



**Compromisso Nacional pela
Qualidade e Equidade
na Educação Infantil**

Caderno de Apresentação



REALIZAÇÃO:

**MINISTÉRIO DA
EDUCAÇÃO**

GOVERNO FEDERAL



UNIÃO E RECONSTRUÇÃO





Compromisso Nacional pela Qualidade e Equidade na Educação Infantil

REALIZAÇÃO:

MINISTÉRIO DA
EDUCAÇÃO

GOVERNO FEDERAL



UNIÃO E RECONSTRUÇÃO

COMPROMISSO NACIONAL PELA QUALIDADE E EQUIDADE NA EDUCAÇÃO INFANTIL

Caderno 1 - Apresentação

Ministério da Educação | MEC

Camilo Sobreira de Santana
Ministro da Educação

Leonardo Barchini Rosa
Secretário Executivo

Kátia Helena Serafina Cruz Schweickardt
Secretária de Educação Básica

Alexsandro do Nascimento Santos
Diretor de Políticas e Diretrizes da Educação Integral Básica

Rita de Cássia de Freitas Coelho
Coordenadora Geral de Educação Infantil

João César da Fonseca Neto
Coordenador-Geral de Apoio às Redes de Educação Básica

Consultor Especialista

Dandara Ananda Leal Laia
Bruno Tovar Falciano

Apoio Técnico

Fundação Maria Cecília Souto Vidigal

■ Apresentação

O Caderno 1 - Apresentação do Compromisso Nacional pela Qualidade e Equidade na Educação Infantil (CONAQUEI) inaugura a coleção de materiais orientadores desenvolvidos pelo Ministério da Educação para apoiar estados, municípios e o Distrito Federal na consolidação de uma política nacional capaz de assegurar, a todas as crianças brasileiras, o pleno exercício do direito à educação infantil.

Este caderno apresenta a concepção, os fundamentos, os princípios, as diretrizes e a estrutura geral do CONAQUEI, situando-o no contexto das políticas públicas para a primeira infância e das normas nacionais que regulamentam a educação infantil no Brasil. Seu objetivo é oferecer uma visão integrada e precisa do compromisso firmado entre União, estados e municípios para enfrentar os desafios históricos relacionados ao acesso, à qualidade e à equidade na creche e na pré-escola.

Ao longo do documento, são detalhados:

- os **propósitos do CONAQUEI**, alinhados às metas nacionais e ao princípio da qualidade socialmente referenciada;
- os **fundamentos legais e normativos** que sustentam a política;
- os **princípios orientadores**, que articulam ética, equidade, diversidade e justiça social;

- as **diretrizes de ação**, que estruturam o fortalecimento da gestão, da prática pedagógica e da valorização profissional;
- os **eixos e estratégias de implementação**, que organizam o papel dos entes federativos e explicitam como o compromisso se materializa nos territórios;
- a **integração do CONAQUEI à Política Nacional Integrada pela Primeira Infância (PNIPI)**, reforçando a natureza intersetorial necessária à garantia dos direitos das crianças de 0 a 6 anos.

Ao apresentar os elementos centrais da política, este caderno serve como referência para todos os demais materiais da coleção. Sua função é situar o leitor no horizonte conceitual, normativo e estratégico do CONAQUEI, permitindo a compreensão da política como um esforço nacional articulado para promover qualidade, equidade e justiça social na educação infantil.

Espera-se, com este material, fortalecer a capacidade dos entes federativos de planejar, implementar e aprimorar suas ações, contribuindo para que cada bebê e cada criança tenham acesso a experiências educativas potentes, inclusivas e culturalmente significativas, condições indispensáveis ao seu desenvolvimento integral e ao exercício pleno de seus direitos.

■ O Compromisso Nacional Pela Qualidade e Equidade na Educação Infantil

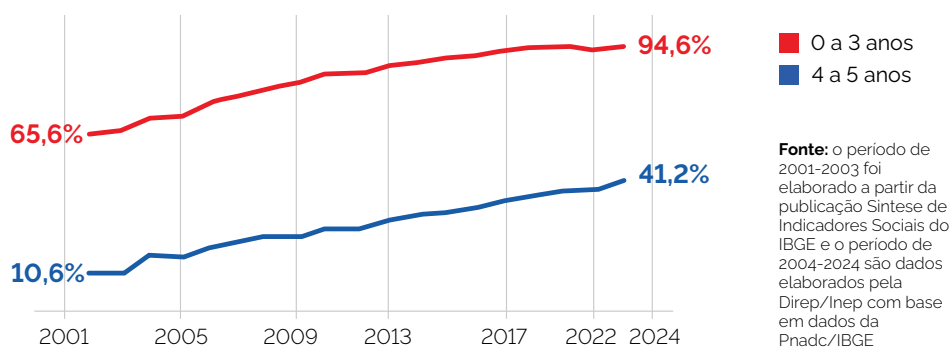
Por que um Compromisso Nacional pela Qualidade e Equidade na Educação Infantil?

A Educação Infantil, primeira etapa da educação básica, constitui um direito fundamental de todas as crianças e um dever do Estado, nos termos do art. 208, inciso IV, da Constituição Federal, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) e do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990). O reconhecimento da criança como sujeito de direitos, historicamente consolidado por documentos internacionais — como a Convenção sobre os Direitos da Criança (ONU, 1989) — e por marcos normativos nacionais, impõe a necessidade de políticas públicas

que garantam acesso universal, equitativo e de qualidade à educação infantil.

O esforço do Estado brasileiro na formulação e implementação dessas políticas públicas intensificou-se no final do século XX e, sobretudo, a partir do início do século XXI, quando foram assumidos os compromissos com a **universalização da pré-escola** e com a **garantia do direito à creche para todas as famílias que demandem matrícula**. Os dados relativos às matrículas dos bebês e crianças na série histórica deste século demonstram os resultados desse esforço:

Gráfico 1. Proporção da população de 0 a 3 anos e de 4 a 5 anos que frequentava a escola no Brasil entre os anos de 2001 a 2024



É bastante relevante o crescimento observado na cobertura de creche ao longo desse primeiro quartel do século XXI: em 2001, apenas 10,6% dos bebês e crianças de 0 a 3 anos estavam matriculadas no primeiro segmento da educação infantil. Em 2024, esse percentual era de 41,2%. Na pré-escola, segundo segmento da educação infantil, esse crescimento também foi relevante: o Brasil partiu de uma taxa de cobertura de 65,6% em 2001 para alcançar o patamar de 94,6% em 2024.

Ao mesmo tempo, é fundamental reconhecer que o país não conseguiu realizar as metas previstas no Plano Nacional de Educação 2014-2025¹, instituído pela Lei Federal nº 13.005/2014. O país deveria ter alcançado a universalização da pré-escola

¹ A Lei 13.005/2014 definiu que o Plano Nacional de Educação teria a vigência de dez anos (2014-2024). Entretanto, a Lei 14.934/2024 estendeu sua vigência até 31 de dezembro de 2025.

até 2016 e alcançado, no mínimo, a matrícula de 50% dos bebês e crianças de 0 a 3 anos nas creches.

A expansão das matrículas de creches e de pré-escolas também precisou enfrentar o desafio da melhoria das condições de oferta, assegurando melhoria consistente em aspectos como a infraestrutura física e pedagógica das unidades educacionais, a formação inicial e continuada dos profissionais de educação e o aprimoramento dos currículos e das propostas pedagógicas definidas para esta etapa da educação básica.

O monitoramento desses elementos a partir do Censo Escolar nos ajuda a compreender que, embora possamos identificar melhorias significativas em todos os aspectos, estamos, ainda, distantes de assegurar uma qualidade da oferta educativa que garanta as condições necessárias para o pleno desenvolvimento dos bebês e crianças.

Tabela 1. Proporção de matrículas da creche e pré escola da rede pública segundo a existência de infraestrutura básica e materiais ou equipamentos pedagógicos entre os anos de 2014 e 2025

	Creche		Pré-escola	
	2014	2024	2014	2024
● Infraestrutura básica				
Água potável e/ou filtrada	92,3%	98,4%	90,5%	98,1%
Água abastecida pela rede pública	92,1%	90,6%	83,2%	85,9%
Energia abastecida pela rede pública	99,7%	99,5%	98,6%	99,0%
Esgoto sanitário da rede pública	65,9%	67,5%	55,8%	63,8%
Banheiro adaptado	64,8%	82,4%	46,1%	70,6%
● Materiais ou equipamentos pedagógicos	2014	2024	2014	2024
Biblioteca ou sala de leitura	29,2%	32,1%	39,9%	44,6%
Espaço com área verde	41,0%	46,2%	33,3%	42,1%
Parque infantil	62,9%	68,5%	48,0%	61,2%
Brinquedos	-	90,7%	-	84,1%

Nota: a variável que define a existência de brinquedos só foi criada em 2019.

Fonte: microdados do Censo Escolar do Inep

6 ✦ Caderno de Apresentação

Os dados do Censo Escolar mostram avanços importantes na infraestrutura básica da creche e da pré-escola entre 2014 e 2024, mas também evidenciam a permanência de desigualdades estruturais que limitam a qualidade da oferta. Indicadores próximos da universalização, como acesso à água potável/filtrada e energia elétrica, reforçam a consolidação de um padrão mínimo nacional. Contudo, dimensões críticas, como esgotamento sanitário e acessibilidade, progrediram de forma lenta e desigual, especialmente na creche, onde o percentual de matrículas em unidades conectadas à rede de esgoto cresce apenas marginalmente (de 65,9% para 67,5%). Esse ritmo revela a distância entre a expansão da cobertura e a construção das condições estruturais necessárias ao desenvolvimento integral dos bebês e crianças.

No campo dos materiais e equipamentos pedagógicos, a evolução também é positiva, ainda que insuficiente. A presença de bibliotecas ou salas de leitura permanece baixa em ambos os segmentos, indicando fragilidade na garantia de ambientes culturalmente ricos e uma mediação mais qualificada. Já itens como áreas verdes e parques infantis, fundamentais para experiências corporais, exploração e interação, apresentam avanços mais consistentes, especialmente na pré-escola. Apesar disso, os percentuais observados revelam que grande parte das instituições ainda opera com oportunidades de melhoria da qualidade dos ambientes educativos.

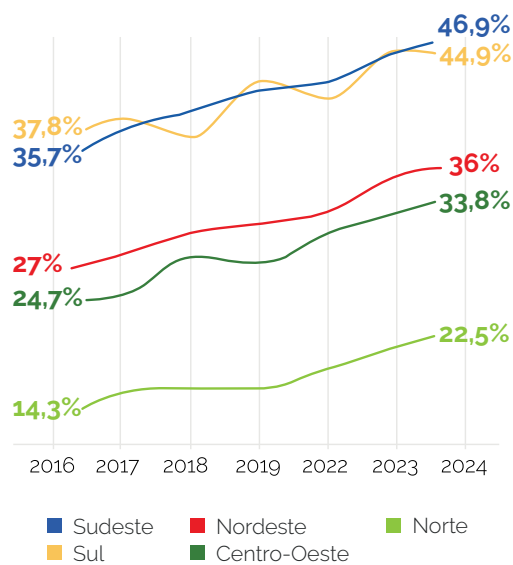
Os dados confirmam que, embora haja avanços em praticamente todos os indicadores, o país continua distante de assegurar condições equitativas e adequadas

de oferta para todas as crianças de 0 a 6 anos. Persistem assimetrias entre creche e pré-escola que se refletem na distribuição irregular dos insumos e dos ambientes pedagógicos. Esse conjunto de evidências demonstra que a melhoria da infraestrutura física e pedagógica exige estratégias estruturadas, sustentadas por planejamento contínuo, coordenação federativa e investimentos capazes de reduzir disparidades históricas e elevar o padrão nacional de qualidade da educação infantil.

Quando desagregamos os dados nacionais relacionados à cobertura do atendimento e às condições de qualidade da oferta por região do país, é possível observar que há desigualdades significativas no território nacional.

No gráfico a seguir, identificamos como progrediu a oferta de creche e pré-escola nas cinco regiões do país na última década:

Gráfico 2. Proporção da População de 0 a 3 anos que frequentava a escola no Brasil segundo as regiões entre os anos de 2016 a 2024

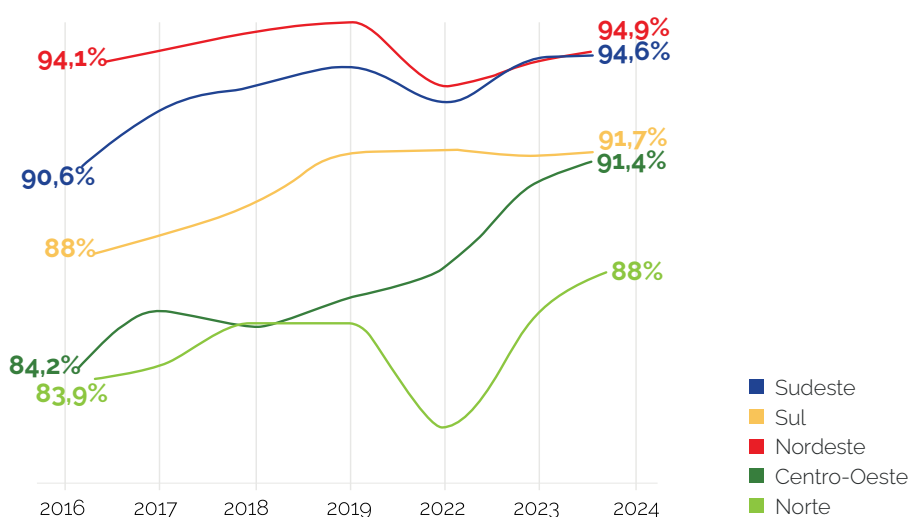


Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual - 2º trimestre

No caso da creche, os dados evidenciam um crescimento contínuo da cobertura em todas as regiões entre 2016 e 2024, mas revelam também desigualdades territoriais profundas e persistentes. Enquanto Sudeste e Sul alcançam níveis próximos ou superiores a 45% de atendimento, a região Norte permanece em 22,5%, praticamente a metade da cobertura observada nas regiões mais estruturadas do país. O Nordeste avança para 36% e o Centro-Oeste se estabiliza em patamar intermediário entre as regiões (33,8%), reforçando um quadro de expansão desigual. Os dados indicam, de maneira inequívoca, que o território onde a criança nasce continua determinando suas oportunidades de acesso à educação infantil na etapa mais crítica do desenvolvimento.

Na pré-escola, a cobertura é significativamente mais elevada e mais homogênea do que na creche, mas as desigualdades regionais ainda se fazem presentes. Em 2024, Nordeste e Sudeste registram taxas próximas ou superiores a 94%, enquanto Sul e Centro-Oeste se situam em torno de 91%. A região Norte, embora apresente trajetória de recuperação após a queda de 2020/2022, alcança 88%, mantendo-se como a região com menor cobertura. Apesar do avanço contínuo desde 2016, as diferenças entre regiões demonstram que a universalização prevista no PNE não foi plenamente alcançada, e que persistem assimetrias que impactam o acesso das crianças de 4 e 5 anos. O conjunto desses dados reforça que, embora a pré-escola tenha alcançado um patamar elevado de atendimento, esse avanço não se traduz automaticamente em equidade territorial.

Gráfico 3. Proporção da População de 4 e 5 anos que frequentava a escola no Brasil segundo as regiões entre os anos de 2016 a 2024



Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual - 2º trimestre

Tabela 2. Proporção de matrículas da creche e pré-escola da rede pública por região segundo a existência de elementos de infraestrutura entre os anos de 2014 e 2024

	Creche		Pré-escola		Biblioteca ou sala de leitura	
	2014	2024	2014	2024	2014	2024
● Norte	42,3%	65,5%	26,3%	30,2%	37,9%	28,0%
● Nordeste	36,5%	63,8%	20,3%	37,6%	29,9%	35,8%
● Centro-Oeste	52,0%	77,3%	67,6%	75,1%	40,0%	42,3%
● Sul	82,9%	92,1%	85,4%	92,2%	43,3%	45,8%
● Sudeste	70,8%	85,4%	67,5%	80,8%	35,2%	41,6%

Fonte: microdados do Censo Escolar do Inep

Da mesma maneira, a evolução das condições de oferta a partir dos dados coletados na pesquisa do Censo Escolar de 2024 revela disparidades regionais no país.

A evolução dos indicadores de infraestrutura básica e pedagógica revela avanços importantes em todas as regiões, mas também evidencia que as condições de oferta continuam distribuídas de maneira desigual pelo território nacional. No caso dos banheiros adaptados, por exemplo, todas as regiões registraram crescimento entre 2014 e 2024, mas a distância entre elas permanece expressiva: enquanto Sul e Centro-Oeste já ultrapassam 90% de cobertura, o Norte atinge 65,5% e o Nordeste, 63,8%. Essa diferença de mais de 25 pontos percentuais entre extremos regionais indica que, mesmo em um aspecto fundamental de acessibilidade e inclusão, as oportunidades oferecidas às crianças seguem condicionadas por desigualdades territoriais estruturais. Os dados mostram que o avanço, embora generalizado, não tem sido suficiente para promover convergência entre as regiões.

Na dimensão dos ambientes pedagógicos, as disparidades persistem e, em alguns casos, tornam-se ainda mais evidentes. O acesso a parques infantis cresceu em todas as regiões, mas o contraste entre o Sul (92,9%) e o Norte (37,9%) permanece acentuado, sugerindo que oportunidades de exploração, movimento e interação, questões centrais para a educação infantil, seguem distribuídas de forma altamente assimétrica. A presença de bibliotecas ou salas de leitura, embora aumente na maior parte das regiões, também revela desigualdades: Sudeste e Sul se aproximam de 43–46%, enquanto Norte e Nordeste permanecem abaixo de 36%. Esses dados apontam que, para além do acesso, a experiência educativa vivida pelas crianças varia significativamente entre regiões, refletindo diferenças históricas na capacidade de garantir ambientes culturalmente ricos, acessíveis e diversificados.

É considerando esse conjunto de desafios relacionados à **democratização equitativa do acesso à creche e à pré-escola** e à **melhoria das condições de qualidade da oferta** que o governo federal reconhe-

ce a importância de estruturar, em regime de colaboração com os municípios, os estados e o Distrito Federal, o **Compromisso Nacional pela Qualidade e Equidade na Educação Infantil – CONAQUEI**. Trata-se de um conjunto de ações estruturadas para assegurar, a todos os bebês e a todas as crianças o pleno exercício do direito humano à educação, com investimentos orientados à expansão das matrículas em creches e pré-escolas e à melhoria das condições de oferta, considerando aspectos como a governança federativa das políticas e programas, a formação inicial e continuada dos profissionais de educação, a disponibilidade e qualidade dos insumos pedagógicos e à estruturação dos currículos das redes de ensino e

das propostas pedagógicas das unidades educacionais em todo o país.

O CONAQUEI, estabelece uma relação de complementariedade e coerência sistêmica com os **Parâmetros Nacionais de Qualidade e Equidade da Educação Infantil**, regulamentados pelo Conselho Nacional de Educação através da Resolução nº 1, de 17 de outubro de 2024. As estratégias e ações consolidadas no CONAQUEI estruturam o caminho para que os sistemas de ensino sejam capazes de realizar os elementos regulamentados nos Parâmetros em todas as suas unidades de educação infantil, contando com a assistência técnica e financeira da União e com o fortalecimento da colaboração federativa.

Como está estruturado o Conaquei?

O Conaquei foi instituído por ato do Ministro de Estado da Educação, Camilo Santana, para a realização de dois objetivos: (1) democratizar o acesso e assegurar a permanência dos bebês e crianças na educação infantil, de modo a assegurar o cumprimento das metas definidas no PNE e (2) assegurar, em todas as unidades educacionais e em todas as redes de ensino do país a implementação dos Parâmetros Nacionais de Qualidade e Equidade da Educação Infantil.



Importa sublinhar que o conceito de qualidade da educação é polissêmico, permeado por disputas políticas, epistemológicas e ideológicas em torno de sua definição e de sua aplicação na formulação e implementação de políticas educacionais. O conceito de qualidade que sustenta a Resolução CNE/CEB nº 1/2024 e alicerça os Parâmetros Nacionais de Qualidade e Equidade na Educação Infantil está relacionado à perspectiva de qualidade socialmente referenciada, na qual a educação é compreendida como direito público e bem comum, e sua avaliação deve considerar tanto as condições objetivas de oferta quanto os processos pedagógicos e as expressões da aprendizagem e do desenvolvimento infantil produzidas nas interações cotidianas. Essa concepção reconhece a complexidade de explicitar as múltiplas dimensões da qualidade — políticas, éticas, pedagógicas, culturais e relacionais — e rejeita reducionismos que a

restringam a resultados mensuráveis ou a padrões uniformes de desempenho.

Ao mesmo tempo, busca convergir para um consenso mínimo e necessário: a qualidade se expressa pelo menos em três dimensões interdependentes e complementares — **os insumos**, que dizem respeito às condições materiais, estruturais e formativas que sustentam a oferta educacional; **os processos**, que envolvem as práticas pedagógicas, a gestão democrática, as interações e as experiências vividas por crianças e educadores; e **os resultados educacionais**, entendidos de modo ampliado, como os efeitos do trabalho educativo sobre o desenvolvimento integral, a cidadania e o bem-estar das crianças. Assim, a qualidade, na perspectiva democrática e republicana que orienta o CONAQUEI, é construída socialmente, negociada coletivamente e orientada pelo compromisso ético com a equidade e a justiça social.

Princípios que fundamentam o Conaquei

Os princípios do Compromisso Nacional pela Qualidade e Equidade na Educação Infantil (Conaquei) expressam uma visão de política pública que busca articular **a dimensão ética do direito à educação, a dimensão política da cooperação federativa e a dimensão pedagógica da qualidade socialmente referenciada**. Trata-se de um marco que reafirma o papel do Estado e da sociedade na construção de uma educação infantil que reconheça as crianças como sujeitos de direitos, promova a justiça social e valorize as diferenças como fundamentos da equidade.

Os dois primeiros princípios, que tratam da **colaboração entre os entes federativos e do fortalecimento das formas de cooperação**, reafirmam o entendimento de que o direito à educação infantil é um dever compartilhado. Nos termos da Constituição Federal e da LDB, a oferta de educação infantil é responsabilidade dos municípios, mas sua efetivação depende de apoio técnico e financeiro da União e dos estados. A colaboração, aqui, **não é apenas um mecanismo de gestão: é um ato político de solidariedade federativa, que busca corrigir desigualdades históricas entre territórios, garantindo que o lugar onde uma criança nasce não determine as oportunidades de seu desenvolvimento**. Essa perspectiva ecoa a própria concepção de "regime de colaboração" defendida pelos Parâmetros Nacionais de

Qualidade e Equidade, que reconhecem a corresponsabilidade como princípio estruturante de qualquer política pública que pretenda ser nacional e democrática.

O segundo conjunto de princípios — **a garantia dos direitos de aprendizagem e desenvolvimento integral dos bebês e crianças e a promoção da equidade educacional** — traduz o núcleo ético e pedagógico do Conaqueei. Ao afirmar o direito de cada bebê e criança a experiências educativas que respeitem sua singularidade, o documento rompe com concepções assistencialistas ou meramente compensatórias de educação infantil. A qualidade, conforme destacam os Parâmetros Nacionais, não pode ser reduzida à presença de recursos ou à padronização de práticas, mas deve ser compreendida como **um processo relacional, sustentado por contextos de escuta e acolhimento, e na estruturação de um ambiente no qual as interações e a brincadeira**, mediadas pela intencionalidade pedagógica e pelo trabalho profissional dos professores e professoras, asseguram as melhores condições para a aprendizagem e para o desenvolvimento dos bebês e crianças.

Comprometer-se com a garantia dos direitos de aprendizagem e desenvolvimento integral dos bebês e crianças implica a responsabilidade de enunciar quais são esses direitos e de organizar um currículo e uma prática pedagógica que assegure sua realização plena para todos os educandos. Deste modo, é preciso superar uma visão espontaneista do trabalho pedagógico na educação infantil que pressupõe que os processos de aprendizagem e desenvolvimento se materializam sem que haja planejamento intencional da docência e sem que se explicitem quais são as aprendizagens e os marcos

de desenvolvimento que desejamos que os bebês e crianças realizem.

A promoção da **equidade**, por seu turno, exige reconhecer e enfrentar desigualdades que atravessam as infâncias brasileiras, relacionadas às disparidades socioeconômicas, às relações étnico-raciais assimétricas, aos marcadores sociais da deficiência ou à relação entre meninos e meninas. Os Parâmetros sublinham que a equidade implica um compromisso cotidiano, estruturado e permanentemente reflexivo com: (1) a identificação das diferentes formas pelas quais o trabalho educativo da escola e as relações que ali se estabelecem **reproduzem e aprofundam** hierarquias sociais e expressam **preconceito e discriminação** contra os grupos sociais vulnerabilizados da sociedade brasileira e (2) a realização de práticas pedagógicas e de gestão com a finalidade de desconstruir essa configuração, combinando **ações afirmativas preventivas** e protocolos explícitos para o tratamento adequado dos conflitos que emergem e para a reparação dos processos de violência experimentados por bebês e crianças que compõem esses mesmos grupos sociais.

Assim, o Conaqueei afirma que não há qualidade sem equidade, e que a justiça social se constrói na prática cotidiana de professores, gestoras e gestoras, mas também nas decisões orçamentárias e políticas que sustentam o trabalho educativo.

O princípio do **pluralismo de ideias e concepções pedagógicas**, articulado ao **respeito à autonomia pedagógica dos professores e das instituições**, reflete uma concepção democrática de educação. A qualidade socialmente referenciada, tal como expressa nos Parâmetros, pressupõe diversidade de caminhos pedagógicos, en-

raizados nas realidades locais, nas culturas das infâncias e nos projetos coletivos das comunidades. Esse pluralismo se opõe tanto à homogeneização curricular quanto à lógica avaliativa que subordina a prática educativa exclusivamente a métricas externas. Ele reafirma que a autonomia pedagógica é indissociável da responsabilidade pública, e que o papel do Estado é garantir as condições de trabalho, formação e reflexão que permitam aos educadores exercer essa autonomia de modo ético, crítico e criativo.

A **valorização dos profissionais da educação infantil** constitui outro pilar fundamental. O Conaquee reconhece que nenhuma política de qualidade se sustenta sem formação sólida, condições dignas de trabalho e reconhecimento social dos educadores e educadoras. Essa valorização não é apenas financeira, mas simbólica e política: significa compreender o professor da educação infantil como intelectual da infância, produtor de conhecimento e mediador de experiências culturais. Os Parâmetros Nacionais reforçam essa visão ao situar a formação docente como um dos principais indicadores da qualidade, destacando a importância da reflexão coletiva, da formação continuada e da presença de equipes comprometidas com o projeto pedagógico das instituições.

Ao incluir entre seus princípios **a promoção e o reconhecimento de boas práticas de gestão e de práticas pedagógicas exitosas**, o Conaquee propõe um modelo de política pública que aprende com as redes e instituições. A **gestão democrática**, destacada nos Parâmetros como dimensão essencial da qualidade, não se limita à transparência administrativa: ela implica participação, corresponsabilidade e escuta ativa de todos os sujeitos da comunidade

educativa — gestores, professores, famílias e, sobretudo, as próprias crianças. Reconhecer boas práticas significa valorizar experiências concretas que expressam essa cultura democrática, e transformá-las em referência para o aprimoramento contínuo das políticas e das práticas.

Por fim, o princípio **da inclusão, do anticapacitismo e da diversidade linguística** amplia o horizonte da equidade. A educação infantil de qualidade, como afirmam os Parâmetros, é aquela que acolhe todas as crianças, em toda a sua diversidade. Isso implica garantir acessibilidade, respeitar as línguas e culturas das comunidades indígenas e quilombolas, e promover uma pedagogia da diferença que reconheça as singularidades como valor educativo. O Conaquee assume, assim, uma concepção de inclusão que não se limita à presença física das crianças, mas que transforma a cultura institucional, o currículo e as práticas pedagógicas para que todas possam participar, aprender e pertencer.

Em conjunto, esses princípios delineiam uma concepção de política pública que integra Estado, território e cotidiano escolar, e que compreende a qualidade como processo histórico e social, não como atributo técnico. A qualidade socialmente referenciada, como expressa nos Parâmetros Nacionais e reafirmada pelo Conaquee, é resultado da convergência entre condições estruturais (os insumos), processos pedagógicos (as práticas e relações) e resultados ampliados (os efeitos sobre o desenvolvimento e a cidadania das crianças). Essa visão sintetiza um pacto nacional em torno de um ideal comum: o de garantir a todas as crianças brasileiras o direito de viver, aprender e se desenvolver em contextos educativos que expressem dignidade, beleza e justiça.

Diretrizes para as ações do Conaquei

As diretrizes do Compromisso Nacional pela Qualidade e Equidade na Educação Infantil (Conaquei) traduzem, em termos operacionais, os princípios que orientam a política. Elas configuram o conjunto de estratégias e fundamentos institucionais que dão concretude à ideia de qualidade socialmente referenciada, articulando o papel dos entes federativos, a valorização dos profissionais e a centralidade das práticas pedagógicas como núcleo da ação pública. Assim como indicam os Parâmetros Nacionais de Qualidade e Equidade na Educação Infantil (2024), trata-se de transformar compromissos éticos em direções políticas e administrativas que permitam a implementação coerente de uma agenda nacional pela primeira infância.

A primeira diretriz afirma o **reconhecimento da autonomia dos entes federativos e o papel indutor, articulador e coordenador do Ministério da Educação**. Essa diretriz reflete a compreensão de que a política educacional brasileira se sustenta no regime de colaboração, mas que a autonomia dos entes deve ser acompanhada por mecanismos de cooperação e indução que reduzam as assimetrias entre sistemas de ensino. O papel do MEC, conforme enfatizam os Parâmetros, não é o de centralizar decisões, mas o de criar condições de apoio técnico e financeiro, promover a circulação de saberes e fortalecer a capacidade institucional dos municípios e estados. Em outras palavras, a autonomia se concretiza quando há apoio, diálogo e coordenação nacional, e não isolamento. Essa diretriz reforça uma concepção federativa solidária, em que a União atua como articuladora de políticas e garantidora de direitos, e não como gestora distante ou mera financiadora.

A segunda diretriz explicita o **reconhecimento do dever dos municípios na oferta da educação infantil** afirmando o município como o locus privilegiado das políticas públicas que protegem a primeira infância. É no território local que as políticas ganham vida, que as instituições interagem com as famílias e que as crianças experimentam cotidianamente os efeitos das decisões públicas. Ao reconhecer essa responsabilidade, o Conaquei reafirma a necessidade de fortalecer as capacidades locais de gestão, planejamento e avaliação, de modo que cada município possa traduzir as diretrizes nacionais em práticas contextualizadas e coerentes com suas realidades. Os Parâmetros ressaltam que a gestão da educação infantil deve se basear em planejamento participativo, diagnóstico territorial e acompanhamento permanente da qualidade, de modo a promover a equidade intra e intermunicipal.

A terceira diretriz propõe **a organização e o fortalecimento do regime de atuação dos estados com os municípios na promoção da equidade educacional**. Essa orientação reconhece que a consolidação de um Sistema Nacional de Educação exige relações horizontais de cooperação, nas quais os estados desempenham papel estratégico na coordenação regional e no apoio aos municípios. Mais do que supervisionar, cabe aos estados articular e potencializar políticas de formação, infraestrutura, avaliação e monitoramento, em parceria com as redes locais. Nos termos dos Parâmetros, essa é uma dimensão essencial para a construção de governança federativa da qualidade, que assegure que o direito à educação infantil não dependa da capacidade econômica ou administrativa de um território.

A quarta diretriz estabelece como elemento orientador das ações o **enfrentamento das desigualdades regionais, territoriais, socioeconômicas, étnico-raciais e aquelas que hierarquizam meninos e meninas em relações assimétricas**, bem como o **respeito às diversidades e às deficiências**. Ela traduz o compromisso do Estado brasileiro com a equidade como princípio orientador da política educacional. Ao reconhecer que a desigualdade não é um dado natural, mas produto de relações históricas e estruturais, a diretriz convoca o poder público a desenvolver ações intencionais de correção de rumos e redistribuição de oportunidades. Os Parâmetros de Qualidade e Equidade reafirmam essa visão ao defender que o conceito de qualidade deve integrar dimensões éticas, políticas e culturais, e que a equidade é inseparável do reconhecimento da diversidade das infâncias. Em outras palavras, a qualidade se concretiza quando as diferenças são acolhidas como valor e quando o Estado atua para garantir mais a quem mais precisa.

A quinta diretriz estabelece **a centralidade das práticas pedagógicas e de gestão como eixo estruturante das políticas de qualidade**. Isso significa deslocar o foco de uma visão puramente estrutural da qualidade, centrada apenas em indicadores de infraestrutura ou financiamento, para uma compreensão ampliada, que reconhece a importância dos processos vividos nas instituições. As práticas pedagógicas são o lugar onde o direito à educação se realiza concretamente: nelas se expressam a intencionalidade educativa, o cuidado, a brincadeira, a escuta e o diálogo que caracterizam uma pedagogia da infância comprometida com o desenvol-

vimento integral. Os Parâmetros reforçam que a qualidade só se torna real quando se traduz em práticas cotidianas de cuidado e aprendizagem, de participação e de gestão democrática, capazes de responder às potencialidades e necessidades de cada contexto. Assim, fortalecer as práticas é fortalecer a vida cotidiana das instituições, reconhecendo que a política pública se concretiza na ação educativa.

Por fim, a sexta diretriz orienta **a estruturação de estratégias de formação e valorização dos profissionais da educação infantil** (professores, gestores e técnicos das secretarias de educação). Essa diretriz reafirma que a formação é condição de possibilidade da qualidade, pois é na qualificação permanente dos sujeitos da educação que se constrói a coerência entre o que está nos documentos normativos e o que acontece nas salas e espaços das creches e pré-escolas. Os Parâmetros Nacionais sustentam que a formação deve ser contínua, contextualizada e coletiva, enraizada nas experiências concretas dos educadores e nas demandas das crianças. A valorização, por sua vez, ultrapassa o reconhecimento financeiro: envolve respeito à identidade profissional, tempo para o estudo e o planejamento, e inserção dos educadores na formulação das políticas. Em consonância com essa diretriz, o Conaquee busca criar as condições institucionais para que a profissão docente e os cargos de gestão sejam compreendidos como trabalho intelectual e ético, pilares da construção da equidade e da justiça social.

Em conjunto, as diretrizes do Conaquee delineiam uma política educacional de caráter sistêmico e articulador, que procura inte-

grar a ação da União, estados e municípios em torno de um mesmo propósito: assegurar a todas as crianças brasileiras o direito a uma educação infantil pública, gratuita, democrática e de qualidade socialmente referenciada. Elas reafirmam que a qualidade se constrói na interdependência entre condições, processos e sujeitos e que a equidade é o critério que confere sentido ético e político a toda ação educacional.

Eixos e estratégias de implementação do Conaquei

Para realizar seus objetivos, o Conaquei está organizado em cinco eixos, que dialogam diretamente com as dimensões expressas nos Parâmetros Nacionais de Qualidade e Equidade na Educação Infantil:



No eixo **GESTÃO DEMOCRÁTICA** estão organizadas as ações destinadas (1) à estruturação da governança interfederativa e articulação nos territórios e (2) à garantia de acesso e permanência.

A estruturação da governança interfederativa é importante porque permite que sejam operacionalizados o regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e a dinâmica de assistência técnica e financeira entre os entes, com a articulação do Conaquei em cada território municipal.

O desenho da governança federativa pressupõe a criação de instâncias de pactuação

e planejamento compartilhado, instâncias de acompanhamento e controle social e uma rede coordenadores técnicos da Educação Infantil.

As instâncias de pactuação e planejamento compartilhado são duas: o Comitê Estratégico Tripartite da Educação Infantil – Citei e os Comitês Estratégicos Bipartites da Educação Infantil – Cibei. As instâncias de acompanhamento e controle social são denominadas Comissão Permanente de Acompanhamento – CPA. Por fim, a Rede Nacional de Coordenadores Técnicos da Educação Infantil – Renei completa a arquitetura das instâncias de governança.

Governança Nacional

Instância	Composição
CITEI - Comitê Estratégico Tripartite da Educação Infantil	Ministério da Educação
	Conselho de Secretários Estaduais de Educação – Consed
	União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação – Undime
	Conselho Nacional de Secretários de Educação das Capitais – Consec
CPA - Comissão Permanente de Acompanhamento	Conselho Nacional de Educação – CNE
	Forum Nacional dos Conselhos Estaduais e Distrital de Educação – Foncede
	União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação
RENEI - Rede Nacional de Coordenadores Técnicos da Educação Infantil	Movimento Interforuns da Educação Infantil
	Um coordenador técnico representando cada município de cada estado, no ato de adesão ao Conaquei.

Governança Estadual

Instância	Composição
CEB - Comitê Estratégico Bipartite da Educação Infantil	Secretaria Estadual de Educação
	Representação da Seccional da União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação de cada Estado
CPA - Comissão Permanente de Acompanhamento	Conselho Nacional de Educação
	Representação da União Nacional de Conselhos Municipais de Educação no Estado
	Sociedade civil, na forma do regulamento

No nível local, o Conaquei também prevê que cada município possa criar sua Comissão Permanente de Acompanhamento – CPA, considerando sua realidade local e a existência ou não de um Conselho Municipal de Educação.

O segundo pilar deste eixo, que trata da garantia do acesso e da permanência, com qualidade, na educação infantil. Para implementar as ações nesta frente de atuação, o Conaquei estabelece três procedimentos que guardam uma relação de continuidade entre si: a) o diagnóstico da demanda e das condições de oferta da educação infantil no território e b) a elaboração do plano de expansão de vagas de educação infantil no território e c) a elaboração do plano de melhoria da qualidade da oferta da educação infantil no território.



O Ministério da Educação tem a atribuição de orientar o processo de diagnóstico e a elaboração dos planos de expansão e de melhoria da qualidade da oferta nos territórios, disseminando cadernos de orientação específicos para esses processos e também uma proposta de metodologia para sua realização.

Os cadernos de orientação para diagnóstico e planejamento podem ser acessados utilizando o Qrcode ao final do documento.

Outras duas formas de assistência técnica do Ministério da Educação prevista no Conaquei são:

- o incentivo à priorização, para os sistemas e redes municipais de ensino, da criação de matrículas em tempo integral na etapa da educação infantil, incluindo as formas de fomento definidas pelo Ministério da Educação; e
- o incentivo e assistência técnica aos estados para que eles desenvolvam programas e estratégias de fomento e assistência financeira aos seus municípios, com foco na expansão da rede física de instituições de educação infantil em seu território.

No plano da assistência financeira, o Ministério da Educação tem a tarefa de fortalecer os programas específicos de investimento na Educação Infantil:

- o Programa de Apoio à Manutenção da Educação Infantil (EI-Manutenção),
- as iniciativas de melhoria e qualificação da infraestrutura estabelecidas no Plano de Ações Articuladas (PAR) e no Plano de Aceleração do Crescimento (PAC)
- o Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE.

No eixo **IDENTIDADE E FORMAÇÃO PROFISSIONAL NA EDUCAÇÃO INFANTIL** estão

reunidas as ações que tem por objetivo melhorar a formação inicial e a formação continuada dos profissionais que atuam na educação infantil e para reconhecer e valorizar sua identidade profissional.

Para isso, o Ministério da Educação e o Conselho Nacional de Educação coordenarão esforços para **revisar e atualizar as Diretrizes Curriculares Nacionais do curso de Licenciatura em Pedagogia**, de modo a aprofundar e qualificar a presença dos conteúdos relativos à docência e à gestão das unidades de educação infantil e para **regulamentar a função de auxiliar de docência na educação infantil**.

Além disso, o Ministério da Educação deverá ampliar e qualificar a oferta de programas de formação continuada para os profissionais da educação infantil, priorizando, entre outras ações:

- o Programa Leitura e Escrita na Educação Infantil – ProLEEI
- o Programa de Especialização em Docência na Educação Infantil em Rede
- programas destinados à assegurar a formação continuada de profissionais da educação infantil que atuam nas modalidades da educação escolar indígena e quilombola, na educação escolar do campo, na educação escolar bilíngue de surdos, bem como para a melhoria contínua dos processos educativos envolvendo bebês e crianças que compõem o público da educação especial inclusiva.
- programas destinados à formação continuada de coordenadoras/es pedagógicas e diretoras/es
- programas destinados à formação de dirigentes municipais de educação e das

lideranças técnicas de educação infantil das secretarias municipais e estaduais de educação.

- Programas destinados à formação técnica de auxiliares de educação infantil.

No eixo **PROPOSTA PEDAGÓGICA** estão reunidas as ações destinadas ao aprimoramento permanente da realização do currículo e do projeto político pedagógico das instituições de educação, fomentando a **reflexão crítica** sobre a qualidade dos ambientes e das interações educativas e o planejamento e realização das ações de melhoria contínua da gestão escolar e das práticas pedagógicas.

Para tanto, o Ministério da Educação oferecerá aos sistemas e redes de ensino a metodologia de (auto)avaliação institucional e participativa **Indicadores de Qualidade da Educação Infantil – Indiques**, revisada e atualizada. Esta metodologia propõe um exercício de análise e reflexão, feito de forma colaborativa com toda a comunidade escolar. A realização do exercício permite identificar, a partir de um conjunto de 05 dimensões, as principais forças e fragilidades da proposta pedagógica da unidade educacional e fomenta o processo de planejamento de ações para o avanço contínuo da qualidade de sua implementação cotidiana.

Além disso, o Ministério da Educação conduzirá a publicação da coleção de materiais de formação "Educação Infantil em Movimento", com cinco volumes:

- **Volume 1:** Gestão Democrática da Unidade Educacional e relação com as famílias e a comunidade
- **Volume 2:** Direitos de Aprendizagem e Desenvolvimento de bebês e crianças
- **Volume 3:** Currículo e Práticas Pedagógicas na Educação Infantil
- **Volume 4:** Avaliação na Educação Infantil
- **Volume 5:** Transição da Educação Infantil para os anos iniciais do Ensino Fundamental

A coleção de materiais tem por objetivo subsidiar as instituições de educação infantil e as redes de ensino oferecendo orientações objetivas para a melhoria contínua das diferentes dimensões da proposta pedagógica.

Por último, o eixo Proposta Pedagógica também prevê a assistência técnica para que as redes de ensino desenvolvam mostras locais para o compartilhamento de práticas e aprendizagem entre pares.

No eixo **AVALIAÇÃO** estão reunidas as ações destinadas ao aperfeiçoamento dos processos institucionais de avaliação da qualidade da educação infantil. Considerando a concepção integrada e sistêmica de avaliação preconizada nos Parâmetros Nacionais de Qualidade e Equidade na Educação Infantil, o Conaquee considera o processo de avaliação da qualidade como o conjunto de práticas estruturadas para coletar e sistematizar informações relevantes capazes de subsidiar a atribuição de um juízo de valor a respeito da qualidade das condições de oferta da educação infantil em suas múltiplas dimensões.

Nessa perspectiva, a avaliação é compreendida como um processo formativo, dialógico e contínuo, que tem por finalidade subsidiar a tomada de decisões e o aperfeiçoamento das políticas e práticas, e não o controle ou a padronização. Inspirado na concepção integrada e sistêmica explicitada pelos Parâmetros Nacionais de Qualidade e Equidade na Educação Infantil, o Conaquee entende que avaliar a qualidade significa analisar de forma articulada os insumos, os processos e os resultados educacionais: as condições materiais e humanas que sustentam o trabalho pedagógico; as práticas, relações e interações que configuram o cotidiano das

instituições; e os efeitos sociais, culturais e formativos da oferta sobre o desenvolvimento integral das crianças.

A avaliação da qualidade, portanto, requer escuta, negociação e participação. Ela deve ser construída coletivamente, envolvendo gestores, professores, técnicos, famílias e comunidades, reconhecendo que o juízo de valor sobre a qualidade não é neutro, mas produto de valores, contextos e expectativas sociais.

Diferente de modelos avaliativos inspirados em lógicas de mensuração e ranqueamento, o Conaquei propõe uma abordagem emancipadora e interpretativa, que valoriza a dimensão qualitativa, contextual e processual da educação infantil. O foco desloca-se da verificação de desempenhos para a compreensão dos contextos de educativos, reconhecendo que a qualidade emerge do encontro entre condições estruturais adequadas, práticas pedagógicas comprometidas e relações humanas que promovem o bem-estar e o desenvolvimento das crianças. Assim, a avaliação torna-se um instrumento de justiça social e de aprimoramento institucional, e não de exclusão ou de controle.



O diagrama sintetiza a concepção de avaliação da qualidade da educação infantil adotada pelo Compromisso Nacional pela Qualidade e Equidade na Educação Infantil (Conaquei) e pelos Parâmetros Nacionais de Qualidade e Equidade. Ele expressa a ideia de que a qualidade é um processo sistêmico e interdependente, constituído por três dimensões fundamentais — insumos, processos e resultados — que, articuladas entre si, permitem compreender tanto as condições de oferta quanto as realizações da política.

Os insumos correspondem às condições estruturais e institucionais que sustentam o funcionamento da educação infantil. Incluem os recursos físicos e materiais (infraestrutura, equipamentos, alimentação, materiais pedagógicos), os recursos humanos (professores, gestores, técnicos, equipes de apoio), a formação e a valorização profissional, o financiamento e a gestão democrática dos sistemas. Avaliar os insumos significa analisar se há condições básicas e equitativas para que o direito à educação se concretize — pois não há qualidade possível sem garantia de condições dignas e adequadas de trabalho e de aprendizagem.

Os processos dizem respeito ao cotidiano pedagógico e institucional: às práticas de cuidado e educação, às interações entre crianças e adultos, às formas de organização dos tempos, espaços e materiais, e às relações entre as instituições, as famílias e as comunidades. São eles que traduzem, na vida real das creches e pré-escolas, os princípios da política pública. Avaliar os processos requer olhar para a intencionalidade pedagógica, a escuta ativa, a participação das crianças e o caráter ético e estético das práticas educativas, reconhecendo que a qualidade emerge do modo como esses elementos se articulam e se realizam no cotidiano.

Por sua vez, os resultados referem-se às realizações da política, ou seja, aos efeitos concretos da ação educativa e da gestão pública sobre o desenvolvimento das crianças e sobre a redução das desigualdades. es expressam o quanto a política pública de educação infantil contribui para a formação integral dos bebês e das crianças, assegurando-lhes a apropriação da cultura, a ampliação de suas formas de pensar, sentir, agir e conviver, e o exercício pleno de sua condição de sujeitos históricos e sociais.

No Conaquei, estabelece-se quatro estratégias prioritárias para o fortalecimento da avaliação da qualidade da educação infantil:

- **reorganização do Sistema de Avaliação da Educação Básica - Saeb para a Educação Infantil**, com a ampliação da amostra de municípios e redes de ensino, a revisão dos instrumentos de coleta e de comunicação dos resultados.
- realização de **pesquisa nacional sobre qualidade dos ambientes e interações nas instituições de educação infantil**, com periodicidade bienal, com vistas a identificar e explicitar oportunidades de melhoria e aperfeiçoamento no funcionamento e na gestão das unidades educacionais.
- fomento à **implementação de estratégias de monitoramento e avaliação da qualidade e equidade da educação infantil**, incluindo metodologia de autoavaliação institucional participativa; e
- incentivo e assistência técnica aos entes federativos no desenvolvimento de **iniciativas de avaliação da qualidade da oferta e da equidade na educação infantil, considerando as características e necessidades de cada território**.

O eixo **INFRAESTRUTURA, EDIFICAÇÕES E MATERIAIS** reúne ações de fortalecimento e qualificação da infraestrutura física das unidades de educação infantil. Neste eixo, assume-se, como ponto de partida, a construção de diagnósticos sobre as condições de infraestrutura disponíveis nas redes de ensino e a delimitação dos principais desafios em termos de construção de novas unidades, de reforma e ampliação de unidades já existentes e de ausência ou insuficiência de materiais pedagógicos.

Com base nos diagnósticos e no plano de ação para a melhoria da infraestrutura, o Conaquei estabelece que o Ministério da Educação atuará em duas frentes complementares:

- a ampliação de sua assistência técnica e financeira por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE e das iniciativas do Plano de Ações Articuladas – PAR.
- o incentivo para que os governos estaduais, no âmbito do Regime de Colaboração com seus municípios, direcionem investimentos para a ampliação e qualificação da infraestrutura de educação infantil nos municípios que compõem o seu território.

As ações deste eixo devem levar em conta a promoção da equidade, desenvolvendo estratégias de priorização e de alocação de recursos em territórios que apresentam maior vulnerabilidade social e assegurando o atendimento equitativo da oferta de educação infantil para as modalidades educacionais da educação escolar indígena e quilombola, da educação escolar no campo, da educação escolar bilíngue de surdos, bem como as necessidades específicas de bebês e crianças que compõem o público da educação especial inclusiva.

■ O CONAQUEI no Âmbito da Política Nacional Integrada Pela Primeira Infância

Uma visão integrada e intersetorial da garantia dos direitos de bebês e crianças pequenas o Brasil

A constituição histórica das políticas públicas de educação infantil apresenta uma trajetória singular e específica, mas que sempre estabeleceu relações com outros esforços de políticas setoriais comprometidas com a promoção, proteção e garantia de direitos de bebês e crianças no Brasil. Essa relação se mostrou particularmente forte com as demais políticas setoriais da área social, como as políticas de saúde, assistência e desenvolvimento social e direitos humanos.

Embora cada área setorial tenha estruturado um conjunto de demandas e, ao longo do tempo, venha construído respostas importantes para assegurar, em seu campo, políticas públicas específicas para a primeira infância, é fundamental reconhecer a importância da **intersectorialidade** e dos esforços de **coordenação horizontal e integração** dessas diferentes áreas setoriais para materializar as condições plenas do desenvolvimento integral de cada bebê e de cada criança. É justamente a partir do reconhecimento desta importância que o Brasil tem delineado, sobretudo a partir da segunda década do século XXI, propostas intersectoriais de políticas e planos para a primeira infância.

No nível federal, um importante momento desse processo foi a sanção da Lei Federal nº 13.257, de 8 de março de 2016, conhecida como o Marco Legal da Primeira Infância.

Com suas revisões, o Marco Legal da Primeira Infância estabelece que as políticas públicas voltadas ao atendimento dos direitos da criança na primeira infância devem ser elaboradas e executadas de forma a:

- I. atender ao interesse superior da criança e à sua condição de sujeito de direitos e de cidadã;
- II. incluir a participação da criança na definição das ações que lhe digam respeito, em conformidade com suas características etárias e de desenvolvimento;
- III. respeitar a individualidade e os ritmos de desenvolvimento das crianças e valorizar a diversidade da infância brasileira, assim como as diferenças entre as crianças em seus contextos sociais e culturais;
- IV. reduzir as desigualdades no acesso aos bens e serviços que atendam aos direitos da criança na primeira infância, priorizando o investimento público na promoção da justiça social, da equidade e da inclusão sem discriminação da criança;
- V. articular as dimensões ética, humanista e política da criança cidadã com as evidências científicas e a prática profissional no atendimento da primeira infância;

- VI. adotar abordagem participativa, envolvendo a sociedade, por meio de suas organizações representativas, os profissionais, os pais e as crianças, no aprimoramento da qualidade das ações e na garantia da oferta dos serviços;
- VII. articular as ações setoriais com vistas ao atendimento integral e integrado;
- VIII. descentralizar as ações entre os entes da Federação;
- IX. promover a formação da cultura de proteção e promoção da criança, com apoio dos meios de comunicação social.
- X. promover o desenvolvimento das potencialidades das crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento, altas habilidades ou superdotação e dos bebês que nasceram em condição de risco, no que se refere aos aspectos físico, cognitivo, psicoafetivo, social e cultural, de forma a priorizar o processo de interação e comunicação mediante atividades significativas e lúdicas;
- XI. garantir o conjunto de serviços, apoios e recursos necessários para atender às necessidades das crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos e às necessidades de suas famílias, com vistas à promoção do desenvolvimento infantil pleno e inclusivo, em colaboração interfederativa.

O Marco legal incide sobre todo o arcabouço normativo que organiza a ação do Estado brasileiro para a garantia de direitos da Primeira Infância e, deste modo, estruturou uma nova maneira de formular e implementar as políticas públicas para este público.

A partir da sanção da Lei 13. 257, de 8 de março de 2016, iniciou-se, em todo o país, um movimento bastante vigoroso de criação de políticas ou planos municipais e estaduais da Primeira Infância. No nível do governo federal, entretanto, esse esforço aconteceu de modo mais lento. Em agosto de 2021, sob liderança do então Ministério da Economia, o governo federal instituiu, por meio do Decreto 10.770, a Agenda Transversal e Multissetorial da Primeira Infância, definida, no texto da norma como um "conjunto de ações governamentais implementadas por meio de políticas públicas articuladas e desenvolvidas de forma integrada pelos órgãos do Governo Federal responsáveis pela sua execução direta ou em parceria com a sociedade civil". A agenda apresentava um total de 85 ações, envolvendo os ministérios da Justiça e Segurança Pública, Educação, Saúde, Cidadania, Turismo e o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.

Ainda de acordo com o texto do Decreto 10.770, a Agenda tinha por objetivo "servir de instrumento para que a Política Nacional Integrada para a Primeira Infância seja formulada e implementada com abordagem e coordenação intersetoriais que articulem as diversas políticas setoriais a partir de uma visão abrangente de todos os direitos da criança na primeira infância". Todavia, os esforços empreendidos naquela ocasião não alcançaram este objetivo até o final do governo.

Em 2023, a Presidência da República recriou o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social Sustentável – CDESS, instância de diálogo permanente do governo federal com a sociedade e que congrega representantes de movimentos sociais, pesquisado-

res e intelectuais, organizações da sociedade civil, empresários e lideranças públicas reconhecidas por sua atuação em diferentes setores da sociedade. No âmbito do CDESS, em agosto daquele mesmo ano, foi instalado o Grupo de Trabalho Primeira Infância, com o objetivo de promover estudos técnicos e arregimentar o debate público em torno da agenda da Primeira Infância e sistematizar recomendações para a criação da Política Nacional Integrada pela Primeira Infância.

Em junho de 2024, o GT Primeira Infância apresentou ao Presidente da República e aos demais membros do CDESS o relatório final e as sugestões para a estruturação da Política Nacional Integrada pela Primeira Infância.

Ao longo do 2º semestre de 2024 e do 1º semestre de 2025, o governo federal organizou diferentes fóruns e agendas com os ministérios para aprofundar o debate em torno do tema e, ao final desse processo, o Presidente da República sancionou o Decreto 12.574, de 05 de agosto de 2025.

A Política Nacional Integrada pela Primeira Infância (PNIPI) é coordenada pelo Ministério da Educação e tem como objetivos:

- garantir a absoluta prioridade das crianças ao acesso a direitos e políticas públicas, nos termos do disposto na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990;
- garantir o direito ao cuidado às crianças na primeira infância sob a perspectiva integral e integrada de políticas públicas que reconheçam a interdependência da relação entre as crianças e seus cuidadores, nos termos do disposto na Lei nº 15.069, de 23 de dezembro de 2024;
- fortalecer, ampliar e qualificar o acesso a bens e serviços públicos para as crianças na primeira infância e para seus cuidadores;
- promover a integração das políticas públicas setoriais relativas à primeira infância;
- coletar, integrar gradualmente e manter atualizados os dados e as informações das políticas públicas setoriais relativas à criança e a seus responsáveis legais; e
- fortalecer a comunicação do Poder Público com famílias e responsáveis legais para prestar esclarecimentos sobre direitos e divulgar informações destinadas ao desenvolvimento de crianças na primeira infância.

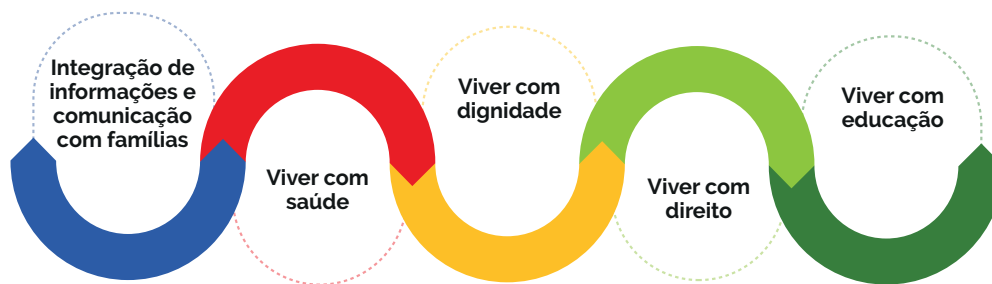
Essa configuração busca assegurar a integração dos esforços para promover o desenvolvimento pleno das crianças de 0 a 6 anos. Existem diferentes modelos conceituais que buscam dar visibilidade e materialidade a políticas intersetoriais da primeira infância. Mas, todos eles guardam um conjunto de preocupações centrais em comum: (1) assegurar cuidados de **saúde** à gestante, ao bebê e à criança pequena; (2) assegurar **nutrição adequada** para a gestante, para o bebê e para a criança; (3) assegurar um **ambiente seguro e protegido**; (4) assegurar **práticas de cuidado sensível** por parte da família ou dos cuidadores principais do bebê e da criança e (5) assegurar **oportunidades de aprendizagem, desenvolvimento e mediação cultural** estruturadas e intencionais desde o início da vida.

À luz dessa concepção de cuidado integral, os eixos da PNIPi estabelecidos no Decreto 12.574/2025 são cinco, conforme figura abaixo.

Dentro de cada um dos eixos, são previstas iniciativas que envolvem a liderança de um Ministério, em colaboração com outros ministérios e com órgãos da administração pública federal. O eixo **viver com saúde** é liderado pelo Ministério da Saúde – MS; o eixo **viver com dignidade** é liderado pelo Ministério da Assistência e Desenvolvimento Social, Família e Combate à Fome – MDS; o eixo **viver**

com direitos é liderado pelo Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania – MDHC; o eixo **integração de informações e comunicação com famílias** é liderado pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos – MGI e o eixo **viver com educação** é liderado pelo Ministério da Educação.

Para cada eixo, o Decreto determina a construção de um plano de ação. O conjunto dos planos de ação para o biênio 2025-2026 foi consolidado na Portaria Interministerial MEC/MGI/MS/MDHC/MDS n° 225/2025.



Para conhecer o conteúdo completo do Decreto 12.574/2025 e da Portaria que estabelece o conjunto dos planos de ação, acesse o Qrcode ao lado.

O plano de ação do eixo **viver com educação** é composto por oito iniciativas e 22 metas. A implementação do Conaquei é o caminho definido pelo Ministério da Educação para assegurar o cumprimento das metas e a realização das iniciativas no âmbito da Política Nacional Integrada pela Primeira Infância.

Considerando a necessidade de assegurar o desenvolvimento pleno e integrado dos bebês e crianças, os municípios, o Distrito Federal e os estados deverão estruturar suas políticas e programas para a expansão de vagas e para a melhoria da qualidade da educação infantil

considerando sua conexão com o conjunto intersetorial de políticas destinadas à garantia dos direitos da primeira infância, garantindo, desta maneira, condições mais seguras para a eficiência, eficácia e efetividade de suas ações.



Portaria CONAQUEI





**Compromisso Nacional pela
Qualidade e Equidade
na Educação Infantil**

1