

## Uma abordagem integrada à educação infantil e integração no sistema educacional: a Experiência Brasileira<sup>1</sup>

*An integrated approach to early childhood education and care and integration within  
education system: the Brazilian Experience*

*Un enfoque integrado de la educación y el cuidado de la primera infancia y la integración en el  
sistema educativo: la experiencia brasileña*

Lenira Haddad<sup>2</sup>  
Universidade Federal de Alagoas

**Resumo:** Este artigo visa analisar as premissas que moldam uma abordagem integrada à educação e ao cuidado na primeira infância e aquelas que moldam a integração dos serviços no sistema educacional, considerados aqui como dois movimentos distintos. Argumento que, embora uma abordagem integrada à educação e ao cuidado seja nutrida pelos ideais propagados pela revolução contracultural dos anos 1960 (Haddad, 2002), a integração no sistema educacional faz parte de uma agenda globalmente estruturada para a educação (AGEE) (Dale, 2004). O artigo também se orienta pelo paradigma proposto por Cochran (1993), de que políticas e programas são uma combinação de fatores causais e influências mediadoras, cujos componentes se fundem e produzem combinações distintas, que mudam ao longo do tempo. A principal conclusão é que na AGEE há pouco espaço para questões relacionadas ao bem-estar da criança, à vida familiar, à igualdade de gênero e à conciliação entre trabalho e responsabilidades familiares.

**Palavras-chave:** Educação Infantil; Cuidado; Abordagem integrada; Integração no sistema educacional; Globalização.

**Abstract:** This paper aims to analyze the premises that shape an integrated approach to early childhood education and care and those that shape the integration of ECEC services into the education system, considered here as two distinct movements. I argue that while an integrated approach to early childhood education and care is nourished by the ideals propagated by the countercultural revolution of the 1960s (Haddad, 2002), integration into the education system is part of a globally structured agenda for education (Dale, 2004). The article is also guided by the paradigm proposed by Cochran (1993), which states that policies and programs are a combination of causal factors and mediating influences, whose components co-mingle and produce distinct combinations that change over time. The main conclusion is that in the global structured agenda to education leaves little room for issues related to child well-being, family life, gender equality and the balance of work and family responsibilities.

**Keywords:** Early Childhood Education; Care; Integrated approach; Integration into education system; Globalization.

---

<sup>1</sup> Esse artigo foi originalmente publicado na revista *Creative Education*, 7, February 2016, intitulado *An Integrated Approach to Early Childhood Education and Care and Integration within Education: The Brazilian Experience* e pode ser acessado em <https://www.scirp.org/journal/paperinformation?paperid=63870>. A versão em português apresenta alguns acréscimos ao seu conteúdo, conservando o contexto temporal em que foi escrito (2015).

<sup>2</sup> Doutora em Educação, professora titular da Universidade Federal de Alagoas (UFAL), Maceió, Alagoas, Brasil. E-mail: [lenirahaddad@gmail.com](mailto:lenirahaddad@gmail.com); Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2781919765100738>; Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3588-2846>.

**Resumen:** Este artículo se propone analizar las premisas que configuran un enfoque integrado de la educación y el cuidado de la primera infancia y las que configuran la integración de los servicios en el sistema educativo, considerados aquí como dos movimientos distintos. Sostengo que, si bien un enfoque integrado de la educación y el cuidado se nutre de los ideales propagados por la revolución contracultural de la década de 1960 (Haddad, 2002), la integración en el sistema educativo forma parte de una agenda globalmente estructurada para la educación (AGEE) (Dale, 2004). El artículo también se guía por el paradigma propuesto por Cochran (1993), que plantea que las políticas y los programas son una combinación de factores causales e influencias mediadoras, cuyos componentes se fusionan y producen combinaciones distintas que cambian con el tiempo. La principal conclusión es que la AGEE deja poco espacio para cuestiones relacionadas con el bienestar infantil, la vida familiar, la igualdad de género y el equilibrio entre el trabajo y las responsabilidades familiares.

**Palabras clave:** Educación de la Primera Infancia; Atención; Enfoque integrado; Integración en la educación; Globalización.

---

**Recebido em:** 22 de julho de 2025

**Aceito em:** 11 de agosto de 2025

---

## Introdução

A gestão pública dos serviços de educação e cuidado da criança pequena tem sido historicamente separada nas áreas da bem-estar social (ação social, assistência, saúde), e educação, cada uma com o seu próprio programa de financiamento e arranjos administrativos. No plano internacional, esses sistemas separados passam a ser assunto de discussão crítica a partir da década de 1980, com o debate em direção a uma abordagem integrada para a educação e o cuidado da criança intensificado pelo trabalho da Rede de Atendimento Infantil da Comissão Europeia, coordenado por Peter Moss entre 1986 e 1996, e pela revisão temática da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), coordenado por John Bennett entre 1998 e 2006. Participei desse debate ao ser convidada a trabalhar sobre o tema de uma abordagem sistêmica e integrada do desenvolvimento e da implementação das políticas de educação e cuidado infantil no âmbito de uma parceria entre a OCDE e a Unesco-Paris, envolvendo países desenvolvidos e em desenvolvimento de diversos continentes (Haddad, 2002, 2006). A questão que se colocava na época era como superar as inconsistências e paralelismos dos sistemas divididos e se a melhor caminho seria estabelecendo mecanismos de coordenação interministeriais ou integrando as responsabilidades pela educação e cuidado da criança em um único setor. Posteriormente, a integração na Educação mostrou-se uma tendência crescente.

Este artigo tem como objetivo evidenciar que se trata de dois movimentos influenciados por forças distintas. O primeiro, que denominei abordagem integrada à educação e cuidado infantil, é gerado no contexto da revolução contracultural das décadas de 1960 e 1970. O segundo, denominado integração na Educação, toma força no contexto da globalização. A experiência brasileira, que integrou oficialmente as responsabilidades da educação infantil ao Ministério da Educação em 1996, é trazida para ilustrar os dois movimentos.

## **2 Abordagem integrada à educação e ao cuidado da criança e Integração na Educação**

Para Cochran (1993), as políticas e programas de educação e cuidado infantil são uma combinação de fatores causais e influências mediadoras. Essa ideia ajuda a compreender que componentes de políticas e programas – como financiamento, população-alvo, oferta, níveis de acesso, faixa etária, tipos de serviços, tempo de funcionamento e pessoal – se mesclam e produzem combinações distintas, que mudam ao longo do tempo. Isso tem várias implicações para as análises das políticas atuais de educação infantil: primeiro, os componentes dos programas não podem ser vistos como estáticos nem separados; segundo cada país produz políticas e programas de educação infantil de um tipo específico como resultado de uma combinação única de fatores causais e influências mediadoras. Terceiro, cada sistema específico de educação e cuidado infantil deve ser compreendido na perspectiva de sua própria cultura e no “contexto das forças de nível macro que estimulam a formulação de políticas e das influências que mediam como as necessidades sociais são traduzidas em políticas e programas” (Cochran, 1993: p. 5). Embora fatores causais e influências mediadoras moldem sistemas específicos, eles não são infinitos nem têm o mesmo peso.

Em estudos anteriores (Haddad, 2002, 2006, 2007) exploro a influência de eventos que marcaram a história mundial na adoção de uma abordagem mais ou menos integrada ao cuidado e educação infantil como a Guerra Fria, a Revolução Cultural Ocidental das décadas de 1960 e 1970 e a globalização. Esses eventos geram novas pressões econômicas, políticas e culturais, que criam novas tensões baseadas em valores a serem resolvidas pelas sociedades, revelando o que Cochran chama de “padrão de mudança” quando transcendem os países individualmente. Neste artigo, argumento que, embora uma abordagem integrada à educação e cuidado infantil tenha sido nutrida pela revolução contracultural dos anos 1960 e 1970, a integração dos serviços para a criança pequena no sistema educacional faz parte de uma agenda globalmente estruturada para a educação (Dale, 2004).

## 2.1 Uma abordagem integrada ao cuidado e educação infantil como expressão de movimentos contraculturais

Neste tópico defendo que o apelo por uma abordagem integrada à educação e cuidado infantil é um fenômeno social, uma demanda da sociedade civil na maioria dos países industrializados que passaram por profundas mudanças que exigiam novos arranjos para o cuidado infantil, nos quais o movimento das mulheres desempenhou um papel especial.

Os movimentos de contestação de 1967-1971 – feministas, black power, estudantis, hippies etc. – são referidos por Morin (1986, p. 165) como uma “revolução cultural ocidental”, pois problematizaram em profundidade, na sociedade ocidental, o modelo “[...] até então implícito e incontestado, da superioridade branca, ocidental e viril”. Contestações que abalaram “[...] um sistema, uma civilização, uma cultura e uma sociedade [...]” e que o movimento feminino soube aproveitar. Por esta razão, Morin considera o movimento das mulheres como um fenômeno contemporâneo que colocou em pauta os problemas mais fundamentais da ciência do homem e da política.

De fato, em muitos países, o movimento feminista desempenhou um papel decisivo na criação de novas possibilidades de socialização extraparental de crianças pequenas, abrindo caminho para um novo conceito de creche, ao associá-lo a questões como maternidade, paternidade e mudanças de papéis na vida e na sociedade. A demanda por creche como um serviço educacional, não filantrópico, de direito da criança, da mulher, da família, deu um novo significado e legitimidade a esse mecanismo social. Em outro momento (Haddad, 2002, p. 22), argumentei que essa nova estrutura conceitual, com dimensões social e educacional, abrangendo tanto as necessidades de cuidado e educação da criança, quanto as necessidades sociais, ocupacionais e familiares das mulheres, poderia ser vista como um embrião do que se passou a denominar na língua inglesa como *early childhood education and care* (ECEC). Antes da adoção dessa expressão, os termos mais comuns encontrados na literatura eram *childcare* e *pre-school education*. No Brasil, observa-se uma mudança dos termos atendimento infantil e educação pré-escolar para educação infantil, e, mais recentemente, a tradução pela UNESCO Brasil para educação e cuidado para a primeira infância (ECPI).

A mudança na terminologia expressa o deslocamento da educação e cuidado infantil da esfera privada para a esfera pública, sendo reivindicada como um importante mecanismo social para promover o desenvolvimento humano, a ser garantido pelas autoridades públicas. O trabalho realizado pela *European Commission Network on Childcare*,

aqui referido como Rede Europeia, coordenado por Peter Moss no período de 1986 a 1996 e o projeto *Starting Strong* da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), coordenado por John Bennett no período de 1998 a 2006 contribuíram para essa mudança de concepção.

Criado em 1988 e comprometido com a igualdade de gênero, o trabalho da Rede Europeia abrangeu uma ampla gama de questões relacionadas aos serviços de educação infantil, como emprego parental, licença parental, homens como educadores e oferta nas áreas rurais. O conceito de *childcare* (cuidado da criança ou atendimento infantil) defendido no documento é amplo e incluía a necessidade de combinar o emprego e a educação das crianças de forma a promover a igualdade de gênero, o melhor uso das competências e habilidades e capacidades dos pais e o bem-estar e desenvolvimento das crianças (EC Childcare Network, 1992, p. 6).

Um estudo da situação do atendimento infantil nos Estados-Membros publicado em 1992 revela a predominância de sistemas separados entre bem-estar social e educação. A falta de coerência e as inconsistências entre os serviços oferecidos levaram à descoordenação e à sobreposição de responsabilidades públicas, além de afetar os sistemas de financiamento e os critérios de admissão. Os serviços financiados publicamente para crianças menores de três anos, frequentemente atendidos pelo sistema de bem-estar social, eram escassos em termos de oferta e ofereciam um nível inferior de profissionais qualificados, condições de trabalho e remuneração, em comparação com os serviços para crianças maiores de três anos. Estes últimos, geralmente vinculados ao setor educacional, ofereciam maior disponibilidade, mas com horários de funcionamento mais curtos.

O estudo publicado em 1996 acrescentou o volume de serviços oferecidos, além da oferta, a partir do argumento que essa dimensão crítica não poderia ser alcançada simplesmente contando o número de crianças e vagas disponíveis em cada estabelecimento. A maior disponibilidade, diária e anual, encontrada nos serviços vinculados aos sistemas de bem-estar social, foi reconhecida como mais sintonizada com as necessidades das famílias e dos pais trabalhadores em comparação com aqueles vinculados aos sistemas educacionais. O relatório critica a deficiência do sistema educacional em levar em conta as necessidades dos pais trabalhadores e o cuidado com as crianças em idade escolar. Em conclusão, o relatório afirma a dificuldade de justificar a divisão dos serviços entre sistemas de bem-estar e educação, dado o reconhecimento da dupla função pedagógica e social do atendimento infantil.

O desenvolvimento de um sistema coerente e integrado de serviços vai além de questões de estrutura e organização. Ele aborda o conceito de serviços – para quem e para que servem. Um serviço coerente e integrado deve ser mais capaz de adotar uma abordagem holística às necessidades das crianças e suas famílias, reconhecendo a amplitude e a interconexão dessas necessidades e a importância de desenvolver uma abordagem flexível e multifuncional para atendê-las (EC Childcare Network, 1996, p. 134-5).

Várias das premissas estabelecidas pela Rede Européia permaneceram como referências no projeto *Starting Strong* da OCDE, lançado em 1998 pelo comitê da educação. Mahon (2011 p. 84) aponta como um dos motivos, a colaboração de membros da Rede Européia no projeto da OCDE, como o seu coordenador, Peter Moss. Além disso, John Bennett, à frente da coordenação do referido projeto, esteve profundamente envolvido no Comitê dos Direitos da Criança da ONU, enquanto responsável pelo programa Criança e Juventude da UNESCO.

O projeto *Starting Strong* significou a primeira revisão temática transnacional das políticas de educação e cuidado da criança dos países membros OCDE. Abrangeu 20 países e foi desenvolvido em duas partes. Na primeira revisão participaram 14 países e gerou a publicação *Starting Strong I* (OCDE, 2001). A segunda revisão contou com a adesão de 6 Estados-membros e gerou a publicação *Starting Strong II* (OCDE, 2006).

A adoção da terminologia *early childhood education and care* (ECEC) desde o primeiro relatório foi uma opção deliberada para enfatizar o fato de que “cuidado” e “educação” são inseparáveis. Há uma forte defesa para “[...] uma abordagem integrada e coerente para políticas e provisão que inclua *todas* as crianças e *todos* os pais, independentemente de seu emprego ou status socioeconômico” (OCDE, 2001: p. 14). Portanto, o programa *Starting strong* pressupõe uma abordagem inclusiva em relação aos direitos humanos, com implicações para a implementação de políticas e programas. Em primeiro lugar, as crianças são vistas como um “[...] *grupo social com direitos*, e não apenas como dependentes de pais ou como pessoas que necessitam principalmente de cuidados infantis para permitir o emprego dos pais” (idem, p. 127, destaque dos autores). Em segundo lugar, as políticas de educação e cuidado infantil são consideradas “[...] parte de um sistema de apoio mais amplo para promover o bem-estar das crianças e das famílias” (idem, p. 34). É dada grande consideração ao potencial da educação e cuidado infantil para apoiar os pais na conciliação entre trabalho e responsabilidades familiares, bem como para promover a igualdade de gênero. Essa abordagem enfatiza a estreita ligação entre a educação e cuidado infantil e as políticas de licença parental, bem como a socialização de crianças tanto em áreas rurais quanto



urbanas. O papel mais amplo da educação e cuidado infantil é definido como um “[...] lugar para crianças em seus primeiros anos se socializarem e aprenderem por meio de seus relacionamentos com outras crianças e adultos” (idem, p. 41). Por fim, a revisão reconhece que é importante que as crianças possuam habilidades e estratégias de aprendizagem para a escola, mas critica a visão de que elas precisam ser preparadas para a escola e para o futuro.

O segundo relatório (OCDE, 2006) analisa os desafios da formulação de políticas e da coordenação de serviços na área, e reafirma a visão mais ampla da política de educação infantil, que se preocupa não apenas com a oferta de educação e cuidado para crianças pequenas, mas também com os direitos das mulheres e das crianças. O relatório indica que a integração sob um único ministério proporciona uma visão política mais clara para a educação infantil e um financiamento e uma gestão mais eficazes do sistema.

Para Neuman (2005, p. 134-135) a decisão de integrar todos os serviços de educação e cuidado infantil no sistema educacional nacional levanta importantes questões políticas e filosóficas. Alguns temem que a unificação possa marginalizar as outras áreas, como a assistência, a saúde e agravar as barreiras de coordenação com setores não educacionais. Outra preocupação é que a integração possa levar à perda de práticas da tradição da educação da infância para um modelo de ensino dominante, focado num conjunto mais restrito de preocupações acadêmicas. Embora o posicionamento institucional da educação infantil no sistema educacional possa fortalecer seu status político em relação à política nacional, existe o risco de perder atenção política e recursos para a etapa da escolarização obrigatória, considerada mais importante.

Essas preocupações estão incorporadas na expressão “schoolification of early childhood education”<sup>3</sup>, cunhada por John Bennett (2006) e presente no segundo relatório da revisão temática. A expressão tem conotações de assumir o controle de instituições de educação infantil de forma colonizadora. Isso acontece quando a educação infantil adota o modelo de transferência de conhecimento do ensino fundamental e é concebida como uma “escola infantil”. O termo abrange uma combinação de classes organizadas por faixa etária; adoção de conteúdos e métodos do ensino fundamental, com ênfase em alfabetização e matemática; atividades programadas, em sua maioria, em ambientes fechados; pouco tempo disponível para brincadeiras, escolha de atividades e descobertas ao ar livre. Nesse modelo, os/as professores/as são formados predominantemente em métodos apropriados ao ensino fundamental e possuem pouca ou nenhuma certificação em pedagogia da primeira infância (OCDE, 2006, p. 62).

---

<sup>3</sup> Que pode ser traduzida como escolarização ou escolarificação da educação infantil.

Com a finalização do projeto *Starting Strong*, o debate sobre políticas integradas para a educação e o cuidado da criança prosseguiu evidenciando argumentos pró e contra a integração no sistema educacional. A falta de pesquisas comparativas que avaliassem essa opção motivou o lançamento do projeto *Learning and Caring together* conduzido por Kaga Yoshie, John Bennett e Peter Moss, sob a tutela da UNESCO (Kaga et al, 2010). O foco da pesquisa foi a integração dos serviços de educação e cuidado na primeira infância por meio da transferência de responsabilidade para o ministério da educação, visando obter uma melhor compreensão e avaliar seu desenvolvimento na perspectiva dos países e autoridades locais que adotaram essa opção política. Baseia-se nas experiências do Brasil, Jamaica, Nova Zelândia, Eslovênia, Suécia e da cidade de Ghent (na Comunidade Flamengo da Bélgica) que optaram pela integração na Educação. O estudo também inclui países que adotaram abordagens diferentes como a Finlândia que integrou os serviços na assistência social e as experiências da Comunidade Flamengo da Bélgica, França, Finlândia e Hungria, que permanecem com sistemas divididos.

## 2.2 Integração no sistema educacional como uma Expressão da Globalização

Neste tópico argumento que longe de ser uma expressão dos movimentos da sociedade civil, a integração sob a égide do Ministério da Educação é uma tendência governamental rumo à consolidação de uma política nacional de educação infantil, como parte do sistema educacional. Essa tendência evoluiu rapidamente e em escala mundial e deve ser entendida no contexto da globalização.

Roger Dale (2004, p. 436) explora muito bem a relação entre globalização e educação em sua abordagem denominada "Agenda Globalmente Estruturada para a Educação" (AGEE).

O ponto de partida, baseado em trabalhos em economia política internacional, é observar a mudança da natureza da economia capitalista mundial como a força motriz da globalização e buscar estabelecer seus efeitos nos sistemas educacionais. O termo "global" implica "[...] forças sociais e econômicas operando supra e transnacionalmente para romper, ou ultrapassar, as fronteiras nacionais, ao mesmo tempo que reconstróem as relações entre as nações" (Dale, 2004, p. 426). "Agenda Estruturada" implica um "[...] conjunto sistemático de perguntas incontornáveis para os estados-nação, enquadradas pela relação destes com a globalização". Contrasta com "Cultura" que implica um conjunto de recursos compartilhados e igualmente disponíveis em um alto nível de generalidade (Dale, 2004, p. 426).



Nessa abordagem, a globalização é vista como “[...] um conjunto de dispositivos político-econômicos para a organização da economia global, conduzido pela necessidade de manter o sistema capitalista, mais do que qualquer outro conjunto de valores”. É construída por meio de três conjuntos de atividades relacionados entre si: econômica, política e cultural, que “[...] podem ser caracterizados como hiperliberalismo, governança sem governo e mercantilização e consumismo, respectivamente”(idem, p. 436).

Dale (2004, p. 437) explica que esta forma e extensão da globalização é diferente de qualquer outra já vista no passado, por dois fatores principais. Primeiro, torna possível, pela primeira vez, falar de uma economia global que inclui todas as nações do mundo. Segundo, “[...] foi o sistema que triunfou, e não uma [nova] nação hegemônica”. Como resultado do crescimento das corporações multinacionais e das mudanças técnicas na velocidade das transações financeiras, a economia global escapa ao controle até mesmo das nações mais poderosas. Isso também levou à criação de novas formas de governança supranacional que assumiram contornos autoritários até então inéditos. Na abordagem AGEE, o capitalismo é a força causal, conduzida pela procura do lucro.

De forma crítica, toda política regulatória nacional é moldada e definida tanto por forças supranacionais quanto por forças político-econômicas nacionais. Como resultado dessas relações indiretas, é por meio da influência sobre o estado e a regulamentação que a globalização tem seus efeitos mais óbvios e importantes sobre os sistemas educacionais nacionais. Assim, fatores, que antes eram amplamente determinados em nível nacional, tornam-se crescentemente elaborados por meio de agendas estabelecidas pela economia política global e não como problemas localmente percebidos.

Dale & Robertson (2002, p. 11) apontam que grande parte da literatura tem tratado essencialmente a globalização como um "processo sem sujeito", o que revela uma importante fonte de confusão e apreensão em torno da globalização. Corporações transnacionais, instituições financeiras internacionais e organizações internacionais, como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI), a OCDE, a Organização Mundial do Comércio (OMC) e o G7/8, são alguns dos diversos sujeitos e impulsionadores do processo de globalização e do possível significado da globalização da educação.

Com diferentes graus de influência e importância, essas organizações têm intervenção direta nas políticas educacionais. Essa influência externa foi destacada na Conferência Mundial de Educação para Todos (EPT), realizada em Jomtien em 1990, uma vez que a EPT serviu como um marco para a formulação de políticas educacionais em todo o mundo, especialmente na educação básica (Fullgraf, 2007).

No entanto, para além do foco limitado apenas à educação, essa visão ampla original da educação básica, ou seja, das habilidades básicas de aprendizagem para a população mundial e do ambicioso objetivo de uma educação de qualidade para todos, estreitou-se em muitos sentidos (Torres, 2001). A aprendizagem identificada com rendimento escolar generalizou e colocou em primeiro lugar as provas padronizadas; "a tradicional confusão entre *educação* e *ensino* e entre *ensino* e *aprendizagem* leva a pensar que 'melhorar a educação' equivale a 'melhorar o ensino' e ambas levam a 'melhorar a aprendizagem'" (Torres, 2001, p. 44, destaques da autora). Da mesma forma, a ênfase nos conteúdos levou a reformas curriculares e à produção de material didático e a ênfase nos resultados e não nos processos, resultou na adoção de sistemas de avaliação em muitos países da América Latina e Caribe.

A tendência dos anos 1990 que "[...] apostou no aumento do *tempo* (de estudo, escolaridade, exposição ao ensino) como variável-chave para melhorar a aprendizagem" ilustra o impacto desse conceito de aprendizagem" (Torres, 2001, p. 48). Nessa década, a maioria dos países da América Latina, Caribe, África e Ásia aumentou o número de anos de escolaridade obrigatória para oito, nove, dez, onze ou mais. Em muitos casos, esse aumento significou a inclusão de um ou dois anos de educação pré-escolar. Torres (2001, p. 35, destaque da autora) também aponta que nas novas políticas educativas, a educação infantil perde a sua identidade e objetivos próprios passando a ser vista como "[...] *estratégias de compensação* da escolaridade infantil [...]", principalmente entre os setores pobres.

O primeiro objetivo adotado pela EPT, "Expandir e melhorar o cuidado e a educação abrangentes na primeira infância, especialmente para as crianças mais vulneráveis e desfavorecidas", envolveu um realinhamento das políticas de educação e cuidado infantil nos países em desenvolvimento, conforme constatado em estudo anterior (Haddad, 2002). Foram observados dois conjuntos de prioridades para atingir esse objetivo, que diferem de acordo com a faixa etária. Um se refere à expansão das classes pré-escolares para a idade que antecede a escolaridade obrigatória, com vistas à universalização do ingresso nas idades de quatro a cinco anos, como forma de garantir o pleno acesso à escolarização formal. O segundo refere-se a programas para famílias e comunidades direcionados a crianças menores de três anos. Destaca-se a adoção de diferentes terminologias por organizações internacionais para se referir à área da primeira infância em países em desenvolvimento, tais como *Early Childhood Development (ECD)* usada pelo Banco Mundial e *Early Childhood Care for Survival, Growth and Development (ECC-SGD)* usada pelo UNICEF. À primeira vista, esses termos podem parecer equivalentes, mas, na verdade, as premissas subjacentes diferem daquelas do termo *Early Childhood Education and*

*Care* (ECEC). Cada um reflete uma perspectiva de mundo um tanto diferente, resultando em diferenças na implementação, bem como nos mecanismos para alcançar a integração. Essas organizações defendem que “[...] os programas devem ser menos dispendiosos e geridos por mães ou líderes comunitários”; “[...] os pais e cuidadores próximos (como irmãos mais velhos) devem ser uma população-alvo igual”; “[...] os cenários devem ser comunitários ou domésticos [...]”; e “[...] o envolvimento do setor privado deve ser encorajado” (Arango, 1998; Young, 1996, apud Haddad, 2002, p. 41). Em nome da redução da pobreza e de uma visão holística do desenvolvimento infantil – apoiada por pesquisas sobre o desenvolvimento do cérebro – tais termos alteraram sutilmente o conceito de educação e cuidado infantil em países em desenvolvimento, minando o conceito de responsabilidade social e acentuando a lacuna entre os mundos desenvolvidos e em desenvolvimento.

Examinando atentamente os discursos políticos da OCDE e do Banco Mundial, Mahon (2011) encontrou tendências semelhantes. Enquanto o Banco Mundial e suas redes se inspiram no modelo residual de política social americana, que prioriza os pobres e deixa os demais dependentes dos mercados e das famílias, o programa *Starting Strong* da OCDE reflete a política social europeia e, especialmente, o modelo nórdico, que incorpora o princípio da universalidade. Há também enormes diferenças na abordagem em relação às mulheres. O Banco Mundial permanece enraizado nos valores familiares americanos e enfatiza o papel materno das mulheres, enquanto a OCDE e a UE permanecem comprometidas com a “[...] igualdade das mulheres com os homens no mercado de trabalho e a importância da licença parental compartilhada” (Mahon, 2011, p. 92).

### 3. O contexto da expansão da educação infantil no Brasil

Esta seção discute o contexto em que a expansão da educação infantil ocorreu no Brasil e as duas ondas contrastantes de expansão antes das creches e pré-escolas serem reconhecidas como parte do direito das crianças à educação em 1988. A primeira, denominada modelo de massa, foi adotada pelo governo militar durante o regime de ditadura. A segunda ocorreu na transição para a democracia e foi fortemente impulsionada por movimentos da sociedade civil.

Não é minha intenção abordar os processos e motivos da integração na Educação, pois estão apresentados no estudo de caso encomendado pela UNESCO (Nunes et al, 2010), também publicado em Nunes et al (2011). No entanto, alguns fatos pertinentes ao contexto brasileiro de expansão de vagas de creche e pré-escola são retomados para uma melhor compreensão da experiência brasileira nos dois movimentos relacionados ao processo de integração tratado anteriormente.

Modelos para um programa de educação infantil em massa foram introduzidos no Brasil no início da década de 1970, com base em propostas de organizações internacionais, como UNICEF e UNESCO (Rosemberg, 1997, 2002, 2006). Teorias de privação cultural desenvolvidas nos EUA durante a década de 1960 também tiveram um forte impacto. A pré-escola alternativa como um modelo que “[...] funde a participação da comunidade com soluções de baixo custo [...]” foi a resposta encontrada pelo governo federal brasileiro para compatibilizar objetivos expansionistas com a escassez de recursos públicos (Campos, 1992: p. 487). A implementação desse tipo de programa de massa para crianças pequenas começou em 1974 com o *Projeto Casulo*, um projeto da Legião Brasileira de Assistência (LBA) vinculado ao sistema de assistência social, e posteriormente pelo MOBRL (Movimento Brasileiro de Alfabetização), vinculado ao Ministério da Educação (MEC).

Esses dois projetos caracterizaram a institucionalização da expansão da educação pré-escolar como um modelo não formal, apoiado por trabalho voluntário ou mal remunerados de professores leigos, utilizando recursos da comunidade e voltado para as regiões mais pobres do país. As consequências dessa expansão são perversas e deixaram suas marcas até hoje.

Na visão de Rosemberg (1997, p. 15), com a adoção de modelos convergentes de educação infantil, essa expansão altera o modelo de funcionamento da educação pré-escolar no país. Por um lado, os programas formais semelhantes aos jardins de infância ou escolas maternas praticados em pequena escala no país, passam a ser considerados elitistas e restringem-se à iniciativa privada. Por outro lado, creches e pré-escolas, que até o início dos anos 1970 eram instituições distintas, ambas passam a visar à compensação de carências, subordinam a educação à assistência, e definem as mesmas zonas e regiões prioritárias para intervenção (região Nordeste e periferias urbanas). Essa opção política trará como consequência a diferenciação do padrão de oferta do atendimento por região e por segmentos raciais. Essa onda caracterizou uma expansão em um contexto em que o país esteve refém de um regime ditatorial e de orientações exteriores, portanto, com pouca margem de participação da sociedade civil.

A segunda onda de expansão ocorre no contexto de transição política e deve ser compreendida na confluência de vários fatores que levaram à redemocratização do país, entre eles, as conquistas jurídicas no campo dos direitos da criança, da mulher e da família. Apesar de um longo regime de ditadura instalado com o golpe militar de 1964, a década de 1970 foi marcada por uma verdadeira revolução no campo dos direitos sociais e individuais.

Movimentos sociais lutando por melhores condições de vida e trabalho surgiram em todo o país. No município de São Paulo, mulheres politizadas da classe trabalhadora

começaram a lutar por melhores transportes, centros de saúde, escolas e um lugar para deixar seus filhos enquanto iam trabalhar. Grupos feministas fortaleceram a demanda por creches e a visão tradicional de creche no Brasil sofreu uma mudança fundamental. As feministas viam a creche como uma “[...] parte fundamental dos serviços coletivos que deveriam ser disponibilizados para mulheres e homens, no contexto de uma sociedade que não discriminasse as mulheres” (Campos, 1992: p. 500). Além disso, esses serviços deveriam ser prestados por instituições públicas. O apelo por creches tornou-se uma reivindicação pública no primeiro Congresso de Mulheres realizado em São Paulo em março de 1979 e levou ao lançamento do Movimento de Luta por Creches (MLC) no mesmo ano.

Alguns fatos são importantes de serem mencionados. Em primeiro lugar merece destaque a importância desse movimento em âmbito nacional, pois apesar do MLC ter se originado em São Paulo, ele se espalhou pelo Brasil e se instalou em importantes capitais como Rio de Janeiro e Belo Horizonte, disseminando uma nova imagem de creche. Em segundo lugar, ele desencadeia uma expansão de serviços que em nada se assemelhava as creches filantrópicas ou benevolentes do passado. Essa expansão deve-se em parte à resposta dos governos à pressão dos movimentos e em parte pelos próprios integrantes desses movimentos, por meio das chamadas “creches comunitárias”.

Outro fator, decorrente da mudança do significado da creche como direito é a composição do quadro de pessoal. Muitos militantes do movimento passaram a ser recrutados para trabalhar nesses novos estabelecimentos imprimindo a eles um caráter mais profissional e politizado. Na cidade de São Paulo, onde a resposta do governo foi mais assertiva em relação à oferta de creches diretamente mantidas e administradas pelo município, a contratação dos diretores de nível universitário significou uma verdadeira ruptura à cultura filantrópica que delegava às primeiras damas o poder de recrutamento dos diretores, que invariavelmente eram mulheres de sua confiança pessoal.

Por último, mas não menos importante, destaca-se o salto qualitativo dado na pesquisa sobre creche e pré-escola a partir da década de 1980. Até a década de 1970, os estudos sobre creches focavam nos efeitos da privação materna no desenvolvimento das crianças, e as pesquisas sobre pré-escola tendiam a se concentrar no desenvolvimento de estratégias para evitar a privação cultural e o futuro fracasso escolar. Nessa época, as creches tornaram-se, pela primeira vez, fontes legítimas de geração de dados. Uma onda de pesquisas que se seguiu trouxe novos temas até então inexplorados, como a condição da mulher, a maternidade, a paternidade, o papel do profissional, a dimensão pedagógica, a relação família e instituição e o papel do Estado (Campos & Haddad, 1992).

Cabe mencionar ainda o papel dos Conselhos de Mulheres que atuavam como mediadores entre o Estado e os movimentos feministas. O Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), criado em 1985, formou uma comissão para elaborar uma proposta de creche para a nova Constituição. Na Carta de princípio intitulada “Criança: compromisso social”, emitida em 1986, a creche era afirmada como “[...] uma extensão do direito universal à educação da criança-cidadã na faixa etária de 0 a 6 anos” (CNDM, 1986). Marcando diferença com os programas emergentes, a proposta incluía: apoio administrativo, uma política nacional integrada que levasse em conta as diferenças regionais, uma definição legal de competência administrativa e apoio financeiro, e o reconhecimento dos cuidadores como profissionais. Também enfatizava a necessidade de considerar os direitos das crianças e das mulheres na implementação de qualquer política (Rosemberg, 1993, p. 53).

Todos esses fatores convergiram para que creches e pré-escolas fossem consagradas na Constituição Brasileira de 1988 (Brasil, 1988). Dois artigos garantiram os direitos das crianças e de suas famílias: o acesso a creches e pré-escolas para crianças de zero a seis anos foi reconhecido como um direito educacional e responsabilidade do Estado (Art. 208) e todas as crianças de pais trabalhadores (urbanos e rurais) deveriam ter assistência gratuita em creches e pré-escolas, do nascimento aos 6 anos (Art. 7, XXV). Assim, a Constituição brasileira reconheceu o acesso das crianças a creches e pré-escolas como um direito tanto no âmbito da educação e quanto dos direitos sociais, consequentemente, um mecanismo de apoio ao trabalhador e trabalhadora e à igualdade de gênero. Juridicamente pressupunha o reconhecimento das dimensões sociais desse direito e não apenas educacionais. No entanto, na prática, o artigo 7, XXV, nunca foi regulamentado.

No período entre 1988 e 1996, que antecede à aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (Brasil, 1996), dois conjuntos de iniciativas são observados, um no plano das políticas, junto ao MEC, e outro no plano da operacionalização dos programas, pelos municípios.

Quanto às iniciativas do MEC, especialistas e gestores educacionais discutiram propostas para uma política nacional que atendesse aos dispositivos constitucionais, especialmente no que se refere ao reconhecimento das creches como parte da educação. Documentos estabeleceram a concepção da educação infantil como a primeira etapa da educação básica, estendendo-se do nascimento aos seis anos, na qual as funções de educar e cuidar das crianças devem ser exercidas de forma integrada. Esforços foram feitos para redefinir os termos creche e pré-escola, e a decisão foi diferenciá-los apenas por faixa etária, ou seja, creche para crianças de até três anos de idade e pré-escola para aquelas entre quatro e seis anos. Essas propostas foram incorporadas à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional



(LDB) (Brasil, 1996), finalmente aprovada em 1996. A Lei estipulou um prazo de três anos para que “[...] as creches e pré-escolas existentes ou que venham a ser criadas” possam ser “integradas ao respectivo sistema de ensino”.

No âmbito local, especialmente no estado de São Paulo, vários municípios se anteciparam à lei e integraram creches e pré-escolas ao sistema educacional. Trabalhei como consultora da secretaria de educação de Ubatuba, estado de São Paulo, durante a gestão de 1993-96, incumbida de implementar a integração das creches que haviam sido transferidas da secretaria de ação social. A solução brilhantemente encontrada por essa secretaria de educação, também observada em outros municípios paulistas, foi a criação de um novo tipo de instituição, a Unidade Municipal Integrada de Educação Infantil (UNIMEI), para crianças de zero a seis anos, com a oferta de período parcial e integral. As unidades integradas foram vistas como a base para uma nova abordagem de educação infantil para toda a cidade. A ideia era que essas novas instituições pudessem alcançar uma unidade de funções e filosofia e irradiá-la para toda a rede, processo esse que foi apoiado por um conjunto de estratégias de formação e implementação de práticas, que também incluiu intercâmbios com a Itália e a Dinamarca.

Com a mudança de governo local em 1996, que coincidiu com a aprovação da LDB, essas unidades integradas foram consideradas inconstitucionais – uma vez que os novos consultores interpretaram que creche e pré-escola precisavam ser separadas por faixa etária (zero a três anos e crianças de quatro a seis anos. Além disso, com a municipalização do ensino fundamental e a prioridade dirigida a essa etapa da educação, as crianças em idade escolar obrigatória passaram a ocupar os espaços destinados às crianças de zero a três anos. O desmantelamento da experiência bem-sucedida de Ubatuba também reflete a conjuntura política e econômica nacional e internacional, com recursos canalizados prioritariamente para o ensino fundamental.

Aqui vemos uma das consequências da manutenção de terminologias antigas em vez do uso de novas. Pensou-se que, ao diferenciar esses tipos de instituições por idade, a tradicional separação (creches em tempo integral para famílias pobres e pré-escola em tempo parcial para crianças de quatro a seis anos) seria eliminada (Rosemberg, 1993). No entanto, isso deu espaço não apenas a interpretações variadas, mas também a manobras políticas em função de novas prioridades na agenda econômica.

Convém lembrar que anterior à Constituição de 1988, em muitos estados brasileiros, a creche era compreendida e operacionalizada como atendimento em período integral para crianças de 0 a 6 anos e a pré-escola, em período parcial, para crianças acima de 3-4 anos até seu ingresso na escola elementar. Com a nova LDB, em muitas cidades do Brasil, a transferência de creches para a Educação provocou redução abrupta na cobertura em tempo

integral para crianças de quatro a seis anos que frequentavam creches. Além disso, em nome da universalização do atendimento, muitas secretarias de educação aboliram o período integral para ambas as faixas etárias.

A adoção de uma nova terminologia como foi o caso da Suécia (Haddad & Johansson) talvez pudesse ter conduzido os programas para um modelo novo que congregasse as características positivas dos modelos anteriores de creche e pré-escola, atualizando-as e ampliando e unificando suas funções e filosofia.

#### **4 Integração no sistema educacional e o enfraquecimento das dimensões sociais**

A aprovação da LDB em 1996 ocorreu em um contexto de uma nova ordem econômica mundial, marcada pela restrição do papel do Estado nas políticas sociais e pela redução do investimento público em educação, ameaçando conquistas na área dos direitos sociais, especialmente para as mulheres e a infância. Entre os atores ligados às conquistas na educação infantil está o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, que acabou perdendo o orçamento e o apoio de seus representantes do Ministério da Justiça.

A primeira década após a aprovação da LDB foi marcada pela ausência de uma política nacional de educação infantil para a implementação da reforma. A principal razão é atribuída à parceria do governo neoliberal eleito em 1994 com o Banco Mundial. Dois fatores complementares dessa parceria influenciaram a política de educação infantil: uma reforma geral com prioridade para o investimento público no ensino fundamental e o retorno de programas não formais para crianças pobres, especialmente menores de três anos, como os programas de Desenvolvimento da Primeira Infância, por meio de baixo investimento público (Rosemberg, 2002).

Em consonância com essa política, o primeiro programa de financiamento após a aprovação da LDB, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) (Brasil, 1996a), foi aprovado em 1997 e priorizou o ensino fundamental, forçando a educação infantil a competir com outras despesas educacionais por recursos municipais.

O novo financiamento da educação, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) (Brasil, 2007), que incluía todos os níveis da educação básica, demorou muito para ser aprovado pelo Congresso Nacional. Em sua primeira versão (2005), a educação de zero a três anos foi excluída do fundo devido à forte resistência dos governos federal e municipal à expansão dos recursos para a educação infantil.

Um longo e intenso processo de negociação, envolvendo a mobilização de organizações civis que lutavam pelo direito à unidade da educação infantil, reverteu essa situação (Nunes et al., 2010). Enquanto isso, uma grande parte do financiamento para a educação infantil permaneceu no Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), sem uma forma plausível de transferência para o sistema educacional. Finalmente, com a aprovação do FUNDEB em janeiro de 2007, todas as matrículas em creches e pré-escolas municipais, incluindo serviços privados prestados por instituições sem fins lucrativos por meio de convênios anteriores, passaram a ter direito a um "valor anual por aluno". No entanto, os estados ficaram impedidos de receber os recursos pelas matrículas na educação infantil, por não ser uma etapa de sua competência. Em resposta, se retiraram da educação infantil abruptamente, o que implicou em uma drástica redução de matrículas e da oferta em tempo integral.

Há muitas evidências que demonstram o desenvolvimento de uma agenda globalmente estruturada para a educação por meio da consolidação de uma política nacional de educação infantil. Particularmente relevante é o fortalecimento da escolarização para crianças de quatro a seis anos e a desvalorização da educação coletiva para crianças menores de três anos. Para Fulgraff (2007), trata-se de forçar a separação da criança de zero a três anos da lógica da educação básica e inseri-la na lógica de proteção e apoio ao desenvolvimento da primeira infância (DPI), seguindo as diretrizes do UNICEF e do Banco Mundial. Em outras palavras, implica em não apoiar a legitimidade da criança de zero a três anos como parte da educação básica, conforme definida na LDB.

Duas mudanças na organização da educação básica ocorridas logo após a aprovação do FUNDEB impactaram substancialmente a identidade da educação infantil no Brasil. A primeira, aprovada em 2006, ampliou a escolaridade obrigatória de oito para nove anos, incluindo todas as crianças de seis anos no ensino fundamental em todo o país. Como resultado, a faixa etária da educação infantil diminuiu para zero a cinco anos.

A segunda, aprovada em 2009, estendeu o período de educação básica obrigatória a partir dos quatro anos de idade. Assim, a educação básica torna-se obrigatória e gratuita para crianças de 4 a 17 anos, com um prazo de implementação até 2016. Embora o direito a uma vaga na pré-escola tenha sido garantido na Constituição de 1998, a matrícula em creches e pré-escolas era, até então, uma escolha familiar. A matrícula obrigatória foi vista por alguns como um desafio à autonomia e à liberdade dos cidadãos. Ao tornar a pré-escola obrigatória para crianças a partir de quatro anos, o movimento em direção a uma integração da creche e pré-escola iniciado em 1996 poderia perder força, e a antiga divisão "cuidado/educação" poderia

se acentuar dentro do sistema administrativamente integrado. Também se temia que a expansão da oferta de pré-escola penalizasse o acesso de crianças menores de três anos, já que a cobertura para essa faixa etária ainda era baixa (apenas 23,6% nas creches, em comparação com 80,1% na pré-escola em 2010), (INEP, 2010).

A redução das dimensões sociais da educação infantil pode ser vista em vários aspectos, em especial, na falta de atenção à necessidade de pais trabalhadores para a oferta em tempo integral. Uma redução na cobertura de educação em tempo integral para crianças de quatro a seis anos que frequentam programas de educação infantil foi observada desde 1996, quando a LDB redefiniu os termos *creche* e *pré-escola* por faixa etária. Embora o Plano Nacional de Educação anterior (PNE 2001-2010) tenha fixado a adoção gradual da frequência em tempo integral para crianças de zero a cinco anos, na prática, a pré-escola foi muito pouco contemplada. Em 2009, a proporção de matrículas em tempo integral era de 64,6% para creche e apenas 7,7% para pré-escola (Brasil, 2009). É interessante notar que a oferta em tempo integral está invariavelmente associada à creche e não à pré-escola, ou seja, não está associada à educação infantil como um todo. Tal medida pressupõe que apenas os pais de crianças muito pequenas trabalham e precisam desse tipo de arranjo. No entanto, reflete a resistência da Educação em aceitar dimensões que vão além das atividades de ensino e aprendizagem.

Do ponto de vista de uma abordagem integrada, a transferência dos serviços de educação infantil para o sistema educacional no Brasil significou desconsideração das dimensões sociais, especialmente no que diz respeito às questões de gênero. A resistência à implementação do artigo sete da Constituição Brasileira que garante o direito dos trabalhadores (homens e mulheres, rurais e urbanos) de matricularem seus filhos em creches e pré-escolas pode ser vista como um sintoma.

Em entrevista para este artigo, a então coordenadora-geral de Educação Infantil (COEDI) do Ministério da Educação (MEC), Rita Coelho, avalia que essa dimensão da educação infantil como direito do trabalhador urbano e rural nunca foi problematizada no processo de construção de uma política nacional para a educação infantil, nem pelo MEC, nem pelo Movimento Interfórum Brasileiro de Educação Infantil (MIEIB), nem pelos setores ligados ao trabalho e emprego. A falta de tradição de interlocução intersetorial da Educação com outros atores dessa dimensão mais ampliada explica essa omissão. A entrevistada aponta ainda a ambiguidade presente na Constituição Federal que reconhece o direito do trabalhador como assistência aos filhos, em creches e pré-escolas. Nesse processo de construção de uma política nacional após a aprovação da LDB em 1996, a grande mobilização social foi pelo reconhecimento da identidade e do papel educacional das

creches e pré-escola. Em decorrência dessa luta, o lugar na política ficou sendo o Ministério da Educação e as secretarias municipais de educação. Além disso, ela afirma que:

[...] Quando a educação infantil integra a Educação Básica ela entra num sistema que tem identidade, que tem regras, que tem características e tradição poderosas. E entra como primo pobre, rejeitado. A creche, a infância pequena, é rejeitada pelo setor educacional. A Educação não se identifica com bebês, não se identifica com essa rotina de criança pequena, não se identifica com a cultura da infância no sentido da brincadeira, da ludicidade, da flexibilidade. Entramos em um sistema pronto e não há nenhum movimento do sistema para se ajustar à educação infantil, ao contrário, há uma tendência da educação infantil para se adequar ao sistema. A educação infantil entra meio que no lugar dessa infância oprimida, subalterna numa sociedade adultocêntrica que discrimina os bebês (Entrevista com Rita Coelho em 30/11/2012).

No entanto, a entrevistada não tem dúvidas de que a opção da transferência dos serviços para educação foi boa para o Brasil, pois na Assistência a educação infantil não conseguiria se afirmar como uma política de educação. Mais do que isso, considera espetacular a mudança com a integração do sistema, haja vista avanços nos grandes indicadores tais como: financiamento, formação de professores, taxa de matrícula, expansão de rede e monitoramento, para mencionar alguns.

Mas isso não é suficiente, acrescenta: “é necessário continuar”. Para a entrevistada, o sistema educacional, da forma como está organizado, tem características muito hegemônicas que são complicadas para a educação da criança pequena e empobrecem a educação infantil. Há uma insuficiência nesse modelo escolar de atendimento para atender algumas demandas que estão postas na educação infantil, como por exemplo, maior articulação com as famílias, férias, carreira e jornada dos professores, política para os muito pequenos e especificidades das famílias que moram na zona rural. “Para se adequar a essas especificidades a Educação tem que aprimorar sua capacidade de diálogo, de interpretar, de conhecer a demanda, de pesquisar, de escutar, enfim de ser um fórum democrático como diz Peter Moss, características que a escola de educação básica historicamente não possui no Brasil”, conclui a entrevistada.

## Considerações finais

Em estudo anterior (Haddad, 2002, 2006) defino um sistema de educação e cuidado infantil efetivamente integrado como um projeto de construção coletiva, baseado em um novo conceito de cuidado e educação extrafamiliar como uma questão ao mesmo tempo pública e privada, uma questão de responsabilidade compartilhada entre a família e o Estado. No âmbito do desenvolvimento de políticas e da implementação de programas, tal projeto exige uma revisão e redefinição completa das funções, objetivos e funcionamento dos serviços que tradicionalmente abrangem o cuidado e a educação de crianças pequenas. Embora a base de valores deste projeto seja um profundo

compromisso com as crianças e a infância, seu sucesso dependerá da sinergia resultante da atenção conjunta às necessidades das crianças e de suas famílias na perspectiva do desenvolvimento humano, colocando mulheres e homens no centro do processo.

Nessa perspectiva conceitual, a opção brasileira não foi a integração das dimensões sociais e educacionais para estabelecer compromissos que vão além dos direitos da criança, como aqueles que envolvem o trabalho dos pais, a licença parental e a igualdade de gênero, como proposto nos trabalhos da Rede Europeia e do projeto *Starting Strong* da OCDE. Mas também não se subordinou à orientação dominante proposta por organismos internacionais. Não se alinhou às premissas do Banco Mundial dirigindo o investimento governamental para os pobres e a oferta privada para o restante da população. Também não assumiu a forma de reunião de diversos setores que trabalham por uma política integrada para a infância.

A opção política de integrar todos os serviços de educação infantil no sistema educacional brasileiro seguiu o “princípio de integração das instituições nos sistemas educativos para trabalhar em características educativas sob a coordenação da Educação” (Nunes et al., 2010, p. 33). Isso significou a integração em vários níveis operacionais e em relação às políticas locais, o que representou um esforço incessante, considerando o tamanho e a complexidade do país e de seu sistema educacional. Convém lembrar que o sistema educacional brasileiro é um sistema descentralizado e não hierárquico que engloba: um sistema federal, um distrital, 26 estaduais e 5570 municipais que se organizaram como sistema, daí a sua complexidade. De modo geral, a integração no sistema educacional significou a consolidação de uma política nacional de educação infantil para regulamentação, oferta, financiamento, monitoramento e profissionalização. A inserção no sistema educacional implicou em ajustes em sua estrutura e funcionamento, principalmente em termos de ambientes formais, o que impede a incorporação de arranjos alternativos ou não formais, como em alguns outros países.

Assim, não há dúvida de que a principal consequência da integração da educação infantil no sistema educacional foi a consolidação de caminhos para a implementação de uma política nacional de educação infantil. No entanto, há muitos desafios a serem superados, sendo o maior, talvez, o reconhecimento da Educação Infantil como única e distinta do ensino fundamental, com componentes sociais e educacionais que não podem ser desmerecidos, o que depende de uma visão mais ampla de educação e cuidado na perspectiva do desenvolvimento humano<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Na revisão final dessa versão foi publicado o Decreto nº 12.574, de 5 de agosto de 2025 que institui a Política Nacional Integrada da Primeira Infância, que pode ser acessado em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2025/decreto/D12574.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/decreto/D12574.htm).



## Referências

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 3 mai. 2025.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1996. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm). Acesso em: 10 de mai. de 2025.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 dez. 1996a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19424compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19424compilado.htm). Acesso em: 15 jun. 2025.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 jan. 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis\\_2001/110172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis_2001/110172.htm). Acesso em: 10 mai. 2025.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 jun. 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm). Acesso em: 12 mai. 2025.

BRASIL. Inep. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. *Resumo técnico do censo da educação básica*. Brasília, 2009. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/resumos-tecnicos>.

BENNETT, J. ‘Schoolifying’ Early Childhood Education and Care: Accompanying pre-school into education. Public lecture given at the Institute of Education, University of London, 10 May, 2006 (não publicado).

CAMPOS, M. M. (1992). “Child care in Brazil”. In M. E. Lamb et al. (Eds.), *Child Care in Context: Cross-Cultural Perspectives*. London: Lawrence Erlbaum Associates, 1992. (pp. 479-508).

CAMPOS, MME E HADDAD, L. Educação infantil: crescendo e aparecendo. *Cadernos de Pesquisa*, nº 80, 11-20, 1992.

CNDM. Conselho Nacional dos Direitos da Mulher. *Criança: compromisso social*. Carta de princípios. Brasília, 1986.

COCHRAN, M. *International Handbook of Child Care Policies and Programs*. Westport, CT: Greenwood Press, 1993.

COELHO, R. *Entrevista concedida a Lenira Haddad*. Maceió, 30 nov. 2012. (Não publicado).

DALE, R. Globalização e Educação: Demonstrando a existência de uma “Cultura Educacional Mundial Comum” ou Localizando uma “Agenda globalmente estruturada para a educação”? *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 25, n. 87, p. 423-460, maio/ago. 2004.

DALE, Roger; Robertson, Susan L. The Varying Effects of Regional Organizations as Subjects of Globalization of Education. *Comparative Education Review*, Vol. 46, No. 1, pp. 10-36, 2002.

EC CHILDCARE NETWORK. *Childcare and equality of opportunity*: consolidated report of the European Commission. Brussels, European Commission Equal Opportunities Unit, 1992.

EC CHILDCARE NETWORK. *Quality targets in services for young children*. Brussels, European Commission Equal Opportunities Unit, 1996.

FULLGRAF, J. *O UNICEF e a política de educação infantil no governo Lula*. Tese de Doutorado, São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2007.

HADDAD, L. *An integrated approach to early childhood education and care*. Early Childhood and Family Policy series n. 3. Paris: UNESCO, 2002.

HADDAD, L. Políticas integradas de educação e cuidado infantil: desafios, armadilhas e possibilidades. *Cadernos de Pesquisa* (FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS. IMPRESSO), v. 36, p. 1-27, 2006.

HADDAD, L. *A trajetória da educação infantil em quatro ciclos*. In: Maria Elizabete S. P. Xavier. (Org.). *Questões de Educação Escolar*. 1ed. Campinas, SP: Alínea, 2007. p. 119-136.

HADDAD, L. An Integrated Approach to Early Childhood Education and Care and Integration within Education: The Brazilian Experience. *Creative Education*, 7, 2016, p. 278-286. Disponível em: <https://www.scirp.org/journal/paperinformation?paperid=63870>. DOI: <https://doi.org/10.4236/ce.2016.72026>.

HADDAD, L. JOHANSSON, J-E. A pré-escola sueca: a história de um sistema integrado de cuidado e educação. *Cadernos Cedes*, 1995, p. 45-61.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira. INEP. *Sinop-ses Estatísticas* (2009-2012). Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>. Acesso em: 15 de jun. de 2025.

KAGA, Y., BENNETT, J.; MOSS, P. *Caring and learning together*: a cross-national study of integration of early childhood care and education within education. Paris, UNESCO, 2010.

MAHON, R. Transnationalizing (child) care policy: the OECD and the World Bank. R. MAHON, F. Robison (eds.). *Feminist ethics and social policy*: towards a new global political economy of care. Vancouver, University of British Columbia press, 2011. pp. 77-93.

MORIN, Edgar. *Cultura de massas no século XX*: o espírito do tempo – 2: necrose. (L'esprit du temps). Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1986.

NEUMAN, M. J. Governance of early childhood care and education: recent developments in OECD countries', *Early years*, vol. 25, No. 2, pp. 129–141, 2005. DOI: 10.1080/09575140500130992.

NUNES, M. F., CORSINO, P., DIDONET, V. *Educação infantil no Brasil: primeira etapa da educação básica*. Brasília: UNESCO, Ministério da Educação/Secretaria de Educação Básica, Fundação Orsa, 2011. 102 p.

NUNES, M. F., CORSINO, P., DIDONET, V. (2010). *Caring and Learning Together: A Case Study of Brazil*. Paris, UNESCO, 2010.

OECD. *Starting strong: early childhood education and care*. Paris: OECD, 2001.

OECD. *Starting strong II: early childhood education and care*. Paris: OECD, 2006.

ROSEMBERG, F. A LBA, o projeto casulo e a doutrina de segurança nacional. In: M. Freitas (Ed.), *História social da infância no Brasil* (pp. 137–159). São Paulo: Cortez, 1997.

ROSEMBERG, F. Organizações multilaterais, estado e políticas de educação infantil. *Cadernos de Pesquisa*, nº 115, 25–63, 2002.

ROSEMBERG, F. Multilateral organizations and early child care and education policies for developing countries. In: M. K. Zimmerman, J. Litt, S. and C. E. Bose (eds) *Global dimensions of gender and carework*. Stanford, Stanford University press, 2006. pp. 75–85.

ROSEMBERG, F. (1993). Brazil. Em M. Cochran (Ed.), *Manual Internacional de Políticas e Programas de Cuidados Infantis*. Westport, CT: Greenwood Press, 1993. pp. 627–658

TORRES, R. M. *Educação para todos: a tarefa por fazer*. Porto Alegre: Artemed, 2001.