
Marcos estruturantes da Educação Infantil no Conselho Nacional de Educação, de 1996 a 2026

Relatório de pesquisa sobre a produção normativa curricular, organizacional e funcional da etapa

Por Marcos Cordioli

Este relatório de pesquisa é parte do projeto “Políticas de Gestão de Currículos e Conteúdos Educacionais no Brasil pós-LDB (1996–atualidade)”, conduzido por Marcos Cordioli, e tem como propósito preservar, organizar e sistematizar o conhecimento acumulado ao longo de décadas de estudos e acompanhamento das políticas e formulações educacionais brasileiras, reunindo documentos, análises e registros relacionados à gestão curricular e aos conteúdos educacionais no Brasil, cujas fontes documentais estão disponibilizadas no portal “Documentos de Políticas para a Gestão Curricular e Conteúdos Educacionais no Brasil”.

Resumo

A pesquisa identificou e analisou os marcos estruturantes da Educação Infantil brasileira nas resoluções do Conselho Nacional de Educação (CNE) aprovadas desde 1996. O corpus reuniu 261 resoluções das câmaras de Educação Básica e de Educação Superior e do Conselho Pleno, das quais 129 receberam classificação por tipo de ato, dimensão e grau de impacto. A análise documental, de abordagem qualitativa e com apoio de contagens descritivas, selecionou 12 marcos de impacto alto, distribuídos em quatro períodos, e os examinou pelo ciclo de políticas de Ball e pela distinção de Sacristán entre currículo prescrito e currículo praticado. Os resultados mostram a passagem de uma regulação centrada na integração ao sistema de ensino para uma regulação centrada em condições de qualidade, com sucessão de três diretrizes específicas da etapa, em 1999, 2009 e 2024, e com marcos operacionais sobre idade, matrícula, avaliação, tecnologias e educação integral. A Base Nacional Comum Curricular reorganizou o currículo em campos de experiências e objetivos por faixa etária, e as normas de 2024 e de 2025 reforçaram a proposta pedagógica coletiva, a avaliação por registro e a restrição às telas. O novo Plano Nacional de Educação e o parecer do CNE sobre inteligência artificial configuram marcos em construção. A verificação em fontes primárias alcançou parte dos atos, e a pesquisa registra os limites correspondentes.

Palavras-chave: Educação Infantil; Conselho Nacional de Educação; diretrizes curriculares; política educacional; marcos normativos

Abstract

The research identified and analyzed the structuring milestones of Brazilian Early Childhood Education in the resolutions of the National Education Council (CNE) approved since 1996. The corpus comprised 261 resolutions of the Basic Education and Higher Education chambers and of the Full Council, of which 129 were classified by type of act, dimension and degree of impact. Documentary analysis, with a qualitative approach supported by descriptive counts, selected 12 high-impact milestones distributed across four periods, and examined them through Ball's policy cycle and Sacristán's distinction between prescribed and practiced curriculum. The results show a shift from a regulation centered on integration into the education system to a regulation centered on quality conditions, with three successive early childhood guidelines, in 1999, 2009 and 2024, and operational milestones on age, enrollment, assessment, technologies and full-time education. The National Common Curricular Base reorganized the curriculum into fields of experience and age-based objectives, and the 2024 and 2025 norms reinforced the collective pedagogical proposal, assessment by records and restrictions on screens. The new National Education Plan and the CNE opinion on artificial intelligence are milestones under construction. Verification in primary sources reached only part of the acts, and the research records the corresponding limits.

Keywords: Early Childhood Education; National Education Council; curriculum guidelines; education policy; regulatory milestones

Introdução

A Educação Infantil ocupa, na legislação educacional brasileira, posição historicamente recente e ainda em consolidação. Até a Constituição de 1988, o atendimento às crianças de zero a seis anos permaneceu vinculado, em grande parte, à assistência social, à filantropia e a arranjos comunitários, e não à organização do sistema de ensino. Kuhlmann Jr. (1998) reconstituiu esta trajetória e demonstrou que as instituições destinadas à infância pobre nasceram sob a marca da assistência moralizadora, com propostas educacionais distintas conforme a origem social do público atendido. Kramer (1982) chamou a atenção, ainda no início da década de 1980, para o caráter compensatório dos programas pré-escolares, cuja finalidade declarada era suprir supostas carências das crianças pobres.

A Constituição de 1988 reconheceu o atendimento em creche e pré-escola como dever do Estado, e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996) fez da Educação Infantil a primeira etapa da Educação Básica. Desde então, o Conselho Nacional de Educação (CNE), criado pela Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995, exerce competência normativa sobre a etapa, por meio de resoluções que definem diretrizes curriculares, regras de matrícula, parâmetros de qualidade e condições de funcionamento. Trinta anos de produção normativa deixaram um acervo extenso e heterogêneo, no qual convivem atos de grande alcance, alterações pontuais de prazo e normas já superadas.

Nem toda resolução tem o mesmo peso. Uma diretriz curricular nacional redefine a identidade pedagógica de uma etapa e orienta a elaboração de propostas em milhares de redes e escolas. Uma alteração de prazo, por sua vez, esgota o efeito em poucos meses. A distinção importa para a pesquisa, porque a leitura indiscriminada do acervo dilui os marcos estruturantes em meio a atos de escassa repercussão, e importa igualmente para a gestão, porque secretarias, conselhos e escolas precisam saber quais normas continuam a orientar a prática e quais foram substituídas.

A pergunta que orienta a pesquisa é a seguinte. Quais atos do CNE, entre 1996 e 2026, produziram efeitos estruturantes sobre o currículo, a organização e o funcionamento da Educação Infantil, e como estes atos se articularam com a legislação ordinária, com o financiamento e com as demais etapas da Educação Básica? A hipótese de trabalho sustenta que a regulação da etapa avançou em camadas sucessivas. A primeira camada definiu a identidade pedagógica, com as diretrizes de 1999 e de 2009. A segunda fixou fronteiras de idade e de matrícula, com as resoluções de 2005 e de 2010. A terceira estabeleceu a base curricular comum, em 2017. A quarta, iniciada em 2024, passou a regular as condições materiais e relacionais de qualidade, e acolheu temas recentes como as telas, a educação integral e a inteligência artificial.

A justificativa é dupla. No plano acadêmico, a literatura sobre a Educação Infantil concentrou-se nas diretrizes de 2009 e na Base Nacional Comum Curricular (BNCC), com menor atenção ao conjunto do acervo normativo e às relações de sucessão entre os atos. No plano da formulação de políticas e da formação de profissionais, a leitura sistemática dos marcos ajuda a distinguir o que permanece em vigor do que foi superado, e a identificar onde a norma avançou mais rapidamente do que a capacidade de implementação das redes.

O recorte temporal parte de 1996, ano de promulgação da LDB, e alcança setembro de 2026, quando o CNE aprovou parecer sobre o uso de inteligência artificial na educação, ainda pendente de homologação. O recorte institucional abrange as resoluções da Câmara de Educação Básica (CEB), do Conselho Pleno (CP) e, de modo restrito, da Câmara de Educação Superior (CES), nesta última apenas quando o ato afeta a formação de professores. Pareceres, portarias e decretos entram na análise como contexto, e não como objeto de classificação.

1 | Arcabouço institucional e conceitual

1.1 | O Conselho Nacional de Educação e a produção de normas curriculares

A Lei nº 9.131/1995 substituiu o antigo Conselho Federal de Educação pelo CNE, organizado em duas câmaras, a de Educação Básica e a de Educação Superior, e atribuiu ao órgão a função de deliberar sobre as diretrizes curriculares propostas pelo Ministério da Educação. A LDB reforçou esta divisão de tarefas ao incumbir a União de estabelecer, em colaboração com estados, Distrito Federal e municípios, competências e diretrizes para a Educação Infantil, o Ensino Fundamental e o Ensino Médio, de modo a nortear os currículos e assegurar formação básica comum. O procedimento habitual combina parecer e resolução. O parecer fundamenta a decisão, e a resolução, submetida à homologação do Ministro da Educação, institui a norma.

A natureza das prescrições curriculares nacionais variou ao longo do período. Os Referenciais Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, publicados pelo Ministério da Educação em 1998, tiveram caráter de orientação, sem força normativa. As Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN), ao contrário, obrigam redes e escolas, e a BNCC adquiriu igual condição quando a Resolução CNE/CP nº 2, de 22 de dezembro de 2017, instituiu-a e orientou a implantação. A passagem do referencial ao ato mandatório constitui uma das mudanças mais relevantes da política curricular brasileira recente.

Sacristán (1998) distinguiu níveis do currículo, do prescrito ao avaliado, e situou nas prescrições administrativas o primeiro destes níveis. Bowe, Ball e Gold (1992) propuseram, por sua vez, a análise das políticas em três contextos, o de influência, o de produção de texto e o da prática, e Mainardes (2006) sistematizou a abordagem para o campo educacional brasileiro. Os dois referenciais convergem na advertência de que o texto normativo não determina a prática. O texto define um horizonte, e a prática o reinterpreta segundo as condições de cada rede, escola e grupo de crianças. A análise dos marcos, portanto, descreve o currículo prescrito, e os efeitos sobre a prática exigem outras evidências.

A relação federativa completa o quadro. A Constituição estabelece o regime de colaboração entre os entes e atribui aos municípios a atuação prioritária na Educação Infantil e no Ensino Fundamental. Cury (2002, 2008) tratou da educação básica como direito, e o arranjo de normas nacionais e de sistemas autônomos constitui o pano de fundo desta discussão. Os marcos do CNE operam justamente neste ponto de tensão, porque fixam patamares comuns e remetem aos conselhos estaduais e municipais a regulamentação complementar.

1.2 | Tipos de ato e o conceito de marco estruturante

O acervo do CNE reúne espécies distintas de ato. As diretrizes curriculares nacionais definem princípios, fundamentos e procedimentos para a organização de uma etapa ou modalidade. A base curricular estabelece o conjunto de aprendizagens essenciais. As diretrizes operacionais regulam aspectos de funcionamento, como matrícula, calendário e condições de oferta. Os parâmetros nacionais fixam patamares de qualidade. As resoluções de alteração modificam atos anteriores, quase sempre para ajustar prazos ou dispositivos específicos.

O conceito de marco estruturante, adotado na pesquisa, reúne quatro critérios. O primeiro é a abrangência nacional, isto é, a aplicação a todas as redes e instituições da etapa. O segundo é o efeito normativo direto sobre o currículo, a organização ou o funcionamento, e não apenas sobre procedimentos administrativos. O terceiro é a função de referência para atos posteriores, verificada quando outras normas citam o ato, o alteram ou o regulamentam. O quarto é a capacidade de induzir revisão de práticas, de propostas pedagógicas ou de políticas de financiamento e avaliação. O ato que atende ao menos aos três primeiros critérios recebe, no inventário, o grau de impacto alto.

1.3 | A Educação Infantil como objeto de política

A Educação Infantil distingue-se das demais etapas por três características. A primeira é o público, composto de bebês, de crianças bem pequenas e de crianças pequenas, cujas necessidades de cuidado, de proteção e de brincadeira desafiam o modelo escolar clássico. A segunda é a oferta, dividida entre creche e pré-escola, com percentuais de atendimento muito distintos e, historicamente, com responsabilidade compartilhada entre os setores de educação e de assistência. A terceira é o estatuto jurídico, pois a obrigatoriedade de matrícula alcança apenas a faixa de quatro e cinco anos, e o atendimento em creche depende de demanda das famílias, ainda que constitua dever do Estado.

Rosemberg (2002) analisou o papel de organizações multilaterais na indução de modelos de expansão de baixo custo para a atenção à infância, e alertou para o risco de que a ampliação de vagas se fizesse à custa da qualidade. Campos, Füllgraf e Wiggers (2006) apresentaram resultados de pesquisa sobre a qualidade da Educação Infantil brasileira, e produziram evidências empíricas sobre as condições de qualidade que orientaram o debate posterior. Ambas as contribuições ajudam a compreender por que a normatização recente insiste em parâmetros de qualidade, em proporções de adultos por criança e em condições de infraestrutura.

2 | **Percurso metodológico**

2.1 | **Corpus e critérios de seleção**

A pesquisa adotou a análise documental de abordagem qualitativa, com apoio de contagens descritivas. O corpus inicial reuniu três listas de resoluções do CNE, uma para cada instância deliberativa, com número, data e fonte de cada ato. A lista da CEB contém 75 resoluções, publicadas entre 1997 e 2026. A do Conselho Pleno reúne 38, entre 1997 e 2025, e a da CES soma 147, entre 1996 e 2026. O conjunto totaliza 260 resoluções.

A verificação de completude revelou uma lacuna. A Resolução CNE/CEB nº 3, de 21 de novembro de 2018, que atualizou as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio, não constava da lista da CEB, e a pesquisa a incluiu como linha adicional. O corpus de análise passou, assim, a 261 resoluções. As listas originais indicam, ainda, anos sem registro, e a ausência de um ato nas planilhas não equivale à ausência de norma.

Todas as resoluções da CEB e do Conselho Pleno, em número de 114, receberam classificação. Da CES, entraram apenas as 15 que tratam de diretrizes de cursos de licenciatura e da formação de professores. As demais 132 resoluções da Câmara de Educação Superior ficaram sem classificação individual, porque o título isolado não permite avaliar o efeito sobre a Educação Básica. O inventário classificado soma, portanto, 129 atos.

2.2 | **Categorias de classificação**

Cada ato recebeu classificação segundo cinco variáveis. O tipo de documento distingue diretrizes curriculares, base curricular, diretrizes operacionais, parâmetros, catálogos,

atos de carreira e atos de alteração. A etapa ou modalidade indica o segmento atingido. A dimensão do impacto divide-se em curricular, organizacional, funcional e formação e carreira docente. O grau de impacto varia entre alto, médio, baixo e sem impacto, com a categoria adicional a classificar para os atos cuja ementa não foi identificada. A vigência registra a situação indicativa do ato, entre vigente, alterado, superado ou exaurido.

A dimensão curricular abrange o que se ensina e a organização do currículo. A dimensão organizacional trata de estrutura, etapas, idade, matrícula, calendário e gestão. A dimensão funcional refere-se às condições de operação, como carreira, infraestrutura e proporção de profissionais. A formação e a carreira docente aparecem em separado, porque a legislação a trata como campo próprio.

Tabela 1. Composição do corpus e resultado da classificação por instância

Instância	Resoluções no corpus	Classifica das	Impacto alto	Impacto médio	Impacto baixo	Sem impacto	A classificar
Câmara de Educação Básica (CEB)	76	76	35	17	8	0	16
Conselho Pleno (CP)	38	38	13	5	5	1	14
Câmara de Educação Superior (CES)	147	15	0	12	3	0	0
Total	261	129	48	34	16	1	30

Fonte: Elaboração própria, a partir das listas de resoluções do CNE e do inventário produzido na pesquisa (versão Vs01_01). A CEB inclui a Resolução nº 3/2018, localizada pela pesquisa.

2.3 | Verificação em fontes primárias

A classificação apoiou-se em três níveis de verificação. No primeiro, a ementa e o conteúdo foram lidos em repositórios públicos de legislação, como os das associações de instituições de ensino e do próprio Ministério da Educação. No segundo, a informação derivou de resumos de índices de resoluções. No terceiro, a classificação decorreu do conhecimento prévio do pesquisador, sem conferência na fonte, e recebeu marca de verificação pendente. Dos 129 atos do inventário, 28 tiveram a ementa lida em fonte pública, 8 provêm de resumos de índices, 63 dependem de conferência e 30 permanecem sem ementa identificada.

Os limites do procedimento merecem registro. Valores numéricos extraídos de textos consultados em repositórios, como os prazos e as proporções de adultos por criança da Resolução CNE/CEB nº 1/2024, devem ser conferidos no Diário Oficial da União antes de citação formal. A coluna de vigência é indicativa e não substitui a análise jurídica. A resolução de 10 de março de 2011, associada em índice consultado ao funcionamento de unidades de Educação Infantil, não teve o texto confirmado e permanece fora da análise. O parecer do CNE sobre inteligência artificial, por fim, não constitui resolução e aparece apenas como marco em construção.

O conjunto de marcos para a Educação Infantil resultou de duas etapas. A primeira filtrou, no inventário, os atos de impacto alto cuja etapa ou modalidade incluía a Educação Infantil, seja de modo específico, seja como parte da Educação Básica. A segunda acrescentou os atos que regulam a fronteira entre a Educação Infantil e o

Ensino Fundamental, como as resoluções sobre a ampliação do Ensino Fundamental para nove anos e sobre a data de corte para a matrícula. O resultado foram doze atos, todos de impacto alto, apresentados na Tabela 2.

3 | Resultados: os marcos estruturantes da Educação Infantil

Tabela 2. Marcos estruturantes do CNE para a Educação Infantil, 1996–2026

Ato	Data	Síntese do conteúdo	Dimensão	Vigência indicativa
Resolução CNE/CEB nº 1/1999	07/04/1999	Primeiras Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil	Curricular	Superada pela Resolução nº 5/2009
Resolução CNE/CEB nº 3/2005	03/08/2005	Normas nacionais para a ampliação do Ensino Fundamental para nove anos	Organizacional e curricular	Incorporada às diretrizes de 2010
Resolução CNE/CEB nº 5/2009	17/12/2009	Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil	Curricular	Vigente
Resolução CNE/CEB nº 1/2010	14/01/2010	Diretrizes operacionais para o Ensino Fundamental de nove anos e data de corte de 31 de março	Organizacional	Vigente
Resolução CNE/CEB nº 4/2010	13/07/2010	Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica	Curricular e organizacional	Vigente
Resolução CNE/CEB nº 6/2010	20/10/2010	Diretrizes operacionais para a matrícula no Ensino Fundamental e na Educação Infantil	Organizacional	Vigente
Resolução CNE/CEB nº 7/2010	14/12/2010	Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de nove anos	Curricular e organizacional	Vigente
Resolução CNE/CP nº 2/2017	22/12/2017	Base Nacional Comum Curricular para a Educação Infantil e o Ensino Fundamental	Curricular	Vigente
Resolução CNE/CEB nº 1/2024	17/10/2024	Diretrizes Operacionais Nacionais de Qualidade e Equidade para a Educação Infantil	Organizacional e curricular	Vigente
Resolução CNE/CEB nº 2/2025	21/03/2025	Diretrizes sobre dispositivos digitais e integração curricular de educação digital e midiática	Curricular e organizacional	Vigente
Resolução CNE/CEB nº 7/2025	01/08/2025	Diretrizes Operacionais Nacionais para a Educação Integral em Tempo Integral	Curricular e organizacional	Vigente, alterada pela Resolução nº 2/2026
Resolução CNE/CEB nº 4/2026	14/07/2026	Parâmetros Nacionais de Qualidade e Equidade da Educação Integral em Tempo Integral	Organizacional e curricular	Vigente

Fonte: Elaboração própria, a partir do inventário de resoluções do CNE (Vs01_01) e das fontes primárias consultadas. Datas conforme as listas de origem; conferir no Diário Oficial da União.

3.1 | Antecedentes constitucionais e legais

Os marcos do CNE assentam sobre um conjunto de normas de hierarquia superior que definiram o lugar da Educação Infantil no ordenamento. A Constituição de 1988 estabeleceu o atendimento em creche e pré-escola como dever do Estado, e o

Estatuto da Criança e do Adolescente, de 1990, reafirmou o direito. A Política Nacional de Educação Infantil, formulada pelo Ministério da Educação em 1994, propôs a integração das creches ao setor educacional. A LDB, em 1996, concretizou a integração ao definir a Educação Infantil como primeira etapa da Educação Básica, com finalidade de desenvolvimento integral da criança, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, em complemento à ação da família e da comunidade.

A LDB determinou, em disposição transitória, que as creches e pré-escolas existentes ou futuras se integrassem ao respectivo sistema de ensino no prazo de três anos. A determinação obrigava municípios a transferir para os sistemas municipais de ensino instituições que, em muitos casos, funcionavam sob a lógica da assistência social, com profissionais sem a formação exigida e sem propostas pedagógicas formalizadas. O cumprimento foi lento e desigual, e os primeiros atos do CNE nasceram justamente da necessidade de orientar esta integração.

3.2 | Primeiro período, de 1996 a 2005: integração ao sistema e primeiras diretrizes

O primeiro marco do CNE para a etapa foi a Resolução CNE/CEB nº 1, de 7 de abril de 1999, que instituiu as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI). O ato se apoiou no Parecer CNE/CEB nº 22/1998 e definiu princípios éticos, políticos e estéticos para as propostas pedagógicas das instituições, além de orientações para a integração entre cuidado e educação, para o respeito à diversidade e para a articulação com as famílias. A importância histórica do ato excede o conteúdo, porque conferiu caráter normativo a uma concepção de trabalho pedagógico que, até então, circulava sobretudo em documentos de orientação, como os Referenciais Curriculares Nacionais de 1998.

Os Referenciais de 1998 organizaram o trabalho em torno de âmbitos de experiência e eixos de trabalho, e o debate posterior discutiu o grau de proximidade destas orientações com a lógica escolar. A tensão entre o caráter orientador dos Referenciais e a força normativa das DCNEI reapareceria em 2017, com a BNCC. O ponto a ressaltar, para os fins desta análise, é que a norma de 1999 fixou o padrão de regulação da etapa. O CNE definiu princípios e deixou a organização curricular detalhada a cargo das instituições e dos sistemas.

A segunda intervenção relevante do período foi indireta. A Lei nº 11.114, de 2005, antecipou para os seis anos a matrícula obrigatória no Ensino Fundamental, e a Lei nº 11.274, de 2006, ampliou o Ensino Fundamental para nove anos. A Resolução CNE/CEB nº 3, de 3 de agosto de 2005, definiu as normas nacionais para a ampliação, com efeitos imediatos sobre a Educação Infantil, porque o ingresso das crianças de seis anos no Ensino Fundamental reduziu a pré-escola à faixa de quatro e cinco anos. A resolução tem, portanto, dupla natureza. Regula uma etapa e redefine as fronteiras da etapa vizinha.

O balanço do período mostra uma regulação de caráter principiológico, voltada à identidade da etapa, sem instrumentos consistentes de financiamento e de avaliação. A Educação Infantil não integrava o fundo de manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental, o que limitava a capacidade de expansão dos municípios. A Emenda Constitucional nº 53, de 2006, corrigiu esta omissão ao criar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais

da Educação (Fundeb), que passou a incluir a Educação Infantil, e alterou o texto constitucional para definir o atendimento em creche e pré-escola às crianças de até cinco anos.

3.3 | Segundo período, de 2006 a 2013: direitos, idades e as diretrizes de 2009

O segundo período concentrou os atos de maior densidade normativa da etapa. A Emenda Constitucional nº 59, de 2009, tornou obrigatória e gratuita a Educação Básica dos quatro aos dezessete anos, com implantação progressiva até 2016, e alcançou assim a pré-escola. A Lei nº 12.796, de 2013, adaptou a LDB à nova regra e consolidou, para a Educação Infantil, a carga horária mínima anual de oitocentas horas, distribuída em duzentos dias letivos, o atendimento mínimo de quatro horas diárias no turno parcial e de sete horas na jornada integral, o controle de frequência com mínimo de sessenta por cento e a avaliação mediante acompanhamento e registro, sem objetivo de promoção.

Neste quadro, a Resolução CNE/CEB nº 5, de 17 de dezembro de 2009, fixou as novas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, com base no Parecer CNE/CEB nº 20/2009, que revisou as diretrizes de 1999. O ato definiu o currículo como conjunto de práticas que articulam as experiências e os saberes das crianças com o patrimônio cultural, artístico, científico e tecnológico, e estabeleceu as interações e a brincadeira como eixos norteadores das práticas pedagógicas. Concebeu a criança como sujeito histórico e de direitos, definiu a proposta pedagógica como expressão da identidade da instituição e detalhou um conjunto de experiências que as práticas devem garantir, entre estas as de linguagem, de movimento, de expressão dramática, musical e plástica, de relação com a natureza e de convívio com a diversidade cultural.

As diretrizes de 2009 tiveram três efeitos estruturantes. O primeiro foi curricular, pois consolidaram uma concepção de currículo sem disciplinas e sem listas de conteúdos, ancorada na experiência. O segundo foi organizacional, porque definiram creche como oferta para crianças de até três anos e pré-escola como oferta para quatro e cinco anos, e estabeleceram que a criança que completa seis anos após 31 de março deve permanecer na Educação Infantil. O terceiro foi avaliativo, pois vedaram a retenção e a seleção como finalidades da avaliação e a reconheceram como acompanhamento do desenvolvimento. Três décadas de debate sobre o caráter compensatório e escolarizante da etapa encontraram, na norma de 2009, uma resposta institucional.

A Resolução CNE/CEB nº 1, de 14 de janeiro de 2010, definiu diretrizes operacionais para a implantação do Ensino Fundamental de nove anos e fixou a data de corte. A criança deve ter seis anos completos até 31 de março do ano da matrícula no Ensino Fundamental, e as que completam a idade após esta data devem permanecer na pré-escola. A Resolução CNE/CEB nº 6, de 20 de outubro de 2010, consolidou as diretrizes operacionais para a matrícula no Ensino Fundamental e na Educação Infantil. A data de corte suscitou litigância em diversos tribunais, e o Supremo Tribunal Federal, em 2018, considerou constitucional a fixação do critério etário para a matrícula, o que conferiu solidez jurídica ao marco.

A Resolução CNE/CEB nº 4, de 13 de julho de 2010, que instituiu as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica, inseriu a Educação Infantil em um marco comum a todas as etapas. O ato reafirmou a Educação Infantil como

primeira etapa, definiu princípios comuns de organização, tratou de temas transversais e estabeleceu a exigência de articulação entre etapas. A Resolução CNE/CEB nº 7, de 14 de dezembro de 2010, ao fixar as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de nove anos, tratou da transição entre as etapas e definiu a continuidade dos processos de aprendizagem como requisito da proposta pedagógica.

Os marcos do período apresentam uma coerência que decorre do tempo de elaboração. As diretrizes de 2009 decorreram de um parecer que revisou as diretrizes de 1999 e fez o balanço da década anterior. Kuhlmann Jr. (1998) já havia demonstrado que a história das instituições da infância decorria de concepções de assistência e de educação vinculadas a interesses sociais, e as diretrizes de 2009 traduziram a superação desta herança em norma. O período se encerrou, contudo, com um problema de implementação. A norma definiu um currículo sem componentes disciplinares, e as redes precisaram construir propostas pedagógicas sem referências concretas de organização, o que abriu espaço para a demanda que motivaria, anos depois, a inclusão da etapa na BNCC.

3.4 | Terceiro período, de 2014 a 2019: o Plano Nacional de Educação e a Base Nacional Comum Curricular

O Plano Nacional de Educação de 2014, instituído pela Lei nº 13.005, definiu como primeira meta a universalização da pré-escola para as crianças de quatro e cinco anos até 2016 e a ampliação da oferta de creche de modo a atender ao menos cinquenta por cento das crianças de até três anos até o final da vigência. O prazo de universalização da pré-escola não foi cumprido em sua totalidade, e a meta de creche permaneceu distante ao término do decênio, com forte desigualdade regional e social. A Lei nº 13.257, de 2016, o Marco Legal da Primeira Infância, articulou as políticas públicas para a faixa de zero a seis anos e reforçou a intersetorialidade.

O marco curricular do período foi a Base Nacional Comum Curricular. A Resolução CNE/CP nº 2, de 22 de dezembro de 2017, instituiu e orientou a implantação da BNCC para a Educação Infantil e o Ensino Fundamental. Para a Educação Infantil, a BNCC estabeleceu seis direitos de aprendizagem e desenvolvimento, a saber, conviver, brincar, participar, explorar, expressar e conhecer-se. Organizou o currículo em cinco campos de experiências, denominados o eu, o outro e o nós, corpo, gestos e movimentos, traços, sons, cores e formas, escuta, fala, pensamento e imaginação, e espaços, tempos, quantidades, relações e transformações. Definiu, ainda, objetivos de aprendizagem e desenvolvimento por três grupos etários, os bebês, de zero a um ano e seis meses, as crianças bem pequenas, de um ano e sete meses a três anos e onze meses, e as crianças pequenas, de quatro anos a cinco anos e onze meses.

A BNCC manteve a lógica das diretrizes de 2009, ao ancorar o currículo em experiências e em interações e brincadeiras, e ao recusar a divisão por disciplinas. Introduziu, no entanto, uma novidade de peso, que foi o detalhamento de objetivos por faixa etária, com código alfanumérico, o que aproximou a etapa de uma matriz de referência. O debate acadêmico registrou a tensão. Cury, Reis e Zanardi (2018) organizaram análises sobre os dilemas e as perspectivas da BNCC, e Macedo (2014) discutiu os sentidos de educação produzidos pela proposta de uma base curricular comum. O debate registrou posições segundo as quais os campos de experiências e os

direitos de aprendizagem preservavam o espírito das diretrizes, ao lado de advertências quanto ao risco de antecipação de práticas escolares.

O cronograma de implantação previu a adequação dos currículos das redes até 2019 e a implementação nas escolas a partir de 2020. A pandemia de covid-19 interrompeu o ciclo, e a implementação ocorreu de modo desigual. A BNCC produziu, ainda assim, efeitos estruturantes de longo prazo, porque orientou a produção de materiais, os programas de formação docente e a revisão de currículos estaduais e municipais.

3.5 | Quarto período, de 2020 a 2026: qualidade, equidade, telas e integralidade

O quarto período iniciou-se com a crise sanitária e a suspensão das atividades presenciais, que expôs a fragilidade da oferta de creche e de pré-escola e a dependência das famílias em relação a este serviço. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica foi tornado permanente pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020, e regulamentado pela Lei nº 14.113, de 2020, com aumento da complementação da União e com critérios diferenciados de ponderação para a Educação Infantil. A alteração do financiamento criou as condições para a expansão de matrículas.

A Resolução CNE/CEB nº 1, de 17 de outubro de 2024, instituiu as Diretrizes Operacionais Nacionais de Qualidade e Equidade para a Educação Infantil, e configurou o marco mais denso da fase. O texto lido organizou a qualidade em cinco dimensões, a gestão democrática, a identidade e a formação profissional, a proposta pedagógica, a avaliação da etapa e a infraestrutura, as edificações e os materiais. Na dimensão da gestão, exigiu mecanismos de levantamento, monitoramento e divulgação da demanda por vagas, com busca ativa, transparência das listas de espera e conselhos de escola. Determinou que a oferta de vagas se realize em proximidade geográfica da residência ou do local de trabalho da família e previu a articulação intersetorial entre educação, saúde, assistência social, cultura e meio ambiente.

Na dimensão da formação, a resolução reafirmou a exigência de licenciatura em Pedagogia para os docentes, com admissão da formação mínima em nível médio, na modalidade Normal, e reconheceu os profissionais de apoio como trabalhadores da educação, sob a supervisão de professor habilitado. Na dimensão da proposta pedagógica, determinou a elaboração coletiva, a revisão periódica em prazo não superior a três anos e a organização do currículo a partir de interações e brincadeiras, com agrupamentos diversos, tempos flexíveis e momentos diários em espaços externos. Reiterou que a avaliação não tem finalidade de seleção, promoção ou classificação.

A novidade de maior repercussão foi a fixação de proporções máximas de crianças por educador, que variam de cinco bebês por educador, na faixa até doze meses, a vinte crianças por educador, na de quatro a cinco anos, segundo o texto consultado. A infraestrutura recebeu tratamento minucioso, com parâmetros para a localização dos terrenos, para o desenho universal, para o mobiliário, para os fraldários e para as áreas externas. A resolução tratou ainda das especificidades da educação indígena, quilombola, do campo, especial e bilíngue de surdos, e da transição para o Ensino Fundamental. Segundo o texto consultado, a vigência teve início em 1º de novembro de 2024, e a revisão geral foi prevista para cinco anos depois.

O significado da norma se compreende à luz da discussão sobre custo e qualidade. O Parecer CNE/CEB nº 8/2010 já havia proposto padrões de custo aluno-qualidade inicial para a Educação Básica, e o novo Plano Nacional de Educação, instituído pela Lei nº 15.388, de 14 de abril de 2026, retomou o Custo Aluno-Qualidade como instrumento de financiamento. As proporções de adultos por criança, as exigências de formação e os parâmetros de infraestrutura da Resolução de 2024 têm implicação direta de custo, e a sua efetividade dependerá da capacidade de financiamento dos municípios, principais responsáveis pela oferta.

A Resolução CNE/CEB nº 2, de 21 de março de 2025, instituiu as Diretrizes Operacionais Nacionais sobre o uso de dispositivos digitais em espaços escolares e sobre a integração curricular de educação digital e midiática. Para a Educação Infantil, o texto consultado desaconselha o uso de telas como regra e o admite apenas em caráter excepcional, com mediação docente. A norma regulamentou, no plano curricular, a Lei nº 15.100, de 13 de janeiro de 2025, que restringiu o uso de aparelhos eletrônicos pessoais nas escolas de Educação Básica, e definiu educação digital, educação midiática e pensamento computacional como área interdisciplinar. A posição sobre a Educação Infantil converge com a concepção de currículo das diretrizes de 2009, por preservar o brincar, a interação e a experiência corporal como núcleo do trabalho pedagógico.

A Resolução CNE/CEB nº 7, de 1º de agosto de 2025, instituiu as Diretrizes Operacionais Nacionais para a Educação Integral em Tempo Integral na Educação Básica, alterada pela Resolução CNE/CEB nº 2, de 19 de junho de 2026. A Resolução CNE/CEB nº 4, de 14 de julho de 2026, instituiu os Parâmetros Nacionais de Qualidade e Equidade da Educação Integral em Tempo Integral. Estes atos se articulam ao Programa Escola em Tempo Integral, instituído pela Lei nº 14.640, de 2023, e à meta de ampliação da jornada, e atingem a Educação Infantil de modo particular, porque a oferta de creche em período integral é frequente nas redes. Como o texto integral da Resolução de 2025 não foi objeto de leitura detalhada, a pesquisa registra o ato como marco e recomenda a análise específica de suas disposições sobre a etapa.

4 | Análise transversal dos marcos

4.1 | A dimensão curricular

A sequência dos marcos curriculares revela uma continuidade conceitual notável, interrompida por uma inflexão de método. As diretrizes de 1999 estabeleceram princípios éticos, políticos e estéticos e pediram propostas pedagógicas que integrassem cuidado e educação. As diretrizes de 2009 traduziram os princípios em concepção de currículo, ao definir a experiência como eixo e as interações e a brincadeira como fundamentos. A BNCC de 2017 manteve a concepção, agregou direitos de aprendizagem e campos de experiências e acrescentou objetivos por faixa etária. A Resolução de 2024 confirmou a concepção ao detalhar condições de ambiente, de tempo e de agrupamento que a viabilizam. Em vinte e cinco anos, o CNE jamais prescreveu componentes disciplinares para a etapa, e este dado singulariza a Educação Infantil no conjunto da Educação Básica.

A inflexão de método ocorreu em 2017. Até então, a regulação curricular da etapa operava por princípios, e a BNCC introduziu o detalhamento de objetivos identificados por código, com a finalidade de servir de referência a avaliações, a materiais didáticos e a políticas de formação. Sacristán (1998) situou nas prescrições administrativas o primeiro nível do currículo, e a densidade crescente destas prescrições recoloca a questão da margem de decisão das escolas. A resposta possível, no caso da Educação Infantil, reside no texto da Resolução de 2024, que reafirmou a proposta pedagógica elaborada coletivamente e revista a cada três anos como instrumento central, e recolocou a instituição como sujeito do currículo.

Outros marcos curriculares, de alcance transversal à Educação Básica, também atingem a etapa. A Resolução CNE/CP nº 1, de 2004, que instituiu as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana, decorre da Lei nº 10.639, de 2003, e da Lei nº 11.645, de 2008. A Resolução CNE/CP nº 1, de 2012, instituiu as Diretrizes Nacionais para a Educação em Direitos Humanos, e a Resolução CNE/CP nº 2, de 2012, as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Ambiental. As diretrizes da Educação Escolar Indígena, de 2012, e da Educação Escolar Quilombola, do mesmo ano, e as diretrizes operacionais para a Educação do Campo, de 2002 e de 2008, tratam de modalidades cuja oferta inclui a Educação Infantil. A etapa, portanto, recebe orientação curricular de dois planos, o específico e o transversal, e a articulação entre ambos depende da capacidade das propostas pedagógicas locais.

4.2 | A dimensão organizacional

A organização da etapa constituiu o eixo de maior produção normativa entre 2005 e 2010. Três definições merecem destaque. A primeira foi a divisão etária, com a creche destinada às crianças de até três anos e a pré-escola às de quatro e cinco anos. A segunda foi a data de corte de 31 de março, que determina em qual etapa a criança deve ser matriculada e cujo efeito prático sobre as famílias é imediato. A terceira foi a obrigatoriedade de matrícula na pré-escola, decorrente da Emenda Constitucional nº 59, de 2009, e da Lei nº 12.796, de 2013, que estendeu a exigência a esta faixa etária sem transformá-la em condição de ingresso no Ensino Fundamental.

A regulação de 2024 reorganizou a dimensão sob o critério da gestão da demanda. A exigência de levantamento, de monitoramento e de divulgação das listas de espera, de busca ativa e de proximidade geográfica das vagas responde à situação em que a garantia formal do direito convive com a inexistência de vagas. Este movimento aproxima a regulação da etapa da lógica de exigibilidade de direitos, e desloca o foco da definição de idade para o controle de acesso. A intersectorialidade prevista na norma, por sua vez, reconhece que a Educação Infantil não se esgota na escola e depende de articulações com saúde, assistência social, cultura e meio ambiente, como já indicava o Marco Legal da Primeira Infância.

A jornada e o calendário completam o quadro organizacional. A carga horária mínima anual e a jornada de sete horas para o período integral decorrem da LDB, e as resoluções de 2025 e de 2026 sobre educação integral em tempo integral produziram parâmetros de qualidade e de equidade para a expansão da jornada. O efeito sobre a etapa é ambíguo. A jornada integral atende a uma necessidade concreta das famílias,

sobretudo na creche, e simultaneamente exige condições de infraestrutura, de alimentação, de repouso e de formação que dependem das proporções e dos parâmetros da Resolução de 2024.

4.3 | **A dimensão funcional e a formação docente**

A dimensão funcional agrega as normas sobre condições de operação. A Resolução de 2024 representa, neste campo, um salto qualitativo, porque as proporções de crianças por educador, os parâmetros de infraestrutura e a definição dos profissionais de apoio como trabalhadores da educação transformaram em obrigação normativa o que a literatura já apontava como determinante da qualidade. Campos, Füllgraf e Wiggers (2006) haviam produzido evidências empíricas sobre as condições de qualidade em instituições de contextos heterogêneos. A norma de 2024 responde parcialmente à lacuna, ao fixar patamares verificáveis, ainda que a verificação dependa de sistemas de avaliação e de supervisão que muitos municípios não possuem.

A formação dos profissionais seguiu trajetória própria. A LDB admitiu, em sua redação original, a formação mínima em nível médio, na modalidade Normal, para a docência na Educação Infantil e nos anos iniciais do Ensino Fundamental, e a Lei nº 12.796, de 2013, manteve a possibilidade. A Resolução CNE/CP nº 1, de 2006, instituiu as Diretrizes Curriculares Nacionais para o curso de Pedagogia e definiu a Educação Infantil e os anos iniciais como campo de atuação do licenciado. As sucessivas diretrizes de formação inicial de professores, de 2002, de 2015, de 2019 e de 2024, moldaram o perfil do profissional, e a de 2024 substituiu a Base Nacional Comum para a Formação Inicial de 2019. A Resolução de 2024 sobre qualidade e equidade, por fim, previu a ampliação da carga horária dedicada aos estudos e às práticas da Educação Infantil nos cursos de formação, o que reconhece a insuficiência da formação generalista.

4.4 | **Padrões de sucessão e de vigência**

Os doze marcos distribuem-se de modo irregular ao longo do período. Tabela 3 apresenta a distribuição por período, com o caráter predominante da regulação em cada fase.

Tabela 3. Distribuição dos marcos estruturantes por período e caráter predominante da regulação

Período	Marcos	Caráter predominante	Instrumentos principais
1996 a 2005	2	Identidade pedagógica e fronteira etária	Diretrizes curriculares de 1999 e normas do Ensino Fundamental de nove anos
2006 a 2013	5	Direitos, idades e diretrizes	Diretrizes de 2009 e diretrizes operacionais de 2010
2014 a 2019	1	Base curricular comum	Base Nacional Comum Curricular de 2017
2020 a 2026	4	Qualidade, equidade, telas e integralidade	Diretrizes operacionais de 2024 e de 2025 e parâmetros de 2026

Fonte: Elaboração própria, a partir do inventário de resoluções do CNE (Vs01_01).

O ritmo da regulação mostra três intervalos. Dez anos separaram as diretrizes de 1999 e as de 2009. Oito anos separaram as diretrizes de 2009 e a BNCC de 2017, e sete anos, a BNCC e a Resolução de 2024. Em contraste, quatro atos foram editados em vinte e um meses, entre outubro de 2024 e julho de 2026. A aceleração recente sugere um novo regime de produção normativa, em que a regulação de condições e de parâmetros substitui a regulação de princípios, e em que o CNE responde a demandas de temas emergentes, como as telas, a jornada integral e a inteligência artificial, com maior frequência do que no passado.

A sucessão de atos apresenta duas formas. A primeira é a substituição, quando uma diretriz revoga a anterior, como ocorreu com as DCNEI de 1999, superadas em 2009. A segunda é a sobreposição, quando atos de natureza distinta convivem e se complementam, como as diretrizes de 2009, a BNCC de 2017 e a Resolução de 2024. A sobreposição predomina desde 2010, e coloca para redes e escolas um problema de coerência, porque o mesmo tema é tratado em três ou quatro textos de origens e de datas diferentes, sem uma consolidação oficial. A ausência de um texto consolidado das normas da Educação Infantil constitui, por esta razão, lacuna institucional relevante.

4.5 | **Leitura comparada das três diretrizes específicas da etapa**

As três resoluções que trataram especificamente da Educação Infantil, a de 1999, a de 2009 e a de 2024, permitem uma leitura comparada que evidencia o movimento do CNE. A Tabela 4 sintetiza seis aspectos.

Tabela 4. Leitura comparada das diretrizes específicas da Educação Infantil (1999, 2009 e 2024)

Aspecto	Resolução CEB nº 1/1999	Resolução CEB nº 5/2009	Resolução CEB nº 1/2024
Natureza do ato	Diretrizes curriculares nacionais	Diretrizes curriculares nacionais, revisão do ato anterior	Diretrizes operacionais de qualidade e equidade
Foco principal	Princípios e proposta pedagógica	Concepção de criança e de currículo	Condições de acesso, de gestão, de formação e de infraestrutura
Currículo	Princípios éticos, políticos e estéticos, com integração entre cuidado e educação	Experiências, interações e brincadeira como eixos	Confirmação da concepção de 2009, com ênfase em tempos, espaços e agrupamentos
Avaliação	Acompanhamento sem função de seleção	Registro e acompanhamento, sem retenção nem seleção	Registros contínuos compartilhados com as famílias, e avaliação da etapa por indicadores
Qualidade	Enunciada como princípio	Enunciada como princípio, sem parâmetros numéricos	Cinco dimensões, proporções de adultos por criança e parâmetros de infraestrutura
Transição	Referência genérica à continuidade	Continuidade sem antecipação de práticas escolares	Ações e programas de transição e organicidade do percurso

Fonte: Elaboração própria, a partir dos atos e de pareceres correlatos. O conteúdo da Resolução nº 1/1999 decorre de conhecimento prévio e permanece com verificação pendente.

A leitura comparada mostra que a concepção de criança e de currículo ficou estabelecida em 2009 e que os atos posteriores trabalharam sobre esta base. O ato de

1999 formulou princípios amplos e legitimou a integração entre cuidado e educação. O de 2009 conferiu conteúdo a estes princípios ao definir a criança como sujeito histórico e de direitos e o currículo como conjunto de práticas de articulação de experiências e de saberes. O de 2024 dedicou-se à viabilização, com normas sobre o que precisa existir para que a concepção se realize. A passagem da concepção à viabilização representa a maturidade da regulação, e coincide com a percepção de que a distância entre norma e prática decorre menos de divergências conceituais do que de condições materiais.

Um aspecto merece atenção especial, o tratamento da avaliação. Os três atos afastaram a lógica da seleção e da retenção, e esta continuidade contrasta com a expansão de instrumentos de avaliação em larga escala nas demais etapas. A Resolução de 2024 previu que a avaliação da Educação Infantil se fundamente nos Parâmetros Nacionais de Qualidade e contemple indicadores de cobertura, de infraestrutura, de formação, de práticas pedagógicas e de gestão, com participação de profissionais, famílias e órgãos de controle social. A proposta desloca o objeto da avaliação da criança para a oferta, e traduz o princípio de que a etapa se avalia pelas condições que oferece, e não pelo desempenho de crianças de zero a cinco anos.

4.6 | Financiamento, avaliação e monitoramento

A eficácia dos marcos normativos depende dos instrumentos de financiamento e de monitoramento. O Fundeb permanente, regulamentado em 2020, elevou de modo progressivo a complementação da União, que alcança vinte e três por cento em 2026, e reservou à Educação Infantil ao menos metade dos recursos da complementação distribuída segundo o valor aluno ano total. A medida constitui o principal instrumento de indução da expansão de creches, e os critérios de ponderação por faixa etária e por jornada reconhecem a diferença de custo entre as ofertas. O Plano Nacional de Educação de 2014 estabelecera, na meta de financiamento, o patamar de dez por cento do produto interno bruto, e o plano de 2026 retomou o percentual como objetivo de longo prazo, com marco intermediário de 7,5% no sétimo ano.

O Parecer CNE/CEB nº 8/2010 definiu o Custo Aluno-Qualidade Inicial, que traduz parâmetros de qualidade em valores de referência por aluno, e a distância entre o custo calculado e o valor efetivamente aplicado por muitas redes evidencia o desafio. O novo plano previu que a metodologia do Custo Aluno-Qualidade seja aprovada na Comissão Intergestores Tripartite, com a meta de aproximar o valor por aluno, em proporção do produto interno bruto per capita, da média dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, hoje em torno de trinta por cento, conforme a cobertura consultada. Neste contexto, a Resolução de 2024 assume função ambivalente. Fornece o instrumento normativo para exigir qualidade e, ao mesmo tempo, explicita o custo que o financiamento precisa cobrir.

O monitoramento da etapa permanece frágil. O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica concentrou-se, historicamente, nas etapas do Ensino Fundamental e do Ensino Médio, e a Educação Infantil foi objeto de estudos-piloto, sem avaliação censitária. A Resolução de 2024 determinou ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais a revisão e a adequação dos instrumentos de avaliação da etapa, o que abre a possibilidade de indicadores de oferta e de condições. A definição

de indicadores adequados a crianças de zero a cinco anos constitui problema conceitual, porque a medição de desempenho individual contraria a concepção de avaliação das diretrizes. A alternativa, o monitoramento das condições de oferta, alinha-se à letra da norma.

4.7 | Modalidades, inclusão e diversidade

A etapa recebeu regulação complementar de atos voltados às modalidades e aos públicos específicos. A Resolução CNE/CEB nº 2, de 2001, instituiu as Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica e determinou que o atendimento escolar de estudantes com necessidades educacionais especiais se inicie na Educação Infantil. A Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva, de 2008, e a Lei nº 13.146, de 2015, a Lei Brasileira de Inclusão, reforçaram a orientação de matrícula em classes comuns com atendimento educacional especializado. A Lei nº 14.191, de 2021, instituiu a educação bilíngue de surdos como modalidade, e a Resolução de 2024 referiu-se à apropriação da Libras como língua natural das comunidades sinalizantes, em ambientes capazes de promover acolhimento, educação e instrução em Libras.

As diretrizes da Educação Escolar Indígena, de 2012, e da Educação Escolar Quilombola, do mesmo ano, estabeleceram o direito a currículos que valorizam a língua, a cultura e os saberes das comunidades, e alcançam a Educação Infantil. A Resolução de 2024 avançou ao prever que as comunidades decidam sobre a implantação da etapa em seus territórios e que a oferta se realize nos próprios territórios, com evitação da nucleação. As diretrizes operacionais para a Educação do Campo, de 2002 e de 2008, e o Decreto nº 7.352, de 2010, completam o quadro. A regulação convergiu, portanto, para o princípio de que a etapa deve respeitar a especificidade cultural e territorial das crianças, e a proximidade geográfica das vagas, prevista em 2024, tem efeito particularmente relevante nos territórios rurais e tradicionais.

A Resolução CNE/CEB nº 1, de 13 de novembro de 2020, assegurou o direito de matrícula de crianças e adolescentes migrantes, refugiados, apátridas e solicitantes de refúgio nas redes públicas de ensino, sem exigência de documentação que dificulte o acesso. A norma alcança a Educação Infantil e revela outro aspecto da regulação organizacional, a remoção de barreiras de acesso. Em conjunto, os atos sobre modalidades e públicos específicos delineiam a Educação Infantil como etapa comprometida com a equidade, e as diretrizes de 2024 reuniram estas orientações em uma única norma de qualidade.

4.8 | Carreira e valorização dos profissionais

A dimensão funcional inclui as normas de carreira. A Resolução CNE/CEB nº 3, de 1997, fixou diretrizes para os planos de carreira e de remuneração do magistério, e a Resolução CNE/CEB nº 2, de 2009, atualizou as diretrizes para os planos de carreira dos profissionais do magistério da Educação Básica pública. A Resolução CNE/CEB nº 5, de 2010, tratou dos planos de carreira dos funcionários da Educação Básica pública, e a Resolução CNE/CEB nº 1, de 2008, definiu os profissionais do magistério para efeitos

do financiamento. A Lei nº 11.738, de 2008, instituiu o piso salarial profissional nacional, com efeitos sobre as redes que mantêm creches e pré-escolas.

Os profissionais de apoio, que compõem parcela substancial do quadro das creches, permaneceram em situação de fragilidade normativa. A Resolução de 2024 reconheceu-os como trabalhadores da educação, sob supervisão de professor habilitado, e previu remuneração adequada e critérios objetivos de escolaridade. O reconhecimento aproxima a regulação da etapa da diretriz de valorização dos profissionais que integra o novo Plano Nacional de Educação, e a sua implementação exigirá definição de carreira, de formação e de jornada. Ao tratar a formação e a carreira em conjunto, os marcos do CNE sugerem que a qualidade da Educação Infantil não se garante apenas por exigências curriculares, e depende de uma política de pessoal compatível com as proporções e com os parâmetros definidos.

5 | **Discussão**

Os resultados dialogam com a literatura em cinco pontos. O primeiro é a relação entre direito e qualidade. Cury (2008) tratou a educação básica como direito, e a trajetória dos marcos confirma a passagem de uma regulação centrada no acesso para uma regulação centrada em condições. A Resolução de 2024 representa o ponto de chegada provisório desta trajetória. A dificuldade reside no fato de que a exigência normativa de qualidade precede, com frequência, a disponibilidade de recursos, e a exigibilidade do direito em face dos municípios dependerá do financiamento e da atuação dos órgãos de controle.

O segundo ponto é o problema da desigualdade. Rosemberg (2002) advertira para os riscos de modelos de expansão de baixo custo, e os dados de cobertura, historicamente mais baixos para a creche e para as crianças de famílias de menor renda, confirmam a persistência do problema. As proporções de adultos por criança e os parâmetros de infraestrutura da norma de 2024 elevam o custo da expansão, e a decisão sobre como equilibrar ampliação de vagas e padrão de qualidade constitui o dilema central das redes nos próximos anos. A aposta do novo Plano Nacional de Educação no Custo Aluno-Qualidade e na complementação federal indica uma direção, e sua concretização é matéria em aberto.

O terceiro ponto é a tensão curricular entre experiência e objetivo. A continuidade conceitual entre as diretrizes de 2009 e a BNCC é real, e a estrutura de campos de experiências preserva o espírito das primeiras. O detalhamento de objetivos por faixa etária, contudo, oferece o material para avaliações e para produtos padronizados, e a etapa se expõe ao risco de que a lógica da mensuração altere o sentido do brincar. A Resolução de 2024, ao reforçar a proposta pedagógica coletiva e a avaliação por registro, e a Resolução de 2025, ao restringir as telas, funcionam como contrapesos normativos, e a efetividade destes contrapesos dependerá da formação docente e da gestão das redes.

O quarto ponto é a relação entre a Educação Infantil e o Ensino Fundamental. A data de corte, a obrigatoriedade da pré-escola e a exigência de transição sem antecipação escolarizante formam um conjunto de dispositivos cuja articulação é delicada. A criança de cinco anos que frequenta a pré-escola convive com a pressão pela alfabetização precoce, e a BNCC, ao definir a alfabetização como foco dos dois

primeiros anos do Ensino Fundamental, reduziu o intervalo entre as etapas. A Resolução de 2024 tratou da transição como continuidade de processos e não como preparação, e a formulação afirma o valor próprio da Educação Infantil.

O quinto ponto é a formação. A regulação de 2024 exigiu ampliação da carga horária dedicada à Educação Infantil nos cursos de formação, e as diretrizes de formação inicial de 2024 constituem a oportunidade normativa para a medida. A permanência da possibilidade de formação em nível médio, por outro lado, mantém uma assimetria entre a exigência de qualidade e o perfil de parte dos profissionais. A sucessão de bases nacionais de formação, de 2019 e de 2024, também gera risco de descontinuidade, e a formação continuada, tratada em resolução específica de 2020, precisa dialogar com as diretrizes da etapa.

5.1 | Alcance e limites da regulação nacional

A regulação nacional da Educação Infantil opera por normas gerais, e a distância entre o texto e a creche ou a pré-escola depende de camadas intermediárias. O Conselho Nacional de Educação fixa diretrizes, e os conselhos estaduais e municipais as traduzem em requisitos de autorização e de funcionamento. Os sistemas de ensino, por sua vez, definem calendários, formas de matrícula e critérios de supervisão. Cada uma destas camadas interpreta o marco superior, e a análise dos atos do Conselho Nacional captura apenas o primeiro passo de um percurso de implementação mais longo.

O caráter mandatório das diretrizes reforça a relevância do primeiro passo. As diretrizes curriculares nacionais possuem força normativa e vinculam os sistemas, e os atos de caráter operacional, como as resoluções sobre data de corte e sobre matrícula, alteram diretamente o que as redes podem ou não fazer. Já os pareceres orientadores e os documentos de referência do Ministério da Educação exercem influência de outra natureza, mais próxima da indução do que da obrigação. A distinção importa porque parte da literatura e do debate público trata todos estes instrumentos como equivalentes, e a diferença de força jurídica altera as estratégias de cumprimento.

A heterogeneidade das redes constitui o segundo limite. Municípios de grande porte, com estrutura própria de supervisão e de formação, incorporam as normas em ritmo distinto do de municípios pequenos, que dependem de apoio técnico estadual e federal. As regras de proporção de adultos por criança e de infraestrutura, por exemplo, exigem investimentos que os orçamentos locais nem sempre comportam, e o cronograma de adequação torna-se variável decisiva. A norma de 2024 previu prazo de adaptação, e o acompanhamento da execução deste prazo será determinante para avaliar o alcance efetivo do marco.

O terceiro limite decorre da convivência entre redes públicas e instituições privadas e conveniadas. A oferta de creche, em particular, apoia-se historicamente em arranjos com entidades comunitárias, filantrópicas e confessionais, que se submetem à regulação, mas têm capacidade financeira própria. Os marcos estruturantes incidem sobre este conjunto, e a exigência de padrões de qualidade para todas as instituições cria tensões com o financiamento por matrícula em convênio. O novo Plano Nacional de Educação, ao retomar o Custo Aluno-Qualidade como referência, enfrenta o problema no plano do financiamento, e a regulação infralegal precisará acompanhá-lo.

O quarto limite diz respeito à dimensão simbólica. Os marcos afirmaram, de forma progressiva, que a criança é sujeito de direitos, que a brincadeira e a interação são eixos do currículo e que a proposta pedagógica é construção coletiva. A incorporação destes princípios nas práticas cotidianas depende de formação, de tempo de planejamento e de condições de trabalho, e nenhuma resolução garante por si a mudança da cultura institucional. Este limite recomenda cautela na leitura dos marcos como indicadores de transformação da prática, e reforça a necessidade de estudos empíricos que os relacionem às experiências das crianças e dos profissionais.

5.2 | Agenda de pesquisa

O inventário produzido permite formular uma agenda de pesquisa em quatro frentes. A primeira é a análise da recepção dos marcos nos sistemas estaduais e municipais, com comparação entre normas de conselhos de diferentes regiões, para identificar padrões de adesão, de adaptação e de resistência. O ciclo de políticas de Ball oferece, neste ponto, o quadro apropriado, porque situa a tradução local do texto como parte da produção da própria política.

A segunda frente é o estudo dos efeitos das mudanças de idade e de data de corte sobre a trajetória das crianças. A antecipação do ingresso no Ensino Fundamental, a obrigatoriedade da pré-escola aos quatro anos e a fixação da data de 31 de março produziram deslocamentos de coortes, e os dados dos censos escolares e das avaliações permitem examinar a composição das turmas e o desempenho posterior. Estudos longitudinais dariam consistência a estas comparações.

A terceira frente é o acompanhamento da formação inicial e continuada dos professores da etapa, com atenção à carga horária dedicada à Educação Infantil nos cursos de licenciatura e ao perfil de escolaridade dos profissionais em exercício. A sucessão das diretrizes de formação, de 2015, 2019 e 2024, forma um objeto próprio de análise, e a comparação de projetos pedagógicos de cursos, antes e depois de cada norma, indicaria em que medida o texto normativo alterou a formação oferecida.

A quarta frente é a leitura crítica da relação entre tecnologia e infância. As diretrizes de 2025 sobre dispositivos digitais e o parecer em construção sobre inteligência artificial abrem um campo em que a pesquisa educacional pode contribuir com evidências sobre usos, riscos e alternativas. Pesquisas de campo em creches e pré-escolas, com desenho ético adequado à idade das crianças, permitiriam verificar se as orientações restritivas se traduzem em práticas coerentes com a concepção de currículo da etapa.

6 | Marcos em construção: o novo Plano Nacional de Educação e a inteligência artificial

O novo Plano Nacional de Educação, instituído pela Lei nº 15.388, de 14 de abril de 2026, para o decênio 2026 a 2036, compreende 19 objetivos, 73 metas e 372 estratégias, segundo a cobertura especializada consultada. Para a Educação Infantil, as diretrizes gerais do plano incluem a universalização do atendimento escolar de quatro a dezessete anos, a proteção e o desenvolvimento da primeira infância e a valorização dos profissionais da educação. A cobertura consultada registrou, ainda, a intenção de ampliar a oferta de creches e a retomada do Custo Aluno-Qualidade como referência

de financiamento, com percentuais de investimento de 7,5% do produto interno bruto no sétimo ano de vigência e de 10% ao final do período. Os números específicos das metas da etapa dependem da leitura do Anexo I da lei, que não integrou o material consultado.

O segundo marco em construção é o parecer do CNE sobre o uso da inteligência artificial na educação. A cobertura jornalística consultada informou que o Conselho aprovou o parecer em 1º de setembro de 2026, com homologação pendente do Ministério da Educação e prazo de adaptação dos sistemas de doze meses, e que o texto adota classificação de riscos, com usos de risco baixo, moderado, alto e excessivo. Para a Educação Infantil e os anos iniciais do Ensino Fundamental, as reportagens indicaram a vedação do acesso direto, autônomo e sem supervisão a sistemas de inteligência artificial generativa e conversacional, e a exigência de uso supervisionado e integrado ao currículo, com comunicação às famílias. Uma parte da cobertura consultada registrou, ainda, a aprovação de versão preliminar do texto em maio de 2026, para consulta pública, e as datas e versões precisam de conferência. Como o parecer não constitui resolução e o texto oficial não foi objeto de leitura direta, a análise permanece provisória.

A posição preliminar do CNE para a etapa converge com a concepção de currículo fixada nas diretrizes de 2009 e reafirmada em 2024. A criança pequena aprende por meio de interações, de brincadeira e de experiências corporais e sensoriais, e a mediação de sistemas automatizados não tem lugar no núcleo desta concepção. As Diretrizes de 2025 sobre dispositivos digitais já haviam consagrado a orientação de que as telas não são recomendadas como regra na Educação Infantil. O ponto de atenção passa a ser o uso da inteligência artificial pelos adultos, isto é, por professores e gestores, em tarefas de planejamento, de registro e de documentação pedagógica. Neste campo, a exigência de proteção de dados das crianças, a vedação de perfilamento e o registro por observação humana, que as diretrizes de avaliação da etapa exigem, oferecem critérios para a distinção entre apoio legítimo e substituição indevida do julgamento profissional.

Considerações finais

A pesquisa identificou doze marcos estruturantes do CNE para a Educação Infantil, entre 1999 e 2026, e mostrou que a regulação da etapa avançou em camadas sucessivas, como a hipótese de trabalho previa. A primeira camada, de 1999 e de 2009, definiu a identidade pedagógica. A segunda, de 2005 e de 2010, fixou as fronteiras de idade e de matrícula. A terceira, de 2017, introduziu a base curricular comum. A quarta, a partir de 2024, passou a regular as condições de qualidade e a acolher temas emergentes. A trajetória exprime a passagem de uma etapa definida por princípios para uma etapa definida também por parâmetros.

Quatro conclusões merecem destaque. A primeira é a estabilidade do núcleo conceitual, pois a concepção de currículo por experiências, interações e brincadeira atravessa todos os marcos, e este núcleo constitui o principal ativo normativo da etapa. A segunda é a mudança de regime desde 2024, com a regulação de condições e a aceleração do ritmo de produção normativa. A terceira é o problema da sobreposição, que exige consolidação e orientação às redes. A quarta é a distância

entre norma e financiamento, particularmente relevante em razão do peso dos parâmetros de qualidade no custo da expansão.

As recomendações decorrem dos achados. Recomenda-se ao CNE e ao Ministério da Educação a elaboração de texto consolidado das normas da Educação Infantil, com indicação de vigência. Recomenda-se aos conselhos estaduais e municipais a regulamentação complementar dos parâmetros de 2024, com cronograma de adequação e apoio técnico. Recomenda-se às redes a revisão das propostas pedagógicas à luz do conjunto de marcos, com atenção especial à transição para o Ensino Fundamental e ao uso de tecnologias. Recomenda-se, à pesquisa, o acompanhamento da implementação, com estudos sobre proporções de adultos por criança, infraestrutura e formação, e a leitura direta dos textos oficiais dos atos de 2025 e 2026, que a presente análise apoiou em resumos e em fontes secundárias.

As limitações do estudo decorrem do corpus e do método. As listas de origem apresentam lacunas, a verificação em fonte primária alcançou parte dos atos e a análise dos efeitos sobre a prática exigiria estudos de campo. Os marcos foram identificados por critérios de impacto normativo, e a apreciação da efetividade permanece como agenda de pesquisa. O material produzido, contudo, oferece base sistematizada para pesquisas subsequentes e para a formulação de políticas, e a atualização periódica do inventário permitirá acompanhar a produção normativa dos próximos anos.

Referências

BOWE, R.; BALL, S. J.; GOLD, A. *Reforming education and changing schools: case studies in policy sociology*. London: Routledge, 1992.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Conselho Pleno. Resolução nº 2, de 22 de dezembro de 2017. Institui e orienta a implantação da Base Nacional Comum Curricular. Brasília, DF: CNE, 2017.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Resolução nº 1, de 14 de janeiro de 2010. Define Diretrizes Operacionais para a implantação do Ensino Fundamental de 9 (nove) anos. Brasília, DF: CNE, 2010.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Resolução nº 1, de 17 de outubro de 2024. Institui as Diretrizes Operacionais Nacionais de Qualidade e Equidade para a Educação Infantil. Brasília, DF: CNE, 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Resolução nº 1, de 7 de abril de 1999. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Brasília, DF: CNE, 1999.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Resolução nº 3, de 3 de agosto de 2005. Define normas nacionais para a ampliação do Ensino Fundamental para nove anos de duração. Brasília, DF: CNE, 2005.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Resolução nº 4, de 13 de julho de 2010. Define Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica. Brasília, DF: CNE, 2010.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Resolução nº 4, de 14 de julho de 2026. Institui os Parâmetros Nacionais de Qualidade e Equidade da Educação Integral em Tempo Integral. Brasília, DF: CNE, 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Resolução nº 5, de 17 de dezembro de 2009. Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Brasília, DF: CNE, 2009.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Resolução nº 6, de 20 de outubro de 2010. Define Diretrizes Operacionais para a matrícula no Ensino Fundamental e na Educação Infantil. Brasília, DF: CNE, 2010.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Resolução nº 7, de 14 de dezembro de 2010. Fixa Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de 9 (nove) anos. Brasília, DF: CNE, 2010.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Resolução nº 7, de 1º de agosto de 2025. Institui as Diretrizes Operacionais Nacionais para a Educação Integral em Tempo Integral na Educação Básica. Brasília, DF: CNE, 2025.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jun. 2014.

BRASIL. Lei nº 15.100, de 13 de janeiro de 2025. Dispõe sobre a utilização, por estudantes, de aparelhos eletrônicos portáteis pessoais nos estabelecimentos públicos e privados de ensino da educação básica. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2025.

BRASIL. Lei nº 15.388, de 14 de abril de 2026. Institui o Plano Nacional de Educação para o decênio 2026-2036. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2026.

BRASIL. Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 nov. 1995.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

CAMPOS, M. M.; FÜLLGRAF, J.; WIGGERS, V. A qualidade da educação infantil brasileira: alguns resultados de pesquisa. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 36, n. 127, p. 87-128, jan./abr. 2006.

CURY, C. R. J. A educação básica como direito. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 38, n. 134, p. 293-303, maio/ago. 2008.

CURY, C. R. J. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 116, p. 245-262, jul. 2002.

CURY, C. R. J.; REIS, M.; ZANARDI, T. A. C. *Base Nacional Comum Curricular: dilemas e perspectivas*. 2018.

KRAMER, S. *A política do pré-escolar no Brasil: a arte do disfarce*. Rio de Janeiro: Achiamé, 1982.

KUHLMANN JR., M. *Infância e educação infantil: uma abordagem histórica*. Porto Alegre: Mediação, 1998.

MACEDO, E. Base Nacional Curricular Comum: novas formas de sociabilidade produzindo sentidos para educação. *Revista e-Curriculum*, São Paulo, v. 12, n. 3, p. 1530-1555, out./dez. 2014.

MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006.

ROSEMBERG, F. Organizações multilaterais, estado e políticas de educação infantil. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 115, p. 25-63, mar. 2002.

SACRISTÁN, J. G. *O currículo: uma reflexão sobre a prática*. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 1998.

Declaração sobre o uso de inteligência artificial

A inteligência artificial generativa foi utilizada como ferramenta de apoio à organização das informações fornecidas para este artigo. O uso ocorreu como auxílio ao trabalho intelectual, sem substituir a análise dos documentos e das fontes. A seleção e a interpretação das informações, assim como a revisão e a responsabilidade pela versão final do texto, cabem ao autor. Ao final, a IA foi utilizada para a correção ortográfica e semântica do texto e também para gerar o resumo e as palavras-chave.

Sobre o autor

Marcos Cordioli é mestre em Educação pela PUC-SP, palestrante, consultor e empresário. Atua há décadas como pesquisador e professor nas áreas de políticas educacionais, currículo e gestão da educação brasileira, com especial atenção às Diretrizes Curriculares Nacionais e às Diretrizes Operacionais estabelecidas pelo Conselho Nacional de Educação (CNE).

A trajetória de estudos sobre a legislação e as políticas curriculares brasileiras teve início em 1997, com a publicação de sua primeira obra sobre os Parâmetros Curriculares Nacionais e os temas transversais. Desde então, publicou livros e centenas de artigos, além de participar de palestras, cursos, pesquisas e projetos educacionais em diferentes regiões do Brasil e no exterior.

Em 2011 e 2012, atuou como consultor ad hoc da relatoria do Plano Nacional de Educação na Câmara dos Deputados, participando de processos de discussão e sistematização de propostas para o planejamento da educação brasileira.

Foi secretário de Cultura de Curitiba e secretário de Inovação de Maringá. Também atuou como professor em cursos de graduação, especialização e mestrado e como consultor de instituições e sistemas de ensino.

Atualmente, concentra sua principal atividade de pesquisa no projeto "Políticas de Gestão de Currículos e Conteúdos Educacionais no Brasil pós-LDB (1996–atualidade)", dedicado à organização, análise e interpretação da trajetória das políticas curriculares brasileiras, de seus documentos normativos e dos processos de formulação e

implementação conduzidos pelo Ministério da Educação, pelo Conselho Nacional de Educação e pelos sistemas de ensino.

Como segunda frente de pesquisa e atuação, dedica-se às transformações da educação diante das novas tecnologias, especialmente às possibilidades de utilização da inteligência artificial nos processos de ensino e aprendizagem, na formação de educadores e na gestão das instituições e dos sistemas de ensino.

Sobre esta temática, Marcos Cordioli é autor, entre outras publicações, de:

CORDIOLLI, Marcos. Currículo Escolar: Teorias e Práticas. Pinhais: Ed. Melo, 2005.

CORDIOLLI, Marcos. Para entender os PCNs: os temas transversais. Curitiba: Módulo, 1997.

CORDIOLLI, Marcos. Sistemas de ensino e políticas educacionais no Brasil. Curitiba: Dialógica, 2011.

Contato: marcos.cordioli@gmail.com | (41) 99682-9123 | @marcoscordioli | marcoscordioli.com.br