (interações e brincadeiras) proposto pela DCNEI, devem ser assegurados em seis direitos de aprendizagem e desenvolvimento, para que as crianças tenham condições de aprender e se desenvolver, sendo eles: Conviver, Brincar, Participar, Explorar, Expressar e Conhecer-se (BRASIL, 2017). Articulados aos direitos de aprendizagem, há cinco campos de experiências, que se baseiam nos princípios éticos, políticos e estéticos das DCNEI, sendo eles: 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 (BRASIL, 2017). Além disso, os objetivos de aprendizagem e desenvolvimento estão distribuídos em três grupos etários: bebês, crianças bem pequenas e crianças pequenas.

Essa nova versão, para a EI, em um dos campos de experiência vem com uma nova nomenclatura que antes era “Escuta, fala, linguagem e pensamento elencados nas duas primeiras versões, agora chamava, “Oralidade e Escrita”, gerando críticas de muitos setores da EI e evidenciando mais uma vez a fuga da rota na EI.

Houve um enxugamento no texto e isso comprometeu tanto a distinção entre as concepções de linguagem e de ensino/aprendizagem, quanto à compreensão da linguagem escrita na EI. Problematizam o quanto esse foco na leitura e escrita se contrapõe ao que está previsto nas DCNEI/2009, reduzindo esse campo de experiência à apropriação das linguagens oral e escrita (NUNES et al, 2017, p. 3)

Convém enfatizar que a concepção de criança na BNCC é mantida conforme as DCNEI, que compreende a criança como um ser histórico e social, com capacidade de se desenvolver e se transformar de maneira contínua, construindo gradualmente sua autonomia e identidade individual e coletiva. No entanto, Lazaretti (2020) ressalta que, para a criança se tornar esse sujeito histórico, é fundamental uma ação deliberada e intencional para que esse processo ocorra. Entretanto não é suficiente apenas definir a criança como tal, é necessário explicar como ocorre essa transformação, como ela se torna uma pessoa detentora de direitos, o que não fica claro no documento (TELES; ROCHA, 2022).

Para além, como expressado por Barbosa e colaboradoras (2019), a noção de competência agora aparece com a organização do que a criança deverá aprender, com o controle do trabalho docente, bem como o código alfanumérico usado na identificação dos campos de experiência e objetivos de aprendizagem, servindo de controle e abrangendo a condição de uma avaliação objetiva da criança e da professora e professor.

Dessa forma, a autonomia didático-pedagógica docente é reduzida, o que pode levar a um planejamento curricular mais inflexível e à adoção de materiais didáticos pré-concebidos. Essa situação é favorável à comercialização e distribuição desses materiais (BARBOSA; SILVEIRA; SOARES, 2019), tal como veremos mais adiante na análise do PNLD/2022.

Mais tensões foram geradas quando o MEC apresentou o documento Base Nacional Comum da formação dos professores – BNC-formação, em 2018, no qual foi formulado sem um diálogo e consulta prévia às instituições responsáveis pela formação de professoras e professores, entidades, universidades e movimentos sociais envolvidos com a educação, sendo percebida como abordagem autoritária, gerando desconfiança e questionamentos sobre a imposição de um controle ideológico por parte do governo (BARBOSA; SILVEIRA; SOARES, 2019. p. 81).

Como refletido pelos autores Tiago Nicola Lavoura e colaboradoras (2020), esse novo documento, a partir da BNCC - a BNC-Formação<sup>11</sup> - carrega com ela

a compreensão de que o conjunto das medidas políticas que configuram o esvaziamento dos currículos na formação de professores e o desmonte do ensino público superior faz parte da totalidade da conjuntura nacional e internacional de intensos retrocessos político econômicos, sociais e culturais em meio à crise estrutural do capital (MÉSZÁROS, 2009; MONTORO, 2016), culminando com um quadro generalizado de desmonte dos serviços públicos, de privatizações e de entreguismo do patrimônio nacional ao rentismo e ao capital financeiro internacional (LAVOURA; ALVES; JUNIOR, 2020, p. 544).

Em sua totalidade, a BNCC, ao definir uma base curricular comum para diferentes áreas de conhecimento, restringe a autonomia das instituições educativas e das professoras e dos professores na definição de seus currículos específicos. “Tratando-se da BNCC da EI, esta tem sido direcionada por práticas que desconsideram a indissociabilidade entre o cuidar e educar e as especificidades dessa faixa etária” (NOGUEIRA; BORGES, 2023, p. 2). Muitas vezes, os campos de experiência e os direitos de aprendizagem são transformados em uma lista de conteúdos, o que vai na contramão da proposta para a EI.

### **3.4 Política Nacional de Alfabetização**

Apesar de estarmos falando sobre EI, percebemos que, em alguns documentos, a alfabetização e a escolarização de crianças pequenas é pauta. E ao longo do percurso da construção de uma política nacional de EI, esse contexto escolarizante foi se firmando.

Homologada em abril de 2019, pelo decreto nº 9.765, no governo Bolsonaro, instituiu-se a Política Nacional de Alfabetização (PNA). Uma política que invalida quase todos os documentos anteriores a ela por apresentar diversas problemáticas (LEAL, 2019).

A primeira está situada no artigo 1º do decreto que determina em seu texto que a Alfabetização no Brasil deverá ser baseada em evidências científicas. Telma Leal (2019) discorre sobre esse pressuposto, salientando a imposição do MEC em validar essas “evidências científicas” usando apenas o método fônico. Denise Lopes completa dizendo

---

<sup>11</sup> A BNC-Formação define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial de Professores para a Educação Básica e institui a Base Nacional Comum para a Formação Inicial de Professores da Educação Básica que foi homologada em 19 de dezembro de 2019 (GOMES, 2022). (Resolução CNE 02/2019).

que essa afirmação do MEC explicita uma visão de que o que se fez até então não foi baseado em conhecimento científico:

Assim, a nova política não apenas incorre na histórica descontinuidade de políticas públicas, mas, mais que isso, busca, com seu texto, com suas visões de mundo (BAKHTIN, 1992) – desconstruir e invalidar os feitos anteriores. O recurso revela ignorância, arrogância e má intenção (LOPES, 2019, p. 86).

No documento divulgado pelo governo federal, a escolha do método fônico é explicada com base na alegação de que é o único método respaldado por evidências científicas.

Ao dizer que está fazendo uma opção em função do que é cientificamente comprovado, o MEC está demonstrando profundo desconhecimento da Ciência. Tem na base dessa afirmação uma concepção homogeneizante de ciência, que nega qualquer tipo de fundamento teórico metodológico diferente do positivismo clássico. Essa é uma forma autoritária de negar a produção de conhecimentos oriundos de diferentes abordagens e que tanto têm contribuído para entender a escola e os processos de ensino e de aprendizagem (LEAL, 2019, p. 77).

Outras problemáticas são apresentadas pelas autoras citadas anteriormente, contudo, achamos relevantes aprofundarmos no que o documento tem a dizer sobre EI.

Segundo Lopes (2019), a inclusão das crianças da EI como “público-alvo” da Política Nacional de Alfabetização gera preocupação, uma vez que leva à antecipação de conteúdos e demandas típicas dos primeiros anos do Ensino Fundamental.

O documento, no artigo dois, intitulado de Literacia<sup>12</sup> – evidenciando o apagamento do letramento, numa nítida tentativa de extinguir os conhecimentos construídos no Brasil - vai na contramão do que já vinha sendo consolidado no que diz respeito à educação de crianças, e sugere na EI, sobretudo da etapa pré-escolar, que se devem “ênfatar as habilidades e atitudes que predizem um bom rendimento na aprendizagem de leitura e escrita” (BRASIL, 2019, p. 32), ferindo “os princípios da EI que têm uma lógica contrária a mensurar rendimentos na aprendizagem de leitura e escrita” (NOGUEIRA, 2019, p. 97).

Outro ponto que podemos observar na Política Nacional de Alfabetização é a ênfase na importância da "consciência fonêmica" como primeiro eixo de ensino. Estudos brasileiros respaldados por evidências científicas e empíricas destacam a relevância do desenvolvimento da consciência fonológica de forma lúdica desde a EI. No entanto, há

---

<sup>12</sup> Refere-se ao conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes relacionados com a leitura e a escrita e sua prática produtiva” (BRASIL, 2020, p. 21).

preocupações em relação ao método fônico e ao seu treinamento, pois argumenta-se que ele desmotiva as crianças a aprender (LEAL, 2019). O segundo princípio, denominada “instrução fônica sistemática”, prescreve um ensino explícito e organizado de forma sequencial, com controle sobre o tamanho dos textos. Essa prescrição levanta preocupações, pois pode levar ao uso de textos cartilhados, resultando em analfabetismo funcional, devido ao controle restrito das sílabas apresentadas (LEAL, 2019).

Torna-se evidente a direção que a PNA está tomando em relação à EI, o que demonstra que o país ainda enfrenta desafios significativos na área da alfabetização de crianças pequenas. Essa realidade tem acarretado consequências para as creches e pré-escolas, as quais não apenas extrapolam suas competências, mas frequentemente, seguem um caminho oposto ao que é estabelecido pelas Diretrizes Curriculares Nacionais para a EI de 2009 (NUNES; BAPTISTA; CORSINO, 2023).

Dessa forma, a seguir, fazemos uma análise do PNLD que em 2022 introduz a EI em seu edital, e prevê livros didáticos com articulação os princípios do PNA para essa etapa da educação básica.

### **3.5 Programa Nacional do Material e do Livro Didático**

O Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) tem como objetivo avaliar e fornecer de maneira sistemática, regular e gratuita obras didáticas, pedagógicas, literárias e outros materiais de apoio à prática educativa para as escolas públicas de educação básica das redes federal, estaduais, municipais e distrital. Além disso, o PNLD também atende às instituições de EI comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos que possuam convênio com o Poder Público. (BRASIL, 2019).

É o mais antigo dos programas voltados à distribuição de obras didáticas aos e às estudantes da rede pública de ensino. Iniciou-se em 1937, tendo diferentes nomes e formas de execução (BRASIL, 2012).

O Decreto nº 9.099, de 18 de julho de 2017 unificou as ações de aquisição e distribuição de livros didáticos e literários, anteriormente contempladas pelo Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e pelo Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE). Com nova nomenclatura, o Programa Nacional do Livro e do Material Didático – PNLD também teve seu escopo ampliado com a possibilidade de inclusão de outros materiais de apoio à prática educativa para além das obras didáticas e literárias: obras

pedagógicas, *softwares* e jogos educacionais, materiais de reforço e correção de fluxo, materiais de formação e materiais destinados à gestão escolar, entre outros.

Nesta pesquisa, analisamos especificamente o edital de 2022 que se refere à EI. Destacam-se, nesse documento, a previsão de livros didáticos para crianças da pré-escola I (quatro e cinco anos) e, para professoras e professores, um guia de preparação para a alfabetização, tendo como documentos orientadores a BNCC e a PNA ao mesmo tempo, causando incompatibilidade de ideias (BRASIL, 2020), e indo na contramão dos direitos de aprendizagem da EI.

A publicação do Edital PNLDEI 2022 provocou uma série de protestos públicos, principalmente direcionados ao primeiro e ao terceiro de seus três objetos (CARBONIERI; MAGALHAES; PASQUALINI, 2022). Os três objetos foram: *Objeto 1: Obras didáticas destinadas a estudantes, professores e gestores da educação infantil; Objeto 2: Obras literárias destinadas aos estudantes e professores da Educação Infantil; Objeto 3: Obras pedagógicas de preparação para a alfabetização baseada em evidências.*

Como evidenciado pelas autoras, a discussão girou principalmente em torno da reintrodução, por meio do Edital, de uma abordagem antiquada no processo de alfabetização na EI, que se refletiu nos critérios de avaliação pedagógica das obras, com ênfase em conteúdo de literacia e numeracia (CARBONIERI; MAGALHAES; PASQUALINI, 2022), alinhados à PNA.

O Edital estabelece que os livros destinados a crianças de quatro e cinco anos devem tratar de cinco "componentes essenciais de preparação para a alfabetização", que são: consciência fonológica e fonêmica, conhecimento do alfabeto, desenvolvimento do vocabulário, compreensão oral de textos e produção de escrita inicial (BRASIL, 2020, p. 32 apud CARBONIERI; MAGALHAES; PASQUALINI, 2022). destacando nitidamente o enfoque na apresentação das letras do alfabeto e na prática de traçados. Os materiais são, principalmente, voltados para uso das professoras e dos professores, como cartões e cartazes, com o objetivo de trabalhar a consciência fonológica e fonêmica, o conhecimento do alfabeto, o desenvolvimento do vocabulário e a compreensão oral dos textos, requerendo pouca participação ativa das crianças. Além disso, não há evidências de articulação com a ampliação dos repertórios culturais nem de estímulo à leitura e descoberta do mundo (CARBONIERI; MAGALHAES; PASQUALINI, 2022). Notadamente, o Edital deixou de considerar as especificidades das crianças, respaldadas

nas DCNEI e buscou se alinhar principalmente com os princípios postos na PNA. Teve como foco a preparação técnica das crianças, evidenciado no anexo III do edital:

A Educação infantil deve proporcionar a base, em termos de desenvolvimento, para que as crianças alcancem seu potencial. Assim, a prática educativa nessa etapa deve ser dotada de intencionalidade pedagógica e, sobretudo, guiada pelas evidências científicas mais robustas e atualizadas no campo do desenvolvimento infantil, de modo a garantir a preparação das crianças para a alfabetização formal e para o domínio de competências matemáticas mais complexas, por meio da promoção de práticas de literacia e numeracia emergente. Assim, seu ingresso no ensino fundamental ocorrerá em condições mais favoráveis (BRASIL, 2020b, p. 30).

Como resultado, há uma reavivação do caráter antecipatório do Ensino Fundamental, com um foco significativo na preparação técnica das crianças para a alfabetização avançando novamente na contramão dos princípios de uma EI emancipadora, invalidando todos os documentos anteriores.

As orientações do Edital PNLD 2022 indicam um evidente retrocesso em relação ao direito das crianças a uma educação de qualidade, pois colocam o processo de desenvolvimento infantil em segundo plano em prol do treinamento de habilidades e competências que supostamente são necessárias para a aquisição técnica da linguagem escrita. Essa abordagem parece negligenciar as particularidades das crianças em idade pré-escolar. Os critérios pedagógicos estabelecidos pelo Edital parecem sugerir uma tentativa de validar um discurso pragmático sobre a aquisição da linguagem escrita na EI, sem levar em consideração as necessidades específicas das crianças nessa faixa etária (CARBONIERI; MAGALHAES; PASQUALINI, 2022).

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A EI desempenha um papel fundamental na vida da criança, pois é nessa etapa que ela vivencia as primeiras experiências significativas fora do ambiente familiar.

Uma política educacional que contemple o desenvolvimento infantil pleno e emancipatório deve reconhecer essa especificidade e singularidade, valorizando a importância do brincar, da interação social, da curiosidade e da experimentação como fundamentais para a aprendizagem, considerando não apenas aspectos cognitivos, mas também socioemocionais e físicos. É importante investir na formação docente e na valorização das e dos profissionais que atuam nessa etapa educacional, fornecendo recursos e apoio adequados para sua prática pedagógica. Também deve considerar a



diversidade de contextos e realidades das crianças na primeira infância, buscando a equidade na oferta de oportunidades educacionais. Isso implica em promover o acesso universal à EI de qualidade, garantindo infraestrutura adequada, materiais educativos adequados e profissionais capacitados em todas as regiões do país. Além disso a construção dessa política educacional deve ser realizada de forma participativa, envolvendo diferentes atores sociais, como educadoras, famílias, pesquisadoras e organizações da sociedade civil.

Seguindo essa linha de pensamento, embasada na Pedagogia da Infância, fica evidente que a construção de uma política nacional para a EI que promova a formação integral da criança é complexa e passa por momentos de avanços e retrocessos. Atualmente, com o ressurgimento de uma agenda educacional alinhada ao discurso neoliberal, é possível observar uma tendência em direção à padronização cultural, que impõe políticas de alfabetização, avaliação, financiamento, padrões, formação de professores, currículo, instrução e outros aspectos educacionais.

Tudo que foi construído nas últimas três décadas parece ser invalidado pelos governos posteriores ao impeachment de 2016. A rota traçada para a educação tem sofrido muitos desvios. Porém, nesse momento, com a retomada da democracia no Brasil, com a abertura para diálogos e construção coletiva, novas rotas devem ser traçadas para a EI, com o reconhecimento de que o direito à uma educação de qualidade para crianças pequenas, desde bebês, deve ser prioridade absoluta.

## **REFERÊNCIAS**

ALVARENGA, Carolina Faria. **Entrelaçando gênero e políticas públicas: a participação de mulheres-professoras na configuração de gênero dos Indicadores de Qualidade da Educação Infantil Paulistana**. 2020. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

ALVARENGA, Carolina Faria; VIANNA, Cláudia Pereira. Avaliação, gênero e qualidade na Educação Infantil: conceitos em disputa. **Educar em Revista**, v. 37, 2021.

ALVES, Nilda. Sobre a possibilidade e a necessidade curricular de uma base nacional comum. **Revista E-curriculum**, v. 12, n. 3, p. 1464-1479, 2014.

AMORIM, Ana Luisa Nogueira; DIAS, Adelaide Alves. Currículo e Educação Infantil: uma análise dos documentos curriculares nacionais. **Espaço do Currículo**, v.4, n.2, pp.125-137, 2012.

- BALL, Stephen J. What is policy? Texts, trajectories and toolboxes. **Discourse**, London, v. 13, n. 2, p. 10-17, 1993.
- BARROS, Flávia Cristina Oliveira Murbach de. **Cadê o brincar?:** da Educação Infantil para o ensino fundamental [online]. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.
- BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Alfabetização. **PNA Política Nacional de Alfabetização/Secretaria de Alfabetização**. – Brasília: MEC, SEALF, 2019.
- BRASIL. Ministério de Educação e do Desporto. **Referencial curricular nacional para Educação Infantil**. Brasília, DF: MEC, 1998.
- BRASIL. CNE/CNB N°5, de 17 de dezembro de 2009. Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2009.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Base Nacional Comum Curricular**. Brasília, 2017.
- BUJES, Maria Isabel E. Escola Infantil: Pra que te quero? In: CRAIDY, Carmem e KAERCHER, Gládis (Orgs.). **Educação Infantil: pra que te quero?** Porto Alegre: Artmed, 2001. p. 13-22.
- CAMPOS, Roselane Fátima. Democratização da Educação Infantil: as concepções e políticas em debate. **Retratos da Escola**, v. 4, n. 7, 2010, p. 299-31
- CARBONIERI, Juliana; MAGALHÃES, Cassiana; PASQUALINI, Juliana Campregher. A escrita no Livro Didático para uma Educação Infantil: Reminiscências de um passado não tão **Revista Brasileira de Alfabetização**, n. 19, p. 1-16, 2023.
- CERISARA, Ana Beatriz. O referencial Curricular nacional para a EI no contexto das reformas. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 23, n. 80, p. 326-345, setembro/2002.
- CHALOUB, Jorge; MEDEIROS, Josué; LIMA Pedro. O impacto do golpe de 2016 e o futuro da democracia brasileira. *Diplomatique*. 2021 Disponível em <<https://diplomatique.org.br/o-impacto-do-golpe-de-2016-e-futuro-da-democracia-brasileira/>> acesso em 21/07/2023.
- CÔCO, Valdete et al. O Plano Nacional de Educação: desafios no campo da Educação Infantil. **EccoS–Revista Científica**, n. 37, p. 77-92, 2015.
- LOPES, Denise Maria de Carvalho. Considerações sobre a política nacional de alfabetização. **Revista Brasileira de Alfabetização**, n. 10, 2019.
- DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. O conceito de política pública. In: DIAS, Reinaldo e MATOS, Fernanda. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012, p. 1-21.

GOMES, Marcelle Tenorio Monteiro et al. **Políticas de formação docente no Brasil: influências dos organismos multilaterais e movimentos de resistência**. 2022. Dissertação de Mestrado, Universidade do Estado do Rio de Janeiro

LAVOURA, Tiago Nicola; ALVES, Melina Silva; JUNIOR, Cláudio de Lira Santos. Política de formação de professores e a destruição das forças produtivas: BNC-formação em debate. **Práxis Educacional**, v. 16, n. 37, p. 553-577, 2020.

LEAL, Telma Ferraz. Apontamentos sobre a política nacional de alfabetização. **Revista Brasileira de Alfabetização**, n. 10, p. 76-85, 2019.

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação & Sociedade**, v. 27, p. 47-69, 2006.

MELLO, Ana Paula Barbieri de; SUDBRACK, Edite Maria. Caminhos da Educação Infantil. **Revista Internacional de Educação Superior**, v. 5, p. 1-21, 3 fev. 2019.

MORAIS, Artur Gomes. Análise crítica da PNA (Política Nacional de Alfabetização) imposta pelo MEC através de decreto em 2019. **Revista Brasileira de Alfabetização**, n. 10, 2019.

NOGUEIRA, Gabriela Medeiros. Impactos da Política Nacional da Alfabetização para Educação Infantil: um retrocesso. **Revista Brasileira de Alfabetização**, n. 10, p. 97-102, 2019.

NUNES, Maria Fernanda; BAPTISTA, Mônica Correia; CORSINO, Patrícia; NEVES, Vanessa Ferraz Almeida; BARRETO, Angelo Maria Rabelo; COELHO, Rita de Cássia de Freitas. **Posicionamento do Projeto Leitura e Escrita na Educação Infantil em relação à terceira versão da BNCC. 2017**. Disponível em: <<https://primeirainfancia.org.br/noticias/projeto-leitura-e-escrita-na-educacao-infantil-critica-terceira-versao-da-base-nacional-comum-curricular/>>. Acesso em: 10/06/2023.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de. As fases do processo de políticas públicas. **Políticas públicas em debate**. São Bernardo do Campo: UFABC, p. 15-37, 2013.

OLIVEIRA, Zilma. **Educação Infantil: Fundamento e Métodos**. São Paulo: Edição 7. 2011.

PADIAL, Karina. Avaliação na Educação Infantil. **Nova Escola Gestão**. 2014. Disponível em <<https://gestaoescolar.org.br/conteudo/74/avaliacao-na-educacao-infantil>> Acessado em 08 jun. 2023.

PERSICHETO, Aline Juliana Oja; PEREZ, Marcia Cristina Argenti. Aprendizagem na Infância: diálogos entre os referenciais curriculares nacionais para a Educação Infantil, as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil e a Base Nacional Comum Curricular. Muiraquitã: **Revista de Letras e Humanidades**, v. 8, n. 1, 2020.

SANTOS, Claudéria dos; FLORES, Maria Luiza Rodrigues. **Qualidade da oferta de Educação Infantil: o que dizem os documentos nacionais? Para pensar a Educação**

Infantil em tempos de retrocessos: lutamos pela Educação Infantil. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2017. p. 281-297, 2017.

SOUZA, Marcos L; **Pensadores que influenciaram a educação infantil**. 2018  
Disponível em < <https://www.soescola.com/2018/01/pensadores-que-influenciaram-a-educacao-infantil.html>> Acessado em 12 fev.2022

VALENTE, Ivan; ROMANO, Roberto. PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção? **Educação & Sociedade**, v. 23, p. 96-107, 2002.