

FUNDAÇÃO JOAQUIM NABUCO  
Diretoria de Pesquisas Sociais - Dipes

# **AVALIAÇÃO DO PROINFÂNCIA NA REGIÃO NORDESTE**

## **ACESSO E QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL EM QUESTÃO**

**Equipe da pesquisa**  
**Patrícia Maria Uchôa Simões (coordenadora)**  
**Juceli Bengert Lima (coordenadora)**  
**Cibele Maria Lima Rodrigues**  
**Uiara Wanderley da Silva**  
**Manoel Zózimo**

**Série Relatórios de Pesquisa**  
**Volume 10 - Número 1 - 2021**

 **Fundação  
Joaquim Nabuco**  
Editora Massangana



FUNDAÇÃO JOAQUIM NABUCO

## **Série Relatórios de Pesquisa**

VOLUME **10** NÚMERO **1** 2021

AVALIAÇÃO DO PROINFÂNCIA NA REGIÃO  
NORDESTE: ACESSO E QUALIDADE DA EDUCAÇÃO  
INFANTIL EM QUESTÃO



## **Série Relatórios de Pesquisa**

AVALIAÇÃO DO PROINFÂNCIA NA REGIÃO  
NORDESTE: ACESSO E QUALIDADE DA EDUCAÇÃO  
INFANTIL EM QUESTÃO

Recife	v. 10	n. 1	p. 1-67	2021
--------	-------	------	---------	------

© Fundação Joaquim Nabuco, 2021.

Reservados todos os direitos desta edição.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte.

Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Os conteúdos do presente texto são de inteira responsabilidade dos autores e não necessariamente expressam o ponto de vista da Fundação Joaquim Nabuco.

Fundação Joaquim Nabuco | [www.gov.br/fundaj](http://www.gov.br/fundaj)  
Av. 17 de Agosto, 2187 - Ed. Paulo Guerra - Casa Forte  
Recife-PE | CEP 52061-540 | Telefone (81) 3073.6363  
Editora Massangana | Telefone (81) 3073.6321

PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Jair Messias Bolsonaro

MINISTRO DA EDUCAÇÃO

Milton Ribeiro

PRESIDENTE DA FUNDAÇÃO JOAQUIM NABUCO

Antônio Ricardo Accioly Campos

DIRETOR DE MEMÓRIA, EDUCAÇÃO, CULTURA E ARTE (DIMECA)

Mário Hélio Gomes de Lima

DIRETOR DE PESQUISAS SOCIAIS (DIPES)

Luis Henrique Romani de Campos

COORDENADOR-GERAL DO CENTRO DE ESTUDOS DE CULTURA, MEMÓRIA E IDENTIDADE (CECIM)

Morvan de Mello Moreira

COORDENADOR-GERAL DO CENTRO DE ESTUDOS EM DINÂMICAS SOCIAIS E TERRITORIAIS (CEDIST)

Neison Cabral Ferreira Freire

COORDENADORA DE GERENCIAMENTO DE PROJETOS E PROCESSOS

Elizabeth Mattos

PROJETO GRÁFICO DE CAPA E EDITORAÇÃO ELETRÔNICA

Paolô Malorgio Studio Ltda-ME

REVISÃO

Tikinet Edição Ltda-EPP

<http://www.gov.br/fundaj>

Fundação Joaquim Nabuco.

A Fundação Joaquim Nabuco (FUNDAJ), fundação pública, vinculada ao Ministério da Educação, instituída por meio de autorização contida na Lei nº 6.687, de 17 de setembro de 1979, tem sede e foro na cidade do Recife, Estado de Pernambuco. Sua área de atuação é constituída pelas regiões Norte e Nordeste do País, tendo por finalidade promover estudos e pesquisas no campo das ciências sociais.

Relatórios de Pesquisa

A série Relatórios de Pesquisa foi criada em 2012 e tem por objetivo difundir as pesquisas realizadas pela Fundação Joaquim Nabuco de forma sistemática.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
Fundação Joaquim Nabuco – Biblioteca Blanche Knopf

Série Relatórios de Pesquisa / Fundação Joaquim Nabuco. -- vol. 1, no. 1 (2012). --  
Recife: Editora Massangana, 2012 - .

Irregular

A partir de 2020, a Série Relatórios de Pesquisa passou a contar com a versão on-line.

ISSN 2316-5332 / e-ISSN:

1. Ciências Sociais 2. Educação

I. Fundação Joaquim Nabuco. II. Diretoria de Pesquisas Sociais III. Série

CDU 3:061.6:047.3

## **Equipe da Pesquisa**

Patrícia Maria Uchôa Simões (coordenadora)  
Juceli Bengert Lima (coordenadora)  
Cibele Maria Lima Rodrigues  
Uiara Wanderley da Silva  
Manoel Zózimo

## **Colaboradores do Projeto**

Célia Maria Vieira dos Santos  
Conceição Gislane Nobrega Lima de Salles  
Elaine Suane Florêncio dos Santos  
Maria Geisa de Andrade  
George Lucas de Farias Bezerra  
Israel Santos  
Juliana Almeida  
Karla Cabral Barroca  
Lenira Haddad  
Marcela Pires Barbosa  
Mariana Uchôa Simões Barbosa  
Milene Moraes Ferreira  
Patrícia Gomes de Siqueira  
Priscila de Cássia da Silva Ramos  
Riva Resnick





# RESUMO

A educação infantil ocupa um lugar privilegiado no debate educacional, uma vez que a sociedade, cada vez mais, vem adotando a perspectiva de compreender educação como direito humano e, dessa forma, direito da criança desde a sua primeira infância. Aliados a esse argumento, os estudos apontam a importância dessa etapa da educação como promotora do desenvolvimento global da criança e do seu melhor desempenho escolar futuro. Para tanto, é necessário oferecer um atendimento que se caracterize pela qualidade e pelo amplo acesso. Os indicadores educacionais no país mostram que a taxa de escolarização nas creches e pré-escolas do país ainda não atinge as determinações legais. Diante desse quadro, é urgente avaliar as políticas focalizadas na ampliação do atendimento a essa faixa etária, bem como construir parâmetros para a avaliação da qualidade desse atendimento. Esta pesquisa buscou compreender as dificuldades, desafios e alternativas na implantação do Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar de Educação Infantil (Proinfância), com foco nas ações desenvolvidas na região Nordeste. Foi adotada a perspectiva pós-estruturalista dos estudos de Stephen Ball, Richard Bowe e seus colaboradores, focalizando as micropolíticas das práticas cotidianas no interior da escola. A pesquisa foi realizada em três etapas: análise da legislação e dos documentos oficiais sobre o tema; levantamento das unidades construídas e dos estágios de construção nos municípios dos estados do Nordeste e análise do atendimento em unidades em funcionamento. Assim, pretende-se oferecer subsídios para a análise das políticas em sua trajetória – formulação, produção de textos, implementação e resultados –, considerando os diferentes atores na articulação entre macro e microcontextos, e contribuir para a formulação e efetivação de novas ações de políticas públicas dirigidas à educação infantil.

**Palavras-chave:** Políticas Educacionais; Educação Infantil; Proinfância.



# ABSTRACT

## ***ASSESSMENT OF PROINFÂNCIA IN THE NORTHEAST REGION: ACCESS AND QUALITY OF EARLY CHILDHOOD EDUCATION AT STAKE***

Early childhood education occupies a privileged position in the education debate, as society is increasingly adopting the perspective of understanding education as a human right and, as such, a child's right beginning in early childhood. Consistent with this argument, the studies point out the importance of this stage of education as a driver of children's overall development and their improved school performance in the future. For this, it is necessary to provide a quality service to which people have wide access. The education indicators in the country show that the enrollment rate at day-care facilities and preschools of the country does not meet the legal recommendations. Given that, it is urgent to assess the policies focused on expanding the assistance provided to this age group, as well as create parameters to assess the quality of this assistance. This research sought to understand the difficulties, challenges, and alternatives in the implementation of the National Program for the Restructuring and Equipping of the Network of Early Childhood Education Schools (Proinfância), focused on the actions developed in the Northeast region. We adopted the post-structuralist perspective of the studies by Stephen Ball, Richard Bowe, and their collaborators, focusing on the micropolitics of day-to-day practices inside the school. The research was carried out in three stages: analysis of the laws and regulations and official documents on the topic; survey on the facilities built and the progress of construction works in the cities of the Northeast states; and analysis of the assistance provided in the operational facilities. Thus, we intend to provide information to support the analysis of policies during their trajectory – preparation, text production, implementation, and results –, taking into account the different players in the coordination of macro and micro contexts, and contribute to the creation and implementation of new public policy actions addressed to early childhood education.

**Keywords:** Educational Policies; Early Childhood Education; Proinfância.



# LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Taxa de cobertura em creches e pré-escolas, em percentual - 2011-2019 ....	47
Tabela 2 – Taxa de variação da cobertura em creches e pré-escolas, em percentual – 2011-2012 - 2018-2019 e 2011-2019 .....	47
Tabela 3 – Número de estabelecimentos de educação infantil – 2011-2019 .....	48
Tabela 4 – Taxa de variação dos estabelecimentos de educação infantil, em percentagem – 2011-2012 - 2018-2019 e 2011-2019 .....	48
Tabela 5 – Proporção de docentes em creches e pré-escolas com curso superior completo, em percentagem – 2011-2019 .....	48
Tabela 6 – Taxa de variação da proporção de docentes da educação infantil com curso superior completo, em percentagem – 2011-2012 - 2018-2019 e 2011-2019 .....	49
Tabela 7 – Infraestrutura e recursos disponíveis em instituições de educação infantil da rede pública, em percentagem - 2018 .....	49
Tabela 8 – Número de convênios por tipo de obra .....	51
Tabela 9 – Estados e municípios com convênio do Proinfância .....	52
Tabela 10 – Número e percentual de obras segundo percentual de execução .....	53
Tabela 11 – Número de processos por ano do termo/convênio .....	55
Tabela 12 – Convênio/termos fechados por estado do Nordeste .....	56
Tabela 13 – Unidades concluídas, termos assinados e percentuais de conclusão das obras por estado .....	56
Tabela 14 – Modelos de projetos padrões para educação infantil e adesão pelos estados da região Nordeste .....	57
Tabela 15 – Percentual de unidades concluídas de cada tipo de projeto no Nordeste ....	58
Tabela 16 – Percentual de investimento público total em educação em relação ao PIB por nível de ensino no Brasil – 2000-2017 .....	60



# LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Fundescola x Proinfância: possíveis similaridades e contrariedades .....	40
Quadro 2 – Características do Proinfância antes e após o PAC 2 .....	42





# LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Fluxo de matrículas em educação infantil no Nordeste e Brasil – 2007 e 2014 .....	59
---	----



# LISTA DE SIGLAS

ADI – Auxiliar de Desenvolvimento Infantil  
CEB - Câmara de Educação Básica  
CMEI - Centro Municipal de Educação Infantil  
CNE - Conselho Nacional de Educação  
FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação  
Fundeb - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação  
Fundescola - Fundo de Fortalecimento da Escola  
LabProjetos - Laboratório de Projetos do Departamento de Engenharia Civil e Ambiental da Universidade de Brasília  
LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional  
MEC - Ministério da Educação  
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento  
PAC 2 - Programa de Aceleração do Crescimento  
PAR – Plano de Ações Articuladas  
PDE - Plano de Desenvolvimento da Escola  
PIB - Produto Interno Bruto  
PNE - Plano Nacional de Educação  
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios  
Proinfância - Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil  
SIC – Serviço de Informação ao Cidadão  
Simec - Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação



# SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO</b> .....	<b>23</b>
<b>CAPÍTULO 1 - O PROGRAMA NACIONAL DE REESTRUTURAÇÃO E APARELHAGEM DA REDE ESCOLAR DE EDUCAÇÃO INFANTIL – PROINFÂNCIA</b> .....	<b>27</b>
<b>CAPÍTULO 2 - PERSPECTIVA TEÓRICO-METODOLÓGICA DE AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: O CICLO DE POLÍTICAS DE STEPHEN BALL</b> .....	<b>29</b>
<b>CAPÍTULO 3 - A IMPLANTAÇÃO DO PROINFÂNCIA: ANÁLISE DOS ESTUDOS NA ÁREA</b> .....	<b>33</b>
<b>CAPÍTULO 4 - PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA</b> .....	<b>37</b>
<b>CAPÍTULO 5 - AS MATRIZES DO PROINFÂNCIA E AS LEGISLAÇÕES DA EDUCAÇÃO INFANTIL</b> .....	<b>39</b>
<b>CAPÍTULO 6 - OS DADOS OFICIAIS DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL: ACESSO E QUALIDADE EM QUESTÃO</b> .....	<b>47</b>
<b>CAPÍTULO 7 - ANÁLISE DA IMPLANTAÇÃO DO PROINFÂNCIA NO BRASIL</b> ....	<b>51</b>
<b>CAPÍTULO 8 - ANÁLISE DA IMPLANTAÇÃO DO PROINFÂNCIA NO NORDESTE</b> .....	<b>55</b>
<b>CAPÍTULO 9 - ANÁLISE DE UNIDADES EM FUNCIONAMENTO DO PROINFÂNCIA: ESTUDOS DE CASO</b> .....	<b>61</b>
9.1 Concepções de qualidade na educação infantil .....	61
9.2 O estudo .....	62
9.3 Resultados .....	63
<b>CAPÍTULO 10 - CONSIDERAÇÃO FINAIS</b> .....	<b>71</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>73</b>
<b>APÊNDICES</b> .....	<b>79</b>
<b>APÊNDICE A – PROGRAMAÇÃO DO II WORKSHOP DE AVALIAÇÃO DO PROINFÂNCIA</b> .....	<b>79</b>
<b>APÊNDICE B – PROGRAMAÇÃO DO II WORKSHOP DE AVALIAÇÃO DO PROINFÂNCIA</b> .....	<b>80</b>
<b>APÊNDICE C – PROGRAMAÇÃO DO SEMINÁRIO 10 ANOS DO PROINFÂNCIA</b> .....	<b>81</b>
<b>APÊNDICE D –ROTEIRO DAS ENTREVISTAS</b> .....	<b>82</b>
<b>APÊNDICE E – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO</b> .....	<b>83</b>



# APRESENTAÇÃO

No Brasil, a história do atendimento educacional à primeira infância foi marcada pela diferença entre o atendimento às crianças dos grupos sociais mais abastados e aquele destinado às crianças pobres. E como essa herança se perpetua até os dias atuais, o poder público municipal ainda é desafiado a ampliar as vagas de modo a oferecer o acesso ao atendimento para todas as crianças pequenas, incorporando as dimensões do cuidado, saúde e alimentação.

O município passou a ter responsabilidade com a educação infantil a partir do processo de descentralização das políticas de educação, ação articulada ao regime de colaboração dos entes federativos – nacional, estaduais e municipais – que nasceu no movimento da redemocratização da década de 1980. Esse processo constituiu-se como uma tentativa de dar autonomia aos entes federativos menores e aos espaços públicos, de forma que estes se comprometessem com o funcionamento dos sistemas educacionais.

Com a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), fica definida a colaboração entre governos federal, estaduais e municipais, no que tange à educação no país:

**Art. 211.** A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular.

Segundo Haddad (1998), a municipalização da educação no país surgiu como estratégia e foi amplamente influenciada pelas mudanças no sistema de financiamento da educação, com a focalização dos gastos no ensino fundamental em detrimento das outras etapas de ensino, seguindo o movimento de privatização da educação e de criação de novas formas de controle do poder central, que financia a gestão municipal e controla os resultados a partir dos currículos nacionais e sistemas de avaliação em larga escala.

Os argumentos em favor do processo de municipalização afirmam que se trata de uma modalidade de descentralização que leva a um melhor atendimento às demandas locais, maior eficiência técnica e administrativa, bem como um maior envolvimento da comunidade. Enfim, seria um instrumento de participação, autonomia e de exercício da cidadania, incidindo, pois, sobre a democratização do Estado que, na década de 1980, passava por um período de redemocratização.

Por outro lado, alguns estudos apontam para a ausência dos sistemas municipais na concepção dos programas e políticas e para as fragilidades que a maioria desses sistemas quando se trata de assumir sua parcela de responsabilidade na efetivação das políticas no país (CURY, 2002; DOURADO, 2007; SOUZA; FARIA, 2004).

Os críticos ao processo de descentralização no Brasil ressaltam as dificuldades relacionadas à pouca cultura participativa, principalmente nas regiões mais pobres do país, dominadas historicamente pelo paternalismo e pela falta de mecanismos de efetiva participação na sociedade (DOURADO, 2007; MENDONÇA, 2001; PARO, 2010).

Com a instituição da educação infantil como parte da educação básica pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacionais de 1996 (BRASIL, 1996) e com a obrigatoriedade da escolarização a partir dos quatro anos pela Emenda Constitucional nº 59, em 2009 (BRASIL, 2009a), que deveria ser implantada progressivamente até 2016, a ampliação da oferta da educação infantil se tornou uma prioridade, especialmente para os governos municipais.

Embora o Plano Nacional de Educação (PNE) (2001-2010) tenha avançado na proposição de metas para a educação infantil, após mais de dez anos de sua criação, suas metas não foram alcançadas. No âmbito da educação infantil, a meta era, em cinco anos, ampliar a oferta de vagas, de forma a atender a 30% da população de até 3 anos de idade e 60% da população de 4 e 5 anos e, até o final da década, alcançar a meta de 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das de 4 e 5 anos (BRASIL, 2001). No entanto, em 2010, a taxa de escolarização líquida nas creches era de apenas 12,8%, enquanto a da pré-escola alcançava 55% no Brasil.<sup>1</sup>

Na mesma direção, o novo PNE (2014-2024) estabeleceu as metas de universalizar, até 2016, o atendimento em pré-escolas para as crianças de 4 e 5 anos, e até 2020, ampliar o acesso, de forma a atender 50% da população de crianças até 3 anos (BRASIL, 2014).

---

<sup>1</sup> Disponível em: <https://observatoriocrianca.org.br/cenario-infancia>. Acesso em: 10 mar 2020.



Essas, assim como outras mudanças na legislação, instauraram a necessidade urgente da implantação da educação infantil, inclusive nos municípios que nunca haviam oferecido esse atendimento antes, que correspondiam a 20,7% dos municípios brasileiros em 2009, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) (IBGE, 2009). Esse dado mostra que o cumprimento dessas determinações da legislação não foi contínua não sendo tarefa fácil para os governos municipais.

A partir de 2007, ocorreram reformas profundas no sistema educacional do Brasil, com a elaboração de novos documentos e a adoção de políticas públicas voltadas para a qualidade da educação infantil (MATTOS, 2014). Nesse ano, com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais de Educação (Fundeb), a educação infantil passa a ser financiada com recursos públicos.

No entanto, o formato adotado na destinação dos recursos provocou perda de recursos pelos pequenos municípios, por serem os que têm maior participação de transferências na receita total. Os municípios de maior porte têm maior autonomia, uma vez que conseguem a maior parte de sua renda por meio de receitas próprias e por terem as maiores redes escolares e, portanto, um maior coeficiente de repasse do fundo, calculado com base no total de matrículas do município.

Ilustrando a fragilidade da estrutura organizacional na área da educação, até 2012, 2.521 municípios brasileiros ainda tinham sua secretaria municipal de educação funcionando conjuntamente com outras políticas; em 13 municípios este setor estava subordinado à outra secretaria; em 131 municípios é um setor subordinado diretamente à chefia do executivo; e em três municípios brasileiros a educação pública é administrada por um órgão da administração indireta. Quando são analisados os dados relativos à existência ou não nos municípios do Plano Municipal de Educação e do Sistema Municipal de Ensino, observa-se que 2.181 municípios não tinham plano e 3.517 não tinham seu próprio sistema (IBGE, 2012).

Nesse contexto, foi criado o Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar de Educação Infantil (Proinfância), através da Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007 (BRASIL, 2007), após a criação do Fundeb, como parte das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) do Ministério da Educação (MEC). O programa tinha abrangência nacional, de responsabilidade do governo federal, através do MEC, com o objetivo de garantir o acesso de crianças a creches e escolas de educação infantil públicas, especialmente em regiões metropolitanas, onde são registrados os maiores índices de população nesta faixa etária. Para tanto, oferecia apoio técnico e financeiro aos municípios para a construção, reforma e aquisição de equipamentos e mobiliários para as instituições públicas de educação infantil.

O objetivo geral desse projeto de pesquisa foi investigar as dificuldades, desafios e alternativas na implementação do Proinfância nos municípios do Nordeste, no que se

refere às ações desse programa e ao cotidiano de trabalho nas instituições já construídas. Especificamente, a pesquisa procurou analisar os documentos que propõem o Proinfância, bem como os que normatizam a implementação desse programa; compreender as percepções de funcionários, professores e gestores; comparar os indicadores educacionais – taxa de escolaridade, horário, carga horária, número de alunos por turno etc. – dos municípios que aderiram ao programa; avaliar o trabalho pedagógico desenvolvido em algumas unidades em funcionamento.

O presente relatório discute alguns estudos realizados sobre o Proinfância, dados oficiais e alguns dados da implantação desse programa, no sentido de registrar essa experiência brasileira de inclusão de crianças pequenas no sistema educacional e diminuição das desigualdades históricas que marcaram a trajetória das políticas educacionais no Brasil. Esse programa foi escolhido por ser o primeiro e maior programa de âmbito nacional dirigido especificamente à construção de creches e pré-escolas públicas buscando tanto o acesso quanto a qualidade para essa etapa do ensino.

Essa temática é prioritária para a pesquisa das políticas de educação infantil e o seu estudo pode contribuir para o redirecionamento de programas que visam à melhoria da qualidade da oferta do ensino.

# **CAPÍTULO 1 - O PROGRAMA NACIONAL DE REESTRUTURAÇÃO E APARELHAGEM DA REDE ESCOLAR DE EDUCAÇÃO INFANTIL – PROINFÂNCIA**

O Proinfância foi criado através da Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007 (BRASIL, 2007), após a criação do Fundeb, como parte das ações do PDE. O programa tinha abrangência nacional, de responsabilidade do governo federal, através do MEC, com o objetivo de garantir o acesso de crianças a creches e escolas de educação infantil públicas, especialmente em regiões metropolitanas, onde são registrados os maiores índices de população nesta faixa etária. Para tanto, oferecia suporte técnico e financeiro aos municípios para a construção, reforma e aquisição de equipamentos e mobiliários para as instituições públicas de educação infantil.

Todos os municípios da federação poderiam solicitar o convênio para participação do programa, que era restrita, porém, aos municípios que executaram o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e o Plano de Ações Articuladas (PAR). Após a disponibilização do recurso, a prefeitura assume a responsabilidade pela construção da unidade. A autonomia do município no processo é limitada, e a construção deve seguir obrigatoriamente as diretrizes de implantação da escola infantil fornecidas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Essa restrição tinha como fundamento o controle, pelo MEC, das políticas educacionais municipais e se baseava em determinações legislativas sobre a necessidade de ampliação do acesso e qualidade no ensino.

Após o recebimento do recurso, a construção ficava sob a responsabilidade dos municípios. No entanto, o gestor municipal tinha que adotar as diretrizes de implantação da escola fornecidas pelo FNDE, que é quem define os parâmetros técnicos, em conformidade com as diretrizes da Secretaria de Educação Básica do MEC.

Os municípios também podem solicitar recursos para ampliação e reforma de unidades existentes a fim de propiciar maior qualidade no atendimento educacional das crianças. Essas solicitações eram analisadas por uma equipe do FNDE, que as aprovava ou não. Se aprovadas, segue um calendário de recebimento dos recursos, segundo um critério de prestação de contas definido pelo FNDE.

A partir de 2011, o Proinfância foi inserido na segunda versão do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2). A alteração foi realizada com o intuito de flexibi-

lizara implementação do programa, possibilitando sua ampliação através da facilitação para adesão dos municípios (REZENDE, 2013). Essa nova fase do Proinfância refletiu a relevância que o programa ganhou no contexto da educação no país.

Sobre a construção das unidades do projeto, os municípios podem adotar os projetos-padrão disponibilizados pelo FNDE (2007):

- Tipo B – tem capacidade de atendimento de até 224 crianças, em dois turnos (matutino e vespertino), ou 112 crianças em período integral, para um terreno retangular com medidas de 40x70m e declividade máxima de 3%;
- Tipo C – tem capacidade de atendimento de até 120 crianças, em dois turnos (matutino e vespertino), ou 60 crianças em período integral. Foi considerada como ideal a implantação das escolas do Tipo C em terreno retangular com medidas de 35x45m e declividade máxima de 3%;
- Tipo 1 – tem capacidade de atendimento de até 376 crianças, em dois turnos (matutino e vespertino), ou 188 crianças em período integral. Foi considerada como ideal a implantação das escolas do Tipo 1 em terreno retangular com medidas de 40x60m e declividade máxima de 3%;
- Tipo 2 – tem capacidade de atendimento de até 188 crianças, em dois turnos (matutino e vespertino), ou 94 crianças em período integral. Foi considerada como ideal a implantação das escolas do Tipo 2 em terreno retangular com medidas de 45x75m e declividade máxima de 3%.

Alguns municípios – capitais, 11 regiões metropolitanas e cidades com mais de 70 mil habitantes das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste; e cidades com mais de 100 mil habitantes do Sul e Sudeste – poderiam apresentar projetos próprios, nomeados Tipo A – sem limite de atendimento, nem dimensões mínimas exigidas para o terreno–, porém devem seguir os parâmetros técnicos orientados e avaliados pelo FNDE.

O FNDE (2007) também estabeleceu as condições mínimas para a construção de escolas do Proinfância:

- Demanda mínima conforme o projeto escolhido, com base em dados do Censo Escolar.
- Dominialidade do terreno por parte do órgão interessado.
- Terreno que possua viabilidade técnica e legal para implantação da escola.

A partir de 2014, o Proinfância sofreu um retraimento e, em 2016, foi praticamente paralisado e suas metas canceladas.

# CAPÍTULO 2 - PERSPECTIVA TEÓRICO-METODOLÓGICA DE AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: O CICLO DE POLÍTICAS DE STEPHEN BALL

A abordagem do ciclo de políticas proposta por Ball e seus colaboradores é um referencial analítico que permite a análise crítica da trajetória de programas e políticas educacionais desde a formulação até a implementação, abrangendo, assim, tanto o texto da política quanto seus resultados e efeitos. Assim, essa abordagem considera a natureza complexa e controversa da política educacional ao enfatizar os processos micropolíticos, especialmente a atuação dos profissionais que lidam com as políticas no nível local e a necessidade de articular os processos macro e micro na análise de políticas educacionais.

Essa é uma perspectiva pós-estruturalista que pretende analisar políticas e programas a partir da “desconstrução de conceitos e certezas do presente” (MAINARDES, 2006, p. 58), na busca de novas perspectivas e princípios explicativos, focalizando as práticas cotidianas (micropolíticas), a heterogeneidade, o pluralismo e a articulação entre macro e microcontextos.

Segundo essa abordagem, o referencial teórico analítico não é estático, mas dinâmico e flexível, e a investigação incide nos processos pelos quais as políticas educacionais são formadas, implementadas e experimentadas. Ressalta-se que, nessa perspectiva, a preocupação é com as consequências materiais das políticas, em termos de equidade e inclusão social.

Em 1992, numa primeira proposição da teoria, Ball e Bowe (apud MAINARDES, 2006), introduzem a noção de ciclo contínuo, que seria constituído por três arenas políticas:

- **política proposta (intended policy)** – política oficial, relacionada com as intenções não somente do governo e de seus assessores, departamentos educacionais e burocratas encarregados de “implementar” políticas, mas também das escolas, autoridades locais e outras arenas das quais as políticas emergem;
- **política de fato (actual policy)** – textos políticos e legislativos dão forma à política proposta e são as bases iniciais para que as políticas sejam colocadas em prática;

- **política em uso (policy-in-use)** – discursos e práticas institucionais que emergem do processo de implementação das políticas pelos profissionais que atuam no nível da prática.

Em seguida, Ball e Bowe propõem uma reformulação da primeira proposição, considerando a existência de uma variedade de intenções e disputas que influenciam o processo político e que aquelas três arenas se apresentavam como conceitos restritos. Nessa nova proposição da teoria, as fases de formulação e implementação não são apresentadas separadamente. Dessa forma, os profissionais que atuam nas escolas não são excluídos dos processos de formulação ou implementação de políticas.

Para esses autores, a análise das políticas deve considerar a formação do discurso da política e a interpretação ativa que os profissionais que atuam no contexto da prática fazem para relacionar os textos da política à prática. O objetivo da pesquisa de avaliação de políticas é identificar processos de resistência, acomodações, subterfúgios e conformismo dentro e entre as arenas da prática e o delineamento de conflitos e disparidades entre os discursos nessas arenas.

Portanto, o processo de formulação das políticas se dá em contínuas relações com uma variedade de contextos que estão inter-relacionados, mas não têm uma dimensão temporal ou sequencial e não são etapas lineares. Cada um desses contextos apresenta arenas, lugares e grupos de interesse e cada um deles envolve disputas e embates.

Ball e Bowe propõem, então, um ciclo contínuo constituído por três contextos principais:

- **Contexto de influência** – em que normalmente as políticas públicas são iniciadas e os discursos políticos são construídos com a disputa de grupos de interesse para influenciar a definição das finalidades sociais da educação e do que significa ser educado. Nesse contexto, os conceitos adquirem legitimidade e formam um discurso de base para a política. Dessa forma, o discurso em formação pode receber apoio ou ser desafiado por princípios e argumentos mais amplos, que exercem influência nas arenas públicas de ação, particularmente pelos meios de comunicação social.
- **Contexto da produção de texto** – tem relação com o contexto de influência, porém, essa relação não é evidente ou simples. Os textos políticos normalmente estão articulados com a linguagem do interesse público mais geral e representam a política. Podem se apresentar de várias formas: textos legais oficiais, políticos, comentários formais ou informais sobre os textos oficiais, pronunciamentos oficiais, vídeos etc. Não são necessariamente coerentes e claros, e podem também ser contraditórios, resultado de disputas e acordos.
- **Contexto da prática** – estando a política sujeita à interpretação e à recriação, produz efeitos e consequências que podem representar mudanças e transformações significativas na política original. Desta forma, compreende-se que as políticas não são simplesmente “implementadas”, mas estão sujeitas à interpretação e, assim, a serem “recriadas”.

Esta abordagem, portanto, assume que os professores e demais profissionais exercem um papel ativo no processo de interpretação e reinterpretação das políticas educacionais e, dessa forma, seus pensamentos e crenças têm implicações para o processo de implementação das políticas.

Em 1994, Ball (apud MAINARDES, 2006) acrescenta outros dois contextos ao referencial original:

- **Contexto dos resultados ou efeitos** – análise do impacto e das interações com desigualdades existentes, divide-se em duas categorias:
  - a) gerais – exame das várias dimensões de uma política e suas implicações, como a análise do impacto em/sobre currículo, avaliação etc.;
  - b) específicos – exame das interfaces da política com outras políticas setoriais e com o conjunto das políticas.
- **Contexto da estratégia política** – identificação de um conjunto de atividades sociais e políticas que seriam necessárias para lidar com as desigualdades criadas ou reproduzidas pela política investigada.

Essa perspectiva teórica norteou a coleta e análise de dados da pesquisa. Compreendendo que os pais, gestores, professores, demais profissionais e as crianças são agentes no processo da implementação das políticas e, dessa forma, interferem ativamente com sua interpretação desse processo, o estudo analisou o contexto do texto e das práticas, situando-se, pois, no nível das micropolíticas.

O estudo fez uma análise sobre a interpretação que esses agentes criaram sobre o Proinfância e o conceito subjacente de qualidade da educação infantil. Será adotada a perspectiva pós-estruturalista dos estudos de Stephen Ball, Richard Bowe e seus colaboradores (BALL, 2001), focalizando as micropolíticas das práticas cotidianas no interior da escola e das salas de aula. Essa abordagem oferece um instrumental metodológico para a análise de políticas em sua trajetória – formulação, produção de textos, implementação e resultados – e considera os diferentes atores na articulação entre macro e microcontextos. Para esse estudo, o contexto da prática na escola foi considerado um microprocesso político, e compreende-se que a política é reinterpretada pelos profissionais que atuam no nível micro, analisando como se dão as relações de resistências desses profissionais com o texto das políticas. Para tanto, busca-se identificar os conflitos, influências, interesses, dificuldades e estratégias nas dimensões da gestão e prática pedagógica, como momentos do ciclo das políticas da educação infantil, no intuito de atingir uma análise crítica que ajude na compreensão de parte da complexidade do processo de formulação e implementação de políticas na educação infantil.





# **CAPÍTULO 3 - A IMPLANTAÇÃO DO PROINFÂNCIA: ANÁLISE DOS ESTUDOS NA ÁREA**

A educação infantil vem ocupando um lugar privilegiado no debate educacional no Brasil e no mundo, uma vez que a sociedade, cada vez mais, vem adotando uma perspectiva de compreender educação como direito humano e, dessa forma, direito da criança desde a sua primeira infância (CAMPOS, 2013; KRAMER, 2006; ROSEMBERG, 2010). Aliados a esse argumento, os estudos apontam a importância dessa etapa da educação como promotora do desenvolvimento global da criança e, conseqüentemente, do seu melhor desempenho escolar futuro (MELHUIISH, 2004; TAGGART et al., 2011). Diante desse quadro, é urgente avaliar as políticas focalizadas na ampliação do atendimento a essa faixa etária, bem como construir parâmetros para a avaliação desse atendimento.

Muitos autores vêm se preocupando com a avaliação de políticas e programas de educação infantil no Brasil (CAMPOS, 2013; CAMPOS et al., 2011; KRAMER, 2006; ROSSETTI-FERREIRA; RAMON; SILVA, 2002). Com relação ao Proinfância, apesar de sua história recente, já contamos com alguns estudos que oferecem uma análise dos avanços e das dificuldades na implantação do programa. De forma geral, os resultados das pesquisas vêm apontando o êxito do programa no que se refere à ampliação da oferta de novas vagas e a afirmação da identidade da educação infantil (BARBOSA; BARBOSA; SIMÕES, 2017; BARBOSA; SIMÕES, 2020; COSTA, 2015; ENDLICH, 2017; FLORES; ALBUQUERQUE, 2015; GARCIA, 2014; NUNES et al., 2015; SIMÕES; BARBOSA; RAMOS, 2017; SIMÕES; LINS, 2013).

No entanto, há um conjunto de dificuldades encontradas pelos municípios no que se refere à apresentação da demanda, aos problemas na execução da obra, com os processos de licitação e construção, à falta de apoio técnico aos municípios, apontando para a necessidade de estabelecer uma relação intergovernamental que auxilie a capacidade local, agente fundamental na implementação de políticas descentralizadas (BARBOSA; SIMÕES, 2020; FLORES; ALBUQUERQUE, 2015; FLORES; MELLO, 2012; MATTOS, 2014; NUNES et al., 2015; RAMOS, 2011; REZENDE, 2013; SANTOS; RIBEIRO, 2014; SIMÕES; LINS, 2013).

Segundo Rezende (2013), o Proinfância se consolidou como uma expressão da política para a educação infantil nacional, resultante da colaboração entre os governos mu-

nicipais e federal, e que favoreceu o reconhecimento da educação infantil como primeira etapa da educação básica. O estudo consistiu em um mapeamento da implementação das etapas do programa, apontando os pontos críticos a partir da análise dos relatórios da Controladoria Geral da União (CGU) <sup>1</sup> e de entrevistas com gestores federais e municipais, além de uma análise documental da legislação e de documentos oficiais.

Segundo o autor, a entrada do Proinfância no PAC 2 resultou num grande aumento no número de novos convênios pelos municípios: entre 2007 e 2011, havia 2.543 unidades conveniadas e, em 2011 e 2012, passaram a ser 3.135 convênios aprovados. Em seu estudo, o autor aponta a importância do Proinfância para a consecução de metas e objetivos estabelecidos pelas políticas de educação infantil (REZENDE, 2013). No entanto, também analisa dificuldades da etapa de implementação do programa, especialmente na licitação e construção da obra, compreendendo essas subetapas como pontos críticos do programa que não estavam, entretanto, sendo consideradas dessa forma pelos órgãos gestores do programa; inclusive, as atividades de orientação e assistência técnica aos municípios por parte do MEC não foram elencadas como ponto crítico em nenhuma das fontes de dados utilizadas no estudo. O autor ainda ressalta a necessidade de uma metodologia própria para a construção de indicadores de monitoramento como ferramenta para a gestão e de pesquisas que avaliem a efetividade da contribuição do programa para a ampliação e a qualidade do atendimento educacional infantil.

Na mesma direção, Ramos (2011) realizou uma pesquisa que avaliou o Proinfância para entender como a descentralização de políticas públicas afeta a implementação de programas governamentais formulados pela União. O estudo buscou apreender as características do processo de implementação através de uma pesquisa de natureza qualitativa, adotando a estratégia de estudo de casos múltiplos. Em suas conclusões, o autor aponta que as burocracias locais têm um papel central para a implementação de programas federais, em especial sua relevância para a adesão dos governos locais a esses programas. Também evidencia que a disponibilidade de recursos humanos, físicos, informacionais e financeiros por parte das administrações locais condiciona o sucesso da implementação de programas federais em áreas de políticas descentralizadas. Por fim, destaca fatores relacionados à institucionalização das capacidades locais para o desenvolvimento do programa: de um lado, a importância da existência de um conjunto estável de servidores públicos e, de outro, a necessidade de formas de transição organizadas dos governos locais, uma vez que a alternância do poder municipal pode levar a descontinuidades administrativas que prejudiquem a implantação do programa.

Simões e Lins (2013) realizaram um levantamento dos municípios que aderiram ao Proinfância em Pernambuco, diferenciando os momentos de adesão: até 2011, antes do

---

<sup>1</sup> CGU é um órgão do governo federal responsável por assistir o presidente da república quanto aos assuntos relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio das atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria.

PAC2, e no período entre 2011 e 2012. Foi feita uma caracterização desses municípios quanto ao porte, à mesorregião em que se localiza, à taxa de frequência da população de 0 a 3 anos, à organização da secretaria municipal de educação e à existência do Sistema Municipal de Educação, do Plano Municipal de Educação e do Conselho Municipal de Educação. Os resultados apontaram para o crescimento e ampliação do Proinfância no estado, especialmente entre os municípios de maior porte e aqueles com menores taxas de escolarização na faixa etária de 0 a 3 anos, que historicamente têm uma desigualdade em relação ao atendimento às crianças maiores de 4 e 5 anos em pré-escolas. A análise indicou também que os municípios que aderiram ao Proinfância têm menor estrutura organizacional na área da educação que a maioria dos municípios do estado, considerando a existência (ou não) de Sistema Municipal de Ensino, Plano Municipal de Educação e Conselho Municipal de Educação. A análise desses dados supõe que a falta de mecanismos de gestão tenha levado gestores municipais a aderirem ao programa como estratégia de realização de ações das políticas educacionais. Como conclusão, o estudo alerta para possíveis dificuldades desses municípios de implementar as etapas do Proinfância, já que essa é a única estratégia de gestão.

Um outro estudo sobre a implantação do Proinfância foi realizado no estado do Rio Grande do Sul. Flores e Mello (2012) analisaram as perspectivas de impacto do programa para o atendimento da demanda por vagas para a educação infantil e algumas das dificuldades enfrentadas pelos gestores municipais durante o processo de implementação das novas unidades. Seus resultados indicaram as repercussões positivas do programa na oferta de novas vagas no estado e apontaram as dificuldades encontradas pelos municípios no que se refere à apresentação da demanda e à necessidade de maior apoio técnico.

Em sua investigação, Costa (2015) analisou os efeitos do Proinfância na rede pública de educação de três municípios da região metropolitana de Belo Horizonte através de entrevistas junto ao Ministério da Educação, às secretarias municipais de educação e a gestores das instituições de educação infantil resultantes do programa, além da análise de documentos e normativas dos âmbitos federal, estadual e municipal. O estudo identificou os desafios dos gestores municipais na adesão e desenvolvimento do programa, retratando a necessidade de aportes técnicos complementares no âmbito dos municípios para que as políticas de educação infantil pudessem responder satisfatoriamente à demanda e ao estatuto da obrigatoriedade, quantitativa e qualitativamente. Como conclusão, seus resultados destacam o ineditismo das ações na área e o grande aporte de recursos financeiros direcionados às ações do programa. Por fim, afirmam o papel do Proinfância na difusão de pressupostos para a organização da política nacional de educação infantil.

Também no estado de Minas Gerais, Mattos (2014) focalizou as dificuldades na implementação do Proinfância na cidade de Juiz de Fora. A metodologia adotada foi a análise documental e bibliográfica sobre o tema, assim como a utilização de entrevistas

semiestruturadas com os principais sujeitos responsáveis pelo programa durante a realização do estudo. A autora identificou dificuldades a serem superadas com a rigidez dos projetos-padrão do MEC, como o requisito em relação às dimensões dos terrenos, problemas com a desapropriação, entre outras que impactam a implementação do programa, sendo necessárias condutas singulares a cada local. Como conclusão, a autora sugere a inclusão dos sujeitos que conhecem suas singularidades nesse processo.

Klosinski (2016) realizou um estudo na cidade de Erechim, no Rio Grande do Sul, com o objetivo de avaliar o Proinfância, focando nos aspectos da estruturação do seu espaço escolar. Apesar de o foco do estudo ser diferente do adotado por Mattos (2014), as autoras apresentam reflexões semelhantes em relação à padronização do projeto no país, evidenciando que, no município de Erechim, devido às alterações climáticas ao longo do ano, seriam necessárias algumas mudanças na planta original, mas que nem todas estão sendo realizadas pela falta de orçamento financeiro e de elementos arquitetônicos. Apesar disso, a autora também ressalta a existência de facilidades econômicas através da padronização.

Quanto à economia, salienta-se a produção em grande escala, a redução do custo e do tempo para sua elaboração, podendo alcançar qualidade superior em relação às obras não padronizadas, tendo em vista o conhecimento da mão de obra em obras repetidas e a possibilidade de montagem rápida com produtos pré-fabricados (KLOSINSKI, 2016).

Os estudos apresentados têm em comum a avaliação da implantação do Proinfância tendo como eixo da discussão o processo de descentralização e municipalização da Educação Infantil. Os resultados evidenciam a dependência intergovernamental para o alcance das metas do programa.

De forma geral, os estudos ressaltam a importância do programa na delimitação da identidade da educação infantil enquanto direito da criança e política pública educacional. O Proinfância se delineou como programa de inclusão de setores da população que não tinham acesso a essa etapa de ensino e definiu um padrão de qualidade necessário a esse atendimento, tanto no que se refere às práticas e formação docentes como à gestão escolar.

## CAPÍTULO 4 - PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA

O projeto foi elaborado pelas pesquisadoras da Diretoria de Pesquisa e contou com a participação de bolsistas Pibic/Fundaj/CNPq, docentes e discentes do Mestrado em Educação, Culturas e Identidades, além de colaboradores externos à Fundaj.

Assim, abrigou ainda subprojetos numa construção de estudos e conhecimentos em rede formada por diferentes pesquisadores. Acreditamos que a realização dessa pesquisa está em sintonia com o que se espera de um ambiente científico que tem como objetivo a realização de estudos e reflexões sobre a realidade educacional do país. A articulação com pesquisadores de outras instituições permitiu trocas que enriqueceram o trabalho e aprofundaram as análises.

A pesquisa foi realizada em três etapas. Na primeira, foi feita uma análise da legislação e dos documentos publicados pelo MEC e pelo FNDE sobre o tema. A análise incidiu sobre a produção dos textos na proposição da política e do programa.

Num segundo momento, foi feito um levantamento das unidades construídas e dos estágios de construção. A proposta original deste projeto era a realização de entrevistas semidirigidas para a caracterização das formas de implementação do programa e identificação das dificuldades, desafios e alternativas desse processo na região Nordeste. No entanto, por dificuldades relacionadas ao aporte de recursos para esse fim, como o pagamento de passagens e diárias para pesquisadores nos diferentes estados da região, optou-se por realizar a coleta de informações em dois workshops e um seminário que contaram com a participação de gestores do Proinfância e estudiosos do tema e focalizaram a implantação do programa de forma mais ampla (ver Anexos I, II e III).

No capítulo 7, apresentamos os resultados dessa análise e, focalizando a região Nordeste, fizemos, no capítulo 8, um panorama das unidades construídas.

Na terceira etapa da pesquisa, destacamos o atendimento nas unidades em funcionamento. A proposta inicial do estudo era ter registros coletados nas capitais e em pequenos municípios do interior de cada estado da região Nordeste. Assim como na etapa anterior, tivemos dificuldades em realizar o trabalho de campo devido a problemas na destinação dos recursos para tal fim. Assim, para essa etapa, realizamos entrevistas com professoras, gestoras e funcionárias de unidades do Proinfância em Recife e em unidades de zona rural de municípios do interior de Pernambuco.

No capítulo 9, apresentamos essas análises em formato de estudos de casos, sendo um deles numa edificação na zona urbana e outro, na zona rural. No capítulo 10, apresentamos nossas considerações finais.

Foram observadas as questões éticas na abordagem aos participantes da pesquisa. Os procedimentos utilizados na coleta de dados não envolveram riscos a eles, no entanto, a qualquer momento, o participante poderia ter desistido de participar e retirar seu consentimento. Sua recusa não traria nenhum prejuízo em sua relação com o pesquisador ou com essa instituição. Os participantes assinaram um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, em que confirmaram sua concordância com a pesquisa (Anexo IV).

Também foi assegurado a eles que o conhecimento dos resultados da pesquisa poderá ser obtido através do contato pessoal com as pesquisadoras responsáveis pela pesquisa e, caso seja do interesse dos indivíduos ou instituições participantes, os resultados da pesquisa em geral poderão também ser consultados em publicações especializadas.

Os participantes não serão identificados quando o material de coleta for utilizado, seja para propósitos de publicação científica ou educativa.

O conhecimento produzido por essa investigação trará benefícios diretos e indiretos para o participante do estudo e para a população em questão, pois poderá propiciar conhecimento sobre a avaliação dos programas educacionais e, assim, subsidiar a formulação e efetivação de ações de políticas públicas dirigidas à educação e de projetos de intervenção, que poderão ser oferecidos em forma de oficinas de apoio pedagógico ou programas de desenvolvimento do desempenho acadêmico.

# **CAPÍTULO 5 - AS MATRIZES DO PROINFÂNCIA E AS LEGISLAÇÕES DA EDUCAÇÃO INFANTIL**

A abordagem do ciclo de políticas proposta por Ball e seus colaboradores é constituída por um referencial analítico que permite a análise crítica da trajetória de programas e políticas educacionais desde sua formulação até sua implementação, abrangendo, assim, tanto o texto da política quanto seus resultados e efeitos. Nessa perspectiva, as políticas públicas são construídas a partir da disputa de grupos de interesse que formulam conceitos, metas, diretrizes e ações para influenciar a definição da educação, suas finalidades, seu alcance e sua qualidade.

Nesse contexto, os conceitos adquirem a legitimidade para dar forma ao discurso de base para a política. Os textos políticos – textos legais oficiais e textos políticos, comentários formais ou informais sobre os textos oficiais, pronunciamentos oficiais, vídeos etc. – são o resultado de disputas e acordos desses grupos de interesse.

Neste capítulo, apresentamos uma análise dos documentos oficiais relativos ao Proinfância, no sentido de compreender os contextos de influência e de produção do texto dos documentos oficiais que regulamentam o programa. Buscou-se identificar os conflitos, influências, interesses, dificuldades e estratégias nas dimensões da formulação da política, no intuito de atingir uma análise crítica, que ajude na compreensão de parte da complexidade desse processo.

A análise do contexto em que surge o Proinfância aponta o Fundescola como a matriz que originou a ideia de qualidade para a educação infantil.

Anteriormente ao Proinfância, financiado com recursos do governo federal e do Banco Mundial e executado pelo FNDE, o programa Fundo de Fortalecimento da Escola foi criado, em 1995, pelo MEC e desenvolvido em parceria com as secretarias estaduais e municipais de educação para promover um conjunto de ações para melhorar a qualidade do ensino fundamental e ampliar o acesso e a permanência das crianças nas escolas públicas das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, atuando principalmente em zonas de atendimento prioritário, formadas por microrregiões com municípios mais populosos, definidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Entre as ações do Fundescola, destacam-se projetos de educação à distância para professores leigos, o Escola Ativa – programa criado nas áreas rurais para combater a repetência e a evasão por meio de classes multisseriadas – e o Plano de Desenvolvimento

da Escola (PDE), no qual cada escola organiza um debate interno para identificar suas deficiências e preparar um plano de ação. Este programa foi dividido em três etapas, sendo a terceira etapa dividida em duas: IIIA e IIIB. A etapa IIIB foi desenvolvida para ter seu foco voltado para a educação infantil e, embora não se tenha qualquer registro de sua implementação, essa etapa do Fundescola foi a possível alavanca para o surgimento do Proinfância (FNDE, 2007)

Segundo Antonini (2006):

A “missão” do programa é promover a eficácia, eficiência e equidade nas escolas de ensino fundamental, por meio da oferta de serviços, produtos e assistência técnico-financeira inovadores e de qualidade, que focalizem o ensino-aprendizagem e as práticas gerenciais das escolas e secretarias de educação. Para isso, o Fundescola tem como estratégias aperfeiçoar o trabalho, elevar o grau de conhecimento e o compromisso de diretores, professores e outros funcionários da escola com os resultados educacionais, melhorar as condições de ensino e estimular o acompanhamento dos pais na aprendizagem de seus filhos. (p. 71-72).

Nesse sentido, Oliveira, Fonseca e Toschi (2005) argumentam que o programa foi projetado com o intuito de contemplar o fortalecimento da escola, por meio da adesão dos municípios, que passariam a ter como metodologia o planejamento estratégico no modelo do PDE, levando a escola fazer uso do fundo repassado de forma autônoma, despertando o quadro administrativo a tomar decisões que visassem à melhoria material, tendo em vista a eficácia e eficiência da gestão e do trabalho escolar. É o que os autores chamam de “tomadores de decisões educacionais”.

Ball (2005) e Mainardes (2006) abordam o contexto de influência no qual um programa está imerso, em que os discursos são construídos a fim de influenciar a política pública, como uma arena de embates entre influências, interesses e contradições que podem fazer surgir outras interpretações e até mesmo novas políticas.

O Proinfância surge, assim, em 2007, para desenvolver ações que haviam sido pensadas no contexto do Fundescola (Quadro 1), e diante da urgente necessidade de focalização das políticas na etapa da educação infantil.

**Quadro 1 – Fundescola x Proinfância: possíveis similaridades e contrariedades**

FUNDESCOLA	PROINFÂNCIA
Surgiu em 1998	Surgiu em 2007, diante da necessidade de um espaço centrado na criança
OBJETIVO: Melhorar a qualidade do ensino fundamental e ampliar o acesso e a permanência das crianças nas escolas públicas das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.	OBJETIVO: Garantir o acesso de crianças a creches e escolas de educação infantil públicas, especialmente em regiões metropolitanas, onde são registrados os maiores índices de população nesta faixa etária.



Criado pelo MEC	Criado pelo MEC
Financiado com recursos do governo federal e do Banco Mundial	Financiado pelo FNDE
Ligado ao PDE	Ligado ao PAR, PAC 2
Desenvolvido pelo FNDE, em parceria com secretarias estaduais e municipais	Desenvolvido juntamente com Undime, Unesco, UNB, SEB, Inep, Simec
Sua última etapa foi voltada para a educação infantil (sem registros de efetivação).	Apenas voltado para a educação infantil.

**Fonte: Elaboração própria, com dados do FNDE 2007-2015.**

No Quadro 1, é possível observar que ambos os programas foram criados pelo MEC, com recursos do governo federal e voltados para melhorar a qualidade do ensino, embora o Proinfância seja centrado na educação infantil, sendo importante ressaltar que o Fundescola, em sua terceira e última fase, voltou-se para a educação infantil, porém, essa etapa não foi efetivada, surgindo posteriormente o Proinfância, construído a partir de um contexto de influência oriundo do Fundescola, com o objetivo de garantir o acesso de crianças a creches e escolas de educação infantil públicas, fazendo-se notória a similaridade com um dos objetivos do Fundescola, que era o de ampliar o acesso e a permanência das crianças nas escolas públicas (FNDE, 2007).

Em relação ao Proinfância, foi analisamos o manual de projeto executório do programa, denominado “Creches de Referência para o Programa Proinfância”, publicado em 2007 pelo FNDE, segundo o qual o projeto de construção das creches e pré-escolas surgiu de solicitação do FNDE ao Laboratório de Projetos do Departamento de Engenharia Civil e Ambiental da Universidade de Brasília (LabProjetos), para que este desenvolvesse, por meio da arquiteta Ione Nogoceke, o estudo preliminar de arquitetura concebido no seio da Coordenação Geral de Infraestrutura.

Por demanda do FNDE, o LabProjetos foi incumbido de desenvolver a arquitetura das creches, desde os espaços até o tipo de material utilizado, devendo ser realizada a adequação dos terrenos de 40x50m (Projeto A) e 40x70m (Projeto B).

A implementação do Proinfância passou por duas fases, a primeira, de 2007 a 2010, ligada apenas ao PAR, e a segunda, de 2011 a 2014, quando passou a fazer parte da segunda etapa do PAC.

Sobre esse contexto da produção de texto, Ball (2005, 2006) alega que os textos políticos normalmente estão articulados com a linguagem do interesse público mais geral e representam a política. Podem se apresentar de várias formas: textos legais oficiais, políticos, comentários formais ou informais sobre os textos oficiais, pronunciamentos oficiais, vídeos etc. Não são, necessariamente, coerentes e claros, e podem também ser contraditórios, resultado de disputas e acordos.

Dessa forma, diante dos documentos obtidos, foi possível notar as disparidades nos dois momentos de implementação do Proinfância, conforme o Erro: Origem da referência não encontrada

**Quadro 2 – Características do Proinfância antes e após o PAC 2**

PROINFÂNCIA	
2007-2010 PAR	2011-2014 PAC 2
Por convênio	Por adesão/Termos de compromisso
A prefeitura enviava o projeto próprio para ser aprovado.	Selecionava os municípios, priorizando as regiões com maior déficit de creches e escolas infantis, com baixo índice de desenvolvimento da educação básica (Ideb). A partir da divulgação da lista dos contemplados, começava o processo de assinatura dos termos de compromisso e posterior repasse.
Projeto arquitetônico padrão exigia terrenos de 2.800m <sup>2</sup> em áreas planas.	Os municípios podiam apresentar projetos arquitetônicos específicos, de acordo com suas necessidades.
2.543 escolas, por meio de convênios.	6.185 unidades de educação infantil

**Fonte: Elaboração própria, com dados do FNDE 2007-2015.**

É possível observar que, desde a implementação do programa Proinfância até a sua migração para o PAC 2, mudanças significativas ocorreram. Segundo dados divulgados pelo Ministério da Educação, entre 2007 e 2010, o programa investiu, por meio de convênios, na construção de 2.543 escolas e, a partir de 2011, com sua inclusão no PAC2, outras 6.185 unidades de educação infantil foram apoiadas com recursos federais, totalizando 8.728 novas unidades em todo o país. Além disso, equipou e mobiliou as escolas em fase final de construção.

Após a migração do programa para o PAC 2, o Proinfância passou a acelerar ainda mais a oferta da educação pública infantil, além de melhorar e ampliar o projeto arquitetônico, dando a possibilidade de os municípios que não possuem espaço para o projeto arquitetônico padrão exigido pelo programa apresentarem projetos específicos, de acordo com suas necessidades. Essas mudanças flexibilizaram a seleção de municípios, diminuindo a burocracia, facilitando a adesão ao programa e ampliando o número de unidades escolares voltadas à educação infantil (BRASIL, 2012).

É notório que essa flexibilização dos municípios não se deu apenas diante da migração do programa do PAC para o PAC 2, mas também e principalmente no que diz respeito às leis, resoluções e decretos que versam sobre o Proinfância. Tal aporte jurídico não apenas estabelece orientações acerca do programa, mas também define prazos, procedimentos de recurso e de financiamento. Logo, é perceptível que tais resoluções e decretos foram reformulados ao longo dos anos, adequando-se aos municípios e suas disparidades, facilitando o enlace entre o projeto e os distintos municípios, constituindo-se também como uma forma de consolidar as mudanças no programa.

Segundo Ball (2005, 2006) e Mainardes (2006), a política está sujeita à interpretação e recriação, produz efeitos e consequências que podem representar mudanças e transformações significativas na política original. Dessa forma, compreende-se que as políticas não são simplesmente “implementadas”, estando sujeitas à interpretação e, assim, a serem “recriadas”, o que os autores chamam de contexto da prática, que, por sua vez, está envolvido pelo contexto de influência que conseqüentemente reverbera no contexto da produção de texto. Ou seja, os programas são políticas públicas imersas em uma arena de disputa de interesses, sofrendo influências dos órgãos, dos grupos de interesses e de todos envolvidos na política. Conseqüentemente, essas disputas se consolidam no que os autores chamam de contexto da produção de texto, em que os textos políticos, legais e oficiais são produzidos diante dessa influência, envolvidos, portanto, por um contexto da prática, no caso em questão, a flexibilização da política, que sempre é revista, recriada e reinterpretada.

Nesse sentido, foi realizada uma análise das resoluções, decretos e portarias que incidem sobre o Proinfância. De acordo com o portal do FNDE, a resolução nº 19, de 13 abril de 2006, ainda não versava sobre o Proinfância, porém, constatava-se como um prenúncio, pois aprovava a assistência financeira suplementar a projetos de construção, ampliação, reforma, pequenos reparos e equipamentos para escolas públicas da educação básica, no exercício de 2006, e a descrição das documentações que os interessados deveriam apresentar.

Algumas dessas documentações são posteriormente utilizadas no próprio Proinfância, como: a necessidade do projeto arquitetônico, o orçamento e cópia do documento do imóvel ou do terreno.

Essa resolução, em seguida, foi acompanhada pela resolução nº 3, de 3 de março de 2006, que estabelece os documentos necessários à comprovação de regularidades para a transferências de recursos no tocante à resolução anterior.

Surge, então, a resolução nº 6, de 24 de abril de 2007, texto legal conhecido como a lei do Proinfância. O documento apresenta os critérios de agrupamento e classificação dos municípios entre populacional, educacional e vulnerabilidade social; estabelece as orientações e diretrizes para execução e assistência financeira suplementar ao Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil.

A partir de então, os municípios puderam enviar seus projetos através do PAR, para que os municípios tivessem acesso a esta política pública por convênio.

O decreto nº 6494, de 30 de junho de 2008, dispõe sobre o Proinfância como fortalecimento da resolução nº 6, de 24 de abril de 2007, primeira a incidir sobre o programa. O documento é mais definido, uma vez que deixa evidente em seu texto que o programa não se trata apenas da criação de unidades, mas também da reestruturação

e aquisição de equipamentos, além de estabelecer as obrigações de dois importantes órgãos: o FNDE, que ficará responsável pelos procedimentos para apresentação, seleção e aprovação das propostas, e o MEC, que definirá critérios de priorização de atendimento, devendo o poder executivo analisar os limites orçamentários e financeiros.

Desta feita, em 2010, o modelo de implementação trazido pela resolução nº 6, de 24 de abril de 2007, modificado a partir da resolução nº 38, de 29 de dezembro de 2010, em que o Proinfância passa a fazer parte do PAC 2.

Em dezembro do mesmo ano, a resolução nº 39 surgiu a fim de determinar prazo aos municípios para correção e envio ao FNDE das obras não aprovadas e não arquivadas para análise das propostas de implantação das unidades de educação infantil do Proinfância. Novos prazos são estipulados para que os municípios apresentem a documentação que consta ausente.

Porém, a resolução nº 3, de 31 de janeiro de 2011, altera essa determinação, estabelecendo novo prazo. No documento, a data da resolução anterior foi alterada, e não aparece mais. Ao mesmo tempo, a alteração mostra a dificuldade dos municípios em se adequar e a flexibilidade do programa.

Em 21 de março de 2011, surge a resolução de nº 13, que incide sobre os recursos destinados aos municípios, estados e ao Distrito Federal, estabelecendo os critérios de transferência automática, a título de apoio financeiro, para construção de unidades de educação infantil – Proinfância, quadras esportivas escolares cobertas e cobertura de quadras escolares no âmbito do PAC 2.

**A resolução nº 69, de 28 de novembro de 2011, também estabelece critérios, e, diferentemente da anterior, apresenta os agentes e suas responsabilidades, alterações na lei de licitação, bem como o surgimento dos** projetos arquitetônicos próprios apresentados por municípios, estados e pelo Distrito Federal, a divisão das parcelas dos recursos e de como serão passados (porcentagens). São muitas mudanças com relação às obrigações dos agentes. Como o programa está sendo ampliado e sempre flexibilizado, mudam-se as obrigações dos agentes.

Por fim, essas duas resoluções foram revogadas pela resolução nº 25, de 14 de junho de 2013, por se tratar também de construção de unidades e, nesse caso, surge a utilização de metodologias inovadoras, atribuindo novas obrigações aos agentes, aos atores presentes nesse programa, como por exemplo, a busca de fornecedores das tecnologias inovadoras.

A resolução nº 30, de 16 de junho de 2011, define prazo para que municípios que estão com sua situação “em diligência” organizem-se para ter suas propostas de implantação reanalisadas. Consequente, as resoluções nº 33, de 5 de julho de 2011, e nº 58, de 4 de novembro de 2011, surgem apenas como informe dos municípios contemplados na terceira e quarta chamadas com unidades de educação infantil do programa Proinfância e com quadras escolares poliesportivas no âmbito do PAC 2. Em 2012, são realizados

importantes alterações na lei no que tange ao financiamento; a resolução nº 13, de 8 de junho de 2012, adequa-se aos municípios, estabelecendo novos critérios de transferência automática, renovando inclusive as disposições com relação à responsabilidade dos agentes. Nesse mesmo ano surge a resolução nº 29, de 27 de julho de 2012, que não incide diretamente sobre o Proinfância, apenas autoriza a transferência de recursos financeiros aos municípios e ao Distrito Federal com a finalidade de prestar apoio financeiro suplementar à manutenção e desenvolvimento da educação infantil para o atendimento em creches de crianças de 0 a 48 meses cujas famílias sejam beneficiárias do programa Bolsa Família, incidindo, assim, sobre o Proinfância, uma vez que o programa versa sobre o acesso a creches e suas unidades serão beneficiadas.

Em seguida, a resolução nº 38, de 24 de agosto de 2012, trata do financiamento para estabelecimento público da educação infantil, não apenas do Proinfância. Acompanhada da resolução nº 39, de 24 de agosto de 2012, que altera a resolução nº 29, de 27 de julho de 2012, exigindo cadastro dos municípios e do Distrito Federal no Sistema Integrado de Monitoramento e Controle (Simec) para monitoramento da quantidade de matrículas de crianças de 0 a 48 meses de famílias beneficiárias do programa Bolsa Família do ano anterior em creches públicas ou conveniadas com o poder público, em tempo parcial ou integral. A resolução nº 2, de 19 de fevereiro de 2013, propõe novas alterações no que diz respeito à resolução nº 13, de 8 de junho de 2012, aumentando o prazo para a finalização das obras.

Em 2013, a resolução nº 15, de 16 de maio de 2013, estabelece critérios e procedimentos para a transferência automática de recursos financeiros a municípios e ao Distrito Federal para a manutenção de novos estabelecimentos públicos de educação infantil a partir do exercício de 2013, sendo seguida consequentemente pela portaria nº 110, de março de 2014, que incide sobre o projeto de engenharia, uma vez que o programa passa a ser estudado para que as unidades possam ser construídas através de metodologias inovadoras, sendo necessária a distribuição de novos recursos. Diante dessa demanda, a resolução nº 25, de 14 de junho de 2013, estabelece os critérios de transferência automática de recursos a municípios e ao Distrito Federal, a título de apoio financeiro, para construção de unidades de educação infantil – Proinfância –, com utilização de metodologias inovadoras. Ainda no que diz respeito às metodologias inovadoras e seu financiamento, outras definições foram estabelecidas, bem como procedimentos e orientações para apresentação, análise e aprovação de projeto técnico de engenharia, visando à assistência financeira aos estados, Distrito Federal e municípios no âmbito das ações de infraestrutura educacional.

Diante desse quadro, vale ressaltar que o Proinfância não apenas possui leis e recursos próprios, mas também se constitui de leis e recursos de outros âmbitos, pois, por se tratar de um programa voltado à educação infantil, algumas leis que versam sobre a educação

também se aplicam a ele. Segundo Ball (2005, 2006), no contexto da produção de textos, leis, decretos, resoluções e fins não têm, necessariamente, coerência e clareza internas, e podem inclusive ser contraditórios, principalmente serem resultado de disputas e acordos. Nesse sentido, Rezende (2013) alega que a legislação que incide sobre o Proinfância não detalha nuances de como as atividades e subatividades são realizadas na prática.

Por fim, para além das questões aqui explanadas, percebemos que a legislação relacionada ao Proinfância é complexa e sujeita à reinterpretação dos diferentes atores nos planos municipais, estaduais e federal, uma vez que esse é um programa intergovernamental (BALL, 2001, 2005, 2006; BALL et al., 2016; MAINARDES, 2006).

Sendo assim, destacamos a flexibilidade do programa em se adequar às diferentes situações locais a partir da escuta dos diferentes atores envolvidos, de alguma forma, em seu processo de implantação.

# CAPÍTULO 6 - OS DADOS OFICIAIS DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL: ACESSO E QUALIDADE EM QUESTÃO

Apesar das metas dos recentes planos nacionais de educação (BRASIL, 2001, 2014) ainda estarem distantes de serem cumpridas, as estatísticas oficiais mostram a evolução do atendimento no que diz respeito ao aumento do acesso e da qualidade na educação infantil no país.

Os dados apresentados na Tabela 1 e na Tabela 2 mostram a evolução da taxa de cobertura entre 2011 e 2019.

**Tabela 1 – Taxa de cobertura em creches e pré-escolas, em percentual - 2011-2019**

Nível	Anos								
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Creche	25,4	25,7	27,9	29,6	30,4	31,9	34,1	35,6	37,1
Pré-escola	85,6	85,8	87,9	89,1	90,5	91,6	93	93,8	95,5

**Fonte: MEC/Inep/Deed.**

**Tabela 2 – Taxa de variação da cobertura em creches e pré-escolas, em percentual – 2011-2012 - 2018-2019 e 2011-2019**

Nível	Períodos								
	2011 - 2012	2012 - 2013	2013 - 2014	2014 - 2015	2015 - 2016	2016 - 2017	2017- 2018	2018 - 2019	2011 - 2019
Creche	1,2	8,6	6,1	2,7	4,9	6,9	4,4	4,2	46,1
Pré-escola	0,2	2,4	1,4	1,6	1,2	1,5	0,9	1,8	11,6

**Fonte: MEC/Inep/Deed.**

No intervalo apresentado, observa-se o crescimento desse indicador tanto no que se refere ao atendimento em creches – 46,1% na taxa de cobertura – como em pré-escolas – 11,6%. Destaca-se o maior crescimento percentual da taxa de cobertura em creches, o que revela os efeitos das políticas de inclusão das crianças pequenas nos sistemas de ensino do país e a diminuição das desigualdades históricas já mencionadas.

No mesmo sentido, a Tabela 3 apresenta a série 2011-2019 do número de estabelecimentos de creches e pré-escolas.

**Tabela 3 – Número de estabelecimentos de educação infantil – 2011-2019**

Nível	Anos								
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Creche	49.582	53.549	56.870	59.408	63.221	65.249	67.902	69.745	71.403
Pré-escola	107.613	109.004	108.470	107.533	105.985	106.204	105.200	103.260	102.335

**Fonte: MEC/Inep/Deed.**

**Tabela 4 – Taxa de variação dos estabelecimentos de educação infantil, em percentagem – 2011-2012 - 2018-2019 e 2011-2019**

Nível	Períodos								
	2011 - 2012	2011 - 2012	2011 - 2012	2011 - 2012	2011 - 2012	2011 - 2012	2011 - 2012	2011 - 2012	2011 - 2019
Creche	8,0	6,2	4,5	6,4	3,2	4,1	2,7	2,4	0,4
Pré-escola	1,3	-0,5	-0,9	-1,4	0,2	0,9	-1,8	-0,9	0,0

**Fonte: MEC/Inep/Deed. Elaboração própria**

A Tabela 4 revela o crescimento de 44% no número de creches e a diminuição de 4,9% no número de pré-escolas. O fato de haver um decréscimo no número de estabelecimentos de pré-escola pode estar relacionado à meta de atendimento à faixa etária de 0 a 3 anos, que antes era preterida. Salienta-se que, mesmo não tendo o crescimento no número de estabelecimentos, a taxa de cobertura em pré-escolas aumentou no período investigado.

A Tabela 5 traz um indicador de qualidade no atendimento educacional ligado à proporção de docentes com curso superior completo que atuam em creches e pré-escolas.

**Tabela 5 – Proporção de docentes em creches e pré-escolas com curso superior completo, em percentagem – 2011-2019**

Nível	Anos								
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Creche	51,6	56,2	59,6	61,7	61,9	64,6	66,6	68,3	75,1
Pré-escola	55,4	59,3	62,3	64,9	65,8	67,6	69,3	71,9	79,0

**Fonte: MEC/Inep/Deed.**



**Tabela 6 – Taxa de variação da proporção de docentes da educação infantil com curso superior completo, em percentagem – 2011-2012 - 2018-2019 e 2011-2019**

Nível	Períodos								
	2011 - 2012	2012 - 2013	2013 -2014	2014 -2015	2015 - 2016	2016 -2017	2017- 2018	2018 - 2019	2011 - 2019
Creche	8,9	6,0	3,5	0,3	4,4	3,1	2,6	10,0	45,5
Pré-escola	7,0	5,1	4,2	1,4	2,7	2,5	3,8	9,9	42,6

**Fonte: MEC/Inep/Deed.**

A Tabela 6 apresenta o crescimento de 45,5% na proporção de docentes com curso superior em creches e de 42,6% nas pré-escolas quando comparados os dados de 2011 e 2019. Esse dado é relevante na discussão sobre a qualidade da educação infantil e revela a direção das políticas, além do acesso e da oferta.

A Tabela 7 apresenta alguns dados relativos à infraestrutura e recursos de creches e pré-escolas brasileiras a partir dos microdados do Censo Escolar de 2018.

**Tabela 7 – Infraestrutura e recursos disponíveis em instituições de educação infantil da rede pública, em percentagem - 2018**

Infraestrutura	Creche	Pré-escola
Infraestrutura		
Parque infantil	40,0	28,6
Sala para leitura	15,4	15,7
Banheiro dentro do prédio	89,6	85,0
Banheiro adequado à educação infantil	51,4	34,3
Água filtrada	87,7	82,6
Abastecimento de água		
Água via rede pública	70,4	57,7
Água via poço artesiano	14,8	19,8
Água cacimba/cisterna/poço	11,9	15,2
Outros	3,2	7,1
Inexistente	4,1	4,9
Esgoto sanitário		
Esgoto via rede pública	40,9	31,1
Fossa	56,7	63,5
Inexistente	4,0	6,8
Energia elétrica		
Energia via rede pública	98,7	96,6

**Fonte: Microdados do Censo Escolar, 2018.**

Os itens relacionados às dependências das escolas de educação infantil e aos serviços públicos oferecidos continuam a refletir a precariedade dessas instituições de

ensino quando se constata que em 4,1% das creches e 4,9% das pré-escolas inexistem abastecimento de água. Da mesma forma, 4% das creches e 6,8% das pré-escolas não contam com esgotamento sanitário.

No entanto, observa-se que as desigualdades históricas que separam as trajetórias educacionais de crianças em creches e pré-escolas não ficam tão evidentes e, em alguns itens, as creches apresentam melhores condições, o que também parece ser resultado das políticas que tendem a dar uma maior visibilidade aos bebês e crianças pequenas, apesar das precariedades ainda existentes.

# CAPÍTULO 7 - ANÁLISE DA IMPLANTAÇÃO DO PROINFÂNCIA NO BRASIL

A seguir, analisaremos alguns dados da implantação do Proinfância, com o intuito de oferecer elementos que auxiliem na compreensão e avaliação das políticas públicas de educação infantil no Brasil.

Para essa apresentação, foram realizadas buscas de dados sobre o Proinfância no Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) e no Simec1 do FNDE, que contêm as informações relativas ao processo de execução das obras dos programas do MEC, inseridas pelos fiscais das obras nos municípios.

Os dados desse sistema contêm muitas imprecisões e erros de preenchimento identificados nas nossas análises que atribuímos ao fato de a plataforma depender das informações inseridas por um número grande de pessoas – gestores municipais e estaduais, secretários municipais e estaduais, assessores de prefeituras e estados, fiscais do MEC etc. – com diferentes níveis de conhecimento sobre a plataforma. Considerando esses erros e imprecisões, filtramos algumas informações para a análise que apresentaremos.

A análise das informações do FNDE revelou 6.675 convênios firmados com mais de 0% de percentual de execução da obra, ou seja, com obras iniciadas. Entre esses convênios, 6.541 eram para construção de novas unidades de educação infantil e 134 para ampliação de unidades já existentes, conforme a Tabela 8.

**Tabela 8 – Número de convênios por tipo de obra**

Tipo de obra	Número de convênios
Construção de nova unidade Tipo A	268
Construção de nova unidade Tipo B	3.575
Construção de nova unidade Tipo C	1.414
Construção de nova unidade Tipo 1	712
Construção de nova unidade Tipo 2	568
Ampliação de unidade existente	134
Não identificado	4
Total	6.675

**Fonte: elaboração própria a partir de dados do FNDE (2020).**

<sup>1</sup> Os dados analisados foram acessados em diferentes momentos entre 2017 e 2020. Observou-se que não houve significativas mudanças nesse período. Disponível em: <http://simec.mec.gov.br/painelObras/lista.php>. Acesso em: 8 jan. 2020.

O projeto Tipo B foi o mais utilizado, provavelmente por sua maior capacidade de atendimento. Observa-se que, apesar dos estudos apontarem problemas em relação à rigidez dos projetos, o Tipo A, que designa um projeto proposto pelo município, é muito pouco adotado. Esse dado pode indicar as dificuldades técnicas, de recursos humanos ou de gestão nos municípios na apresentação de propostas que sejam adequadas a suas realidades locais (SIMÕES; LINS, 2013).

Foram identificados convênios firmados em 3.708 municípios de todos os estados brasileiros, conforme a Tabela 9.

**Tabela 9 – Estados e municípios com convênio do Proinfância**

Região	Estados e Municípios	Nº de convênios no estado	Nº de municípios contemplados
Norte	Acre (22 municípios)	34	16
	Amapá (16 municípios)	13	3
	Amazonas (62 municípios)	141	49
	Pará (144 municípios)	354	122
	Rondônia (52 municípios)	60	35
	Roraima (15 municípios)	30	11
	Tocantins (139 municípios)	143	107
Nordeste	Alagoas (102 municípios)	141	72
	Bahia (417 municípios)	556	297
	Ceará (184 municípios)	273	149
	Maranhão (217 municípios)	337	169
	Paraíba (223 municípios)	177	134
	Pernambuco (185 municípios)	255	139
	Piauí (224 municípios)	148	107
	Rio Grande do Norte (167 municípios)	153	106
Sergipe (75 municípios)	65	37	
Centro-O-este	Distrito Federal (território autônomo)	60	1
	Goiás (246 municípios)	286	150
	Mato Grosso do Sul (79 municípios.)	150	77
	Mato Grosso (141 municípios)	214	115
Sudeste	Espírito Santo (78 municípios)	88	44
	Minas Gerais (853 municípios)	823	531
	Rio de Janeiro (92 municípios)	120	50
	São Paulo (645 municípios)	667	345
Sul	Paraná (399 municípios)	528	293
	Rio Grande do Sul (497 municípios)	556	354
	Santa Catarina (295 municípios)	303	195
Total		6.675	3.708

**Fonte: elaboração própria a partir de dados do FNDE (2020).**

Destaca-se, aqui, a construção de instituições do Proinfância em todas as regiões do Brasil, em todos os estados e em mais de dois terços dos municípios. A abrangência e o alcance do programa revelam sua importância na constituição das políticas de educação infantil do país nas duas últimas décadas.

Os dados da plataforma registram 4.230 obras concluídas – 100% do percentual de execução da obra – e 34 obras canceladas. Considerando o número de convênios firmados sem cancelamento e com obras iniciadas – percentual de execução maior que 0% – num total de 6.641, 63,69% dos registros indicam as obras como concluídas.

A Tabela 10 mostra o percentual de execução das obras.

**Tabela 10 – Número e percentual de obras segundo percentual de execução**

Percentual de execução	Nº de obras	Percentual de obras
Obras com mais de 50% de execução	5.524	83,2
Obras com mais de 75% de execução	4.903	73,8
Obras com mais de 90% de execução	4.495	67,7

**Fonte: elaboração própria a partir de dados do FNDE (2020).**

Os percentuais de execução da obra acima de 90% apontam a eficiência do programa em mais de dois terços dos convênios firmados com os municípios. A execução de mais de 50% da obra em mais de 80% dos convênios indica quanto o Proinfância já conseguiu propagar uma concepção dos espaços necessários de educação infantil, mesmo que a obra ainda não esteja concluída e em funcionamento até o momento da coleta dos dados.

Gestores, professores e famílias tomaram conhecimento de como deve ser uma instituição de educação infantil ao se aproximarem de uma obra do programa. O Proinfância possibilita aos gestores e professores a construção de um projeto político-pedagógico para a educação pública das crianças pequenas.

O direito à educação de qualidade passa também por lutas e conquistas da sociedade: diante de uma obra do Proinfância, a comunidade tem a possibilidade de reivindicar esse direito dos gestores municipais da educação. A compreensão e consciência dos direitos impulsiona a busca para que se concretizem.



## CAPÍTULO 8 - ANÁLISE DA IMPLANTAÇÃO DO PROINFÂNCIA NO NORDESTE

A seguir, discutimos os resultados das análises dos dados referentes à implantação do Proinfância nos municípios da região Nordeste, considerando os resultados por estado.

Na Tabela 11, apresentamos os dados referentes ao número de processos de convênios abertos por ano para construção de unidades do Proinfância firmados entre o FNDE e os municípios do Nordeste, com o intuito de observar e buscar entender possíveis aumentos ou reduções no programa durante o período de 2007 a 2017.

**Tabela 11 – Número de processos por ano do termo/convênio**

	Ano do termo/convênio											Total
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
Nº de processos	89	76	236	195	455	350	712	715	0	7	0	2.856

**Fonte: Dados do Simec, elaboração própria.**

**Nota: Em 21 termos o município não registrou no Simec o ano do convênio.**

A análise desses dados aponta para o aumento considerável no número de processos e assinaturas de termo/convenio entre 2011 e 2014, revelando a ampliação do Proinfância nos municípios do Nordeste, especialmente nesse período. Essa ampliação se deve à alteração da forma oficial de execução do Proinfância que passou a ser no âmbito do PAC 2, que é um programa do governo federal com a missão de promover o crescimento do país por meio de investimentos e estímulo à economia.

Com o advento do PAC 2, o Proinfância ganha mais recursos e torna-se uma das mais importantes ações do governo federal para a ampliação do atendimento na etapa da educação infantil. Porém, pudemos analisar que apenas sete convênios foram firmados em 2016, indicando uma possível paralisação do programa.

Na Tabela 12, estão apresentados os números de convênios/termos fechados por estado da região Nordeste

**Tabela 12 – Convênio/termos fechados por estado do Nordeste**

Estados do Nordeste	Nº de convênios
Alagoas	185
Bahia	676
Ceará	434
Maranhão	437
Paraíba	256
Pernambuco	383
Piauí	193
Rio Grande do Norte	186
Sergipe	106
Total	2.856

**Fonte: elaboração própria a partir de dados do Simec.**

Com os dados da Tabela 12, percebemos que os municípios que mais fecharam convênios/termos foram Bahia, Ceará e Maranhão, somando mais de 50% dos convênios/termos assinados no Nordeste. Isso se deve, muito possivelmente, ao tamanho desses estados e ao número de municípios.

O percentual de conclusão dos convênios fechados em cada estado do Nordeste é apresentado na Tabela 13.

**Tabela 13 – Unidades concluídas, termos assinados e percentuais de conclusão das obras por estado**

Estados do Nordeste	Nº de unidades concluídas	Nº de termos assinados	% de unidades concluídas
Alagoas	55	185	29,7
Bahia	255	676	37,7
Ceará	129	434	29,7
Maranhão	95	437	21,7
Paraíba	98	256	38,3
Pernambuco	103	383	26,9
Piauí	42	193	21,8
Rio Grande do Norte	74	186	39,8
Sergipe	20	106	18,9
Total	871	2.856	30,5

**Fonte: elaboração própria a partir de dados do Simec.**

Os estados que mais concluíram as creches do Proinfância foram Bahia, que tem o maior número de convênios/termos fechados do Nordeste; Paraíba que tem um número bem menor, porém, ainda é o quinto estado que mais fechou convênios na região; e Rio Grande do Norte, que tem o terceiro menor número de termos/convênios fechados no programa.



As razões que explicam esses percentuais não estão no âmbito do presente estudo, localizando-se na esfera da gestão municipal. Para uma investigação que alcançasse a explicação desses resultados, seria necessária uma pesquisa de cunho qualitativo que tivesse como foco os gestores municipais.

Na Tabela 14, são identificados quais dos tipos de projetos arquitetônicos disponibilizados pelo FNDE tiveram maior adesão pelos municípios dos estados do Nordeste.

**Tabela 14 – Modelos de projetos padrões para educação infantil e adesão pelos estados da região Nordeste**

Tipo de creche	
Modelo do projeto	Nº de projetos
Tipo A	7
Tipo B	1011
Tipo C	448
MI B	338
MI C	168
Projeto 1	525
Projeto 2	359
Total	2.856

**Fonte: elaboração própria a partir de dados do Simec.**

As creches tipo B e C tiveram maior adesão pelos municípios. Esses eram os projetos arquitetônicos disponíveis entre 2012 e 2013, período em que houve grande aumento no número de convênios/termos fechados (Tabela 3).

O projeto tipo A foi o que teve menor adesão dentre todos, o que podemos atribuir à falta de capacidade técnica dos municípios, já que esse projeto é desenvolvido pelos próprios municípios e enviado para análise dos arquitetos do FNDE para liberação da verba da construção pelo governo federal, diferentemente dos outros, que são disponibilizados já prontos pelo FNDE.

Na Tabela 15 é apontado o percentual de conclusão dos tipos de projetos no Nordeste.

**Tabela 15 – Percentual de unidades concluídas de cada tipo de projeto no Nordeste**

Tipo de creche	
Modelo do projeto	Percentual de unidades concluídas
Tipo A	28,6
Tipo B	54,7
Tipo C	59,8
MI B	8,0
MI C	1,2
Projeto 1	0,4
Projeto 2	0,3

**Fonte: elaboração própria a partir de dados do Simec.**

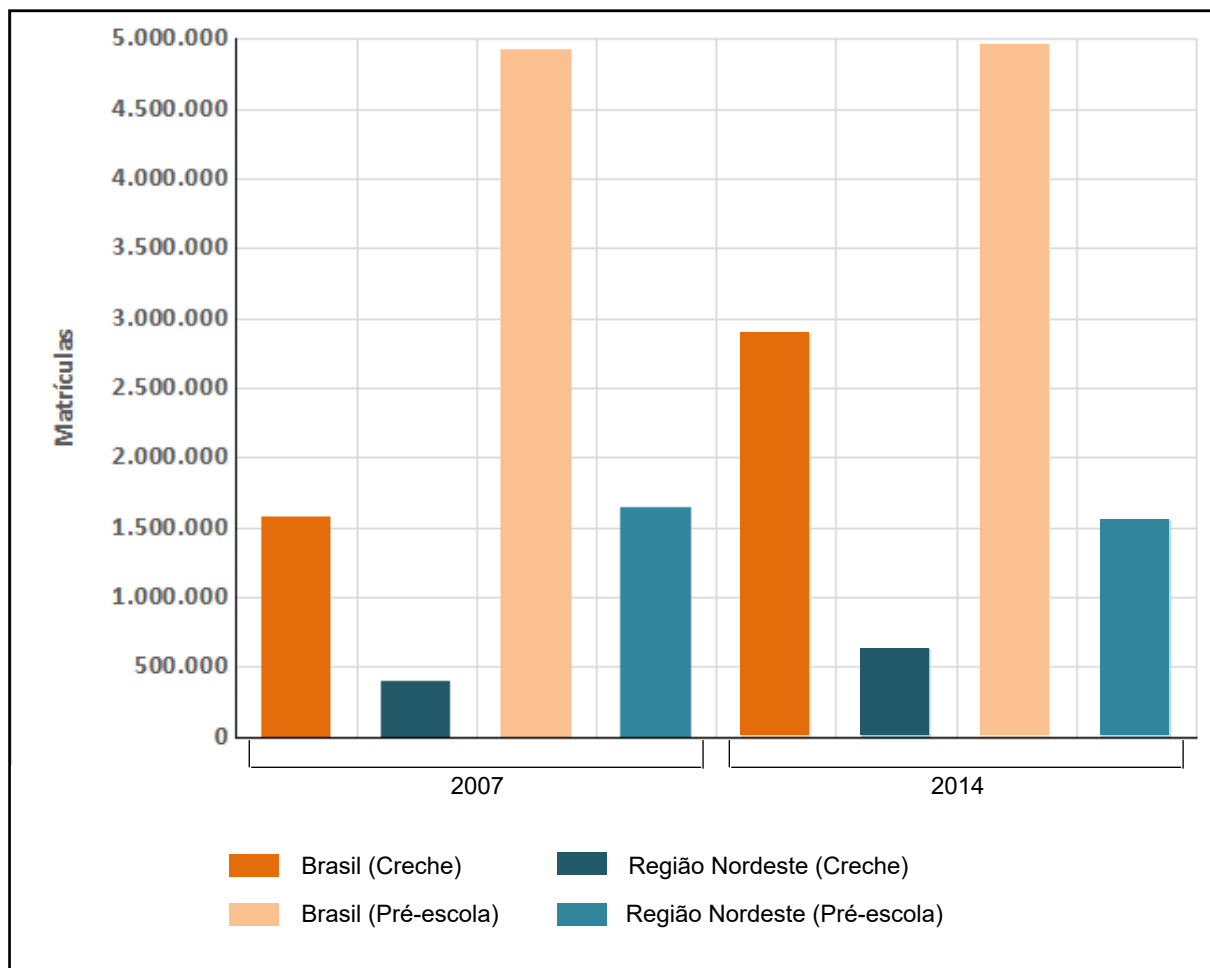
Os dados da tabela mostram que os projetos tipo B e C foram os que tiveram mais adesão pelos municípios e os com maior percentual de conclusão. O Projeto Padrão Tipo B, que representa mais de 30% dos projetos assinados no Nordeste, tem capacidade de atendimento de até 224 crianças, em dois turnos – matutino e vespertino –, e 112 crianças em período integral e, analisando o número de creches do tipo B concluídas na região, chegamos ao número de 123.872 vagas com funcionamento em dois turnos ou 61.936 em período integral.

Já o Projeto Padrão Tipo C tem capacidade de atendimento de até 120 crianças, em dois turnos – matutino e vespertino –, e de 60 crianças em período integral, somando 32.160 vagas em turnos diferentes e 16 mil em período integral.

Dessa forma, considerando apenas as vagas criadas por esses dois tipos de projetos arquitetônicos, os mais utilizados pelos municípios, o Proinfância criou de 77.936 a 156.042 vagas na educação infantil, entre as vagas para um ou dois turnos.

No Gráfico 1 é representado o fluxo de matrículas tanto para creche como para pré-escola, no Nordeste e no Brasil em 2007 e 2014.

Gráfico 1 – Fluxo de matrículas em educação infantil no Nordeste e Brasil – 2007 e 2014



Fonte: Inep.

Nesse gráfico, na etapa da creche, tanto na região Nordeste como no Brasil, o número de matrículas aumentou em aproximadamente 50%; no Nordeste o número de matrículas passou de 401.615, em 2007, para 630.038, em 2014, totalizando 228.423 novas matrículas na região. Já em todo o Brasil, passou de 1.579.581, em 2007, para 2.891.976, em 2014, somando mais de 1.576.689,24 novas matrículas no segmento da creche.

Já na etapa da pré-escola, a região Nordeste teve uma diminuição de aproximadamente 5%, ou seja, de 97.995 no número de matrículas, passando de 1.640.669, em 2007, para 1.542.674, em 2014. No Brasil, houve um aumento de menos de 1% no número de matrículas, que passou de 4.930.287, em 2007, para 4.964.015, em 2014.

Essa diminuição no fluxo de matrícula provavelmente se deve às mudanças no sistema de ensino no Brasil a partir da Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006, que ampliou o ensino fundamental de 8 para 9 anos, incluindo, assim, as crianças de 6 anos, que saíram da pré-escola.

Na Tabela 16 é identificada a porcentagem do Produto Interno Bruto (PIB) destinada a cada etapa da educação no período 2000-2017.

**Tabela 16 – Percentual de investimento público total em educação em relação ao PIB por nível de ensino no Brasil – 2000-2017**

Ano	Todos os níveis de ensino	Níveis de ensino					
		Educação básica	Educação infantil	Ensino Fundamental		Ensino médio	Educação superior
				De 1ª a 4ª séries ou anos iniciais	De 5ª a 8ª séries ou anos finais		
2000	4,6	3,7	0,4	1,5	1,2	0,6	0,9
2001	4,7	3,8	0,4	1,4	1,3	0,7	0,9
2002	4,7	3,8	0,3	1,6	1,3	0,5	0,9
2003	4,6	3,7	0,4	1,5	1,2	0,6	0,9
2004	4,5	3,7	0,4	1,5	1,2	0,5	0,8
2005	4,5	3,6	0,4	1,5	1,2	0,5	0,9
2006	4,9	4,1	0,4	1,6	1,5	0,6	0,8
2007	5,1	4,2	0,4	1,6	1,5	0,7	0,9
2008	5,3	4,4	0,4	1,7	1,6	0,7	0,9
2009	5,6	4,7	0,4	1,8	1,7	0,8	0,9
2010	5,6	4,7	0,4	1,8	1,7	0,8	0,9
2011	5,8	4,8	0,5	1,7	1,6	1,0	1,0
2012	5,9	4,9	0,6	1,7	1,5	1,1	1,0
2013	6	4,9	0,6	1,6	1,5	1,1	1,1
2014	6	4,9	0,7	1,6	1,5	1,1	1,1
2015	6,2	4,9	0,7	1,6	1,4	1,1	1,3
2016	6,3	4,9	0,7	1,6	1,4	1,2	1,4
2017	6,3	4,8	0,7	1,6	1,3	1,2	1,5

**Fonte: Inep/MEC.**

Na Tabela 16, identifica-se que a educação infantil e o ensino médio foram as únicas etapas que tiveram aumento no investimento direto do PIB (50%), enquanto os anos iniciais e finais do ensino fundamental não tiveram nenhum aumento em seus investimentos diretos do PIB, o que mostra o aumento no investimento na etapa da educação infantil desde a criação do Proinfância.

Embora não tenha sido declarado de forma oficial, o programa encontra-se praticamente paralisado, visto que, desde 2015, só foram firmados sete convênios no Nordeste.

# **CAPÍTULO 9 - ANÁLISE DE UNIDADES EM FUNCIONAMENTO DO PROINFÂNCIA: ESTUDOS DE CASO**

Neste capítulo, apresentaremos dados qualitativos coletados em duas unidades do Proinfância em funcionamento: uma na zona urbana de uma capital nordestina e uma na zona rural de um município de Pernambuco. Por motivos éticos, não mencionaremos o nome do município, mantendo, assim, a identidade das entrevistadas em sigilo.

A análise considerou os documentos do MEC sobre qualidade na educação infantil e os estudos na área. A seguir, apresentaremos a perspectiva de qualidade que utilizamos para esse estudo.

## **9.1 CONCEPÇÕES DE QUALIDADE NA EDUCAÇÃO INFANTIL**

De acordo com Souza, Moro e Coutinho (2015), a qualidade é relativa ao ponto de vista, pode variar de acordo com o que se considera desejável, oportuno e significativo e possui uma natureza política, por depender dos valores de referência de cada pessoa ou grupo de interesse. As autoras evidenciam que “a qualidade não pode ser concebida como um conjunto de padrões, definidos de cima para baixo e a priori, aos quais é preciso adequar-se”, ou seja, não é fixa e deve-se ter oportunidade de diálogo e negociação entre as partes interessadas. Portanto, é um tema que envolve um grupo variado de atores, como pais, alunos, professores, gestores, políticos etc. (SIMÕES, LIMA 2015).

Refletir a respeito da qualidade de ensino no Brasil implica uma reflexão mais ampla sobre as desigualdades de oportunidade vividas dentro e fora das escolas e sobre as divergências de objetivos entre as políticas educacionais e os interesses de mercado (CAMPOS, 2012). Desse modo, Simões e Lima (2015) ressaltam que “a discussão sobre a qualidade na educação passa pela discussão da cidadania, da equidade de oportunidades e do respeito à diversidade”.

Essa temática vem sendo explorada não apenas na literatura, mas também tem obtido seu protagonismo; no ano de 1999 foram instituídas as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (Resolução CEB nº 1, de 7 de abril de 1999) e as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação de docentes da Educação Infantil e

dos anos iniciais do Ensino Fundamental, em nível médio, na modalidade Normal (Resolução CNE/CEB nº 2, de 19 de abril de 1999). A primeira trata-se de um documento orientador do trabalho pedagógico, enquanto a segunda focaliza a questão da formação adequada ao professor (BRASIL, 2006c).

No ano seguinte, foram aprovadas as Diretrizes Operacionais para a educação infantil (Parecer CNE/CEB nº 4, de 16 de fevereiro de 2000), elas tratam da vinculação das instituições de educação infantil aos sistemas de ensino e às questões que interferem na qualidade do atendimento: proposta pedagógica, regimento escolar, formação de professores e outros profissionais, espaços físicos e recursos materiais (BRASIL, 2006a).

Além das diretrizes aprovadas, outros documentos contribuíram ao debate, como os Parâmetros nacionais de qualidade para a educação infantil – volume 1 e 2, lançados em 2006, que exploram de forma ampla o conceito de qualidade na educação infantil, reforçam as determinações de divisão de competências contidos na LDB e PNE e, por fim, exploram 16 pontos denominados “Parâmetros de qualidade para instituições de educação infantil”, divididos entre temas relativos à proposta pedagógica, gestão, atuação profissional, interação profissional e infraestrutura (BRASIL, 2006b).

Em 2009, foi lançado pelo Ministério da Educação e pela Secretaria de Educação Básica o documento intitulado Indicadores da qualidade na educação infantil, que

- teve como objetivo “ser um instrumento que ajude as equipes e comunidade das instituições de educação infantil a encontrar seu próprio caminho na direção de práticas educativas que respeitem os direitos fundamentais das crianças e ajudem a construir uma sociedade mais democrática” (BRASIL, 2009b);
- foi elaborado com base em sete aspectos principais: planejamento institucional; multiplicidade de experiências e linguagens; interações; promoção da saúde; espaços, materiais e mobiliários; formação e condições de trabalho das professoras e demais profissionais; cooperação e troca com as famílias e participação na rede de proteção social (BRASIL, 2009b).

## 9.2 O ESTUDO

Para fazer a análise dos indicadores de qualidade em uma unidade do Proinfância, usamos como base as dimensões estabelecidas no documento “Indicadores de qualidade na educação infantil”. Esse documento foi formulado com a intenção de ser um instrumento de autoavaliação da qualidade das instituições de educação infantil, por meio de um processo participativo e aberto a toda a comunidade. No entanto, consideramos as

dimensões da qualidade do atendimento a partir de observações da rotina das instituições e de entrevistas com as gestoras e duas professoras de cada unidade.

As dimensões elencadas nos documentos que buscamos avaliar por meio da observação e das entrevistas foram: planejamento institucional; interações; espaços; materiais e mobiliários; formação e condições de trabalho das professoras e demais profissionais; cooperação e troca com as famílias e participação na rede de proteção social.

## **9.3 RESULTADOS**

### **9.3.1 Centro Municipal de Educação Infantil – urbano**

Segundo a gestora do Centro Municipal de Educação Infantil (CMEI) urbano financiado pelo Proinfância que visitamos, 80% das crianças atendidas moram nas redondezas. A unidade foi inaugurada em dezembro de 2012 e passou a funcionar regularmente em 2013, atendendo a crianças de 0 a 6 anos.

Foram realizadas entrevistas com a gestora, a coordenadora pedagógica, duas professoras e uma auxiliar de sala (Apêndice IV).

Atualmente existem 11 turmas de creche e escola – primeiro ano do ensino fundamental. Funcionam na unidade: cinco turmas integrais de creche, com 15 a 25 alunos por classe e três turmas de primeiro ano, com 25 alunos por sala. A unidade conta com oito salas de aula para atender aos alunos e com alguns outros espaços: ateliê para realização de atividades de artes, biblioteca/sala de vídeo, sala de informática e parquinho amplo.

Na dimensão de formação e condições de trabalho das professoras e demais profissionais, observamos que o CMEI conta com a gestora, uma coordenadora pedagógica licenciada em ciências sociais e especializada em educação, 11 professoras, todas graduadas em pedagogia e pós-graduadas, 17 auxiliares do desenvolvimento infantil (ADI) graduados ou em graduação, não necessariamente em cursos relacionados à educação. Quando questionamos sobre as formações continuadas dos profissionais, soubemos que as professoras têm formações específicas para educação infantil no espaço de formação da prefeitura do Recife, Centro Paulo Freire, onde participam de uma ou duas formações por mês, dependendo de seu regime de contrato.

Referente à dimensão planejamento institucional – planejamento e preparo das aulas e atividades – a coordenadora pedagógica se queixou de não ter momentos específicos para se reunir, discutir e contribuir com o planejamento junto com as professoras. Quanto à formação continuada, as professoras têm diferentes regimes para os momen-

tos de planejamento, caso sejam concursadas da prefeitura ou contratadas. Uma delas informou que tem um dia por mês na própria unidade para realizar seus planejamentos.

Na dimensão espaços, materiais e mobiliários, todos os funcionários entrevistados elogiaram o espaço físico da unidade. Disseram que o espaço amplo facilita o trabalho pedagógico e que gostam dos materiais disponíveis para trabalho. Foi registrada a queixa sobre a falta de acesso à tecnologia – internet para as professoras preencherem o diário on-line e computador/TV em sala para usar com os alunos. Algumas mudanças foram feitas no projeto inicial da unidade depois que já estava em funcionamento: uma funcionária comentou sobre achar que nem todas as mudanças foram boas; por exemplo, nas salas do berçário havia paredes de vidro, o que a gestora considerava perigoso e julgou melhor trocar por acrílico transparente. Uma ADI dessa sala disse que os profissionais que lá trabalhavam concordaram e aprovaram a mudança. Já em relação a outras mudanças, ela informou que nem sempre as professoras e os funcionários são informados ou consultados. Por exemplo, parte de uma sala de berçário foi quebrada para se transformar numa sala de primeiro ano.

Na dimensão cooperação e troca com as famílias e participação na rede de proteção social, a gestora da unidade informou que acontecem quatro encontros anuais do conselho da escola. Inicialmente, todos os segmentos – pais, funcionários, professores e auxiliares – são reunidos para transmitir informes e, depois, são divididos em grupos. Em uma entrevista com umas das professoras, percebemos uma discordância quanto a isso, pois ela informou que não há conselhos na escola, demonstrando que nem todos têm conhecimento dos encontros do conselho escolar ou discordam da existência dele. Quanto à montagem do projeto político-pedagógico da escola, a gestora informou que as professoras e demais funcionários participavam, o que as professoras confirmaram. Em relação ao atendimento das famílias, acontecem quatro plantões pedagógicos anuais por grupo com as professoras. A maior parte dos funcionários entrevistados elogia o trabalho realizado pela gestora da unidade.

Pudemos perceber, nessa unidade, algumas divergências nas falas dos funcionários no que se refere à gestão participativa, como dito anteriormente: diferentemente do que afirmou a gestora, algumas nem sabiam da existência do conselho escolar e as mudanças feitas na estrutura física da unidade que, segundo a gestora, foram para melhoria do funcionamento, nem sempre foram levadas para consulta da comunidade, o que pode ser considerado uma falha, no ponto de vista da gestão participativa.

Apesar desses fatores, todos os funcionários elogiam a estrutura da creche e dizem que é um diferencial para garantir a realização de um trabalho pedagógico de qualidade, apesar de algumas queixas referentes a falta de materiais.



Em resumo, essa análise nos permite concluir que a adequação dos espaços é apontada como fator determinante para realização de um trabalho pedagógico de qualidade, embora não seja o único a garantir o acesso a uma educação infantil de qualidade.

Consideramos também que as dificuldades encontradas na gestão e nas práticas pedagógicas na unidade do Proinfância estudada são provenientes de outras dimensões do trabalho pedagógico além dos espaços físicos e que outras políticas, como as de formação docente, de currículo etc., necessitam de articulação para o desenvolvimento do trabalho pedagógico nessa etapa do ensino.

### **9.3.2 Centro Municipal de Educação Infantil – rural**

A unidade do Proinfância visitada se localiza na área rural de um município do agreste pernambucano e dispõe de quatro unidades que oferecem atendimento de educação infantil, duas delas situadas na região urbana: uma atende de forma exclusiva à creche e outra apenas à pré-escola. As outras duas estão situadas na zona rural: uma atende a todas as faixas etárias até o ensino médio, e a unidade do Proinfância visitada oferece creche e pré-escola.

Foram realizadas sete entrevistas semiestruturadas a partir de um roteiro. Participaram: a diretora de ensino do município, a coordenadora pedagógica, a gestora da instituição, duas professoras e duas monitoras. A primeira professora entrevistada é docente da turma de cinco anos, a segunda, da turma de quatro anos; as monitoras são docentes das duas turmas de maternal existentes (A e B). Cada entrevista durou entre 18 e 50 minutos.

Os cargos ocupados pela diretora de ensino, coordenadora pedagógica e gestora da instituição foram obtidos através de indicação do atual prefeito, e todas as professoras e monitoras entrevistadas são concursadas pelo município. A formação apresentada pelas docentes eram: a primeira professora entrevistada tinha graduação e especialização em geografia; a segunda professora entrevistada e uma das monitoras tinham formação superior em pedagogia; a segunda monitora entrevistada realizou o magistério.

A opção do município pela adesão ao programa Proinfância veio pela necessidade de auxílio financeiro, com o objetivo de atender às demandas internas e do PNE. A fala da diretora de ensino expõe essa realidade: “E a questão também que o município não tem como se manter só e eles oferecem até como recurso”.

O projeto arquitetônico escolhido pelo município foi o Tipo C, que é o menor, com capacidade total de 120 crianças, 60 pelo turno da manhã e 60 pelo turno da tarde. O processo de construção da unidade visitada foi concluído em junho de 2016 e, em agosto do mesmo ano, iniciou-se o funcionamento. A princípio, foram 60 alunos matriculados, mas, no ano de 2017, a capacidade máxima de crianças foi excedida, quando o número

de matrículas sobe para 100 alunos e para 155, em 2018. Por fim, em 2019, apresenta a primeira diminuição, com 143 matrículas. Inicialmente, a comunidade negou a necessidade de uma instituição de educação infantil no local a partir de uma compreensão do espaço da creche como um ambiente assistencialista com objetivo de auxiliar a mãe trabalhadora, não enxergando motivos de funcionamento da instituição, como podemos observar na fala da gestão:

E de imediato as pessoas me diziam assim: “Para que creche em [nome do município]? As mulheres daqui nem trabalham”. E foi preciso eu sair de casa em casa à procura de alunos para iniciar a creche, pois não se via a necessidade de creche.

A principal dificuldade durante o processo de implementação da obra foi o contato com MEC, descrito pelas entrevistadas como pouco acessível e muito burocrático, com uma dificuldade do ministério em compreender as necessidades específicas do município. Além disso, existia uma sobrecarga de atividades desenvolvidas pelos funcionários responsáveis pela Secretaria de Educação do município.

A infraestrutura e os equipamentos adquiridos foram amplamente elogiados e citados como fatores importantes para o bom funcionamento da creche; os espaços internos das salas de aula foram colocados de forma bastante positivas pelas professoras, como se pode observar nesta fala de uma delas:

Eu nunca tive uma sala grande assim, geralmente nas outras escolas os espaços são bem restritos para educação infantil [...] e de ar-condicionado muito menos, eu digo em sonho é... uma sala de ar-condicionado de educação infantil, onde passei nesses dez anos eu nunca tive não.

As professoras ouvidas não participaram da formação do projeto político-pedagógico da unidade, pois ainda não tinham assumido o cargo na época em que foi concebido. Era inexistente a participação de conselhos ou dos profissionais nas rotinas de decisões, o que mostra uma gestão centralizada. A comunicação entre a gestão e os profissionais foi avaliada como positiva pelos entrevistados.

O projeto arquitetônico mais adequado para o município depende diretamente de levantamento da demanda, pois apenas sabendo o número de vagas necessárias é que se pode decidir. Como dito anteriormente, o município optou pelo projeto Tipo C, com capacidade de 60 crianças por turno.

Durante nossa visita ao espaço, observamos alterações nos ambientes originais destinados pela planta do projeto: a sala multifuncional e de informática, assim como a dos

professores, foram adaptadas para salas de aula, situação confirmada pela gestão ao longo da entrevista e justificada pela necessidade de criação de novas salas de aula.

Compreendemos a partir das informações obtidas que o município, provavelmente por não ter uma identificação da demanda de crianças necessitadas das vagas na creche, optou por um projeto arquitetônico menor do que sua necessidade real. A partir disso, todas as críticas à infraestrutura feitas pelas professoras e pela própria gestão eram pela falta de espaços de brincadeiras e de espaços específicos para utilização dos professores, que eram previstos na planta original do projeto. A gestão explicita isso:

Eu preciso de uma salinha para atender os professores, pra gente se reunir [...] A questão também dá... de brincar né? Talvez a gente tivesse uma sala pra uma brinquedoteca, mas nesse caso agora cadê mais a sala pra brinquedoteca né?

Foram registradas especificidades nas rotinas descritas por cada uma das docentes, porém, todas as profissionais ressaltaram a recepção dos alunos de forma calorosa como o início da rotina diária. Outros aspectos foram comuns, como o diálogo sobre o dia anterior ou o final de semana, a contação de história como uma prática diária ou semanal, e atividades diárias de letramento. Duas das professoras entrevistadas focalizaram na questão da ludicidade dentro do aprendizado, e uma delas se mostrou incomodada com a obrigatoriedade, estabelecida pela gestão, das atividades escritas para casa:

Eu não sou muito de atividade escrita pra educação infantil, é um grande problema aqui, porque eu fui... aprendi educação infantil com ludicidade.

Sobre a utilização dos espaços, as professoras elogiaram os espaços internos das salas de aula, e a maioria afirmou utilizar o pátio principal para brincadeiras externas; apenas uma das professoras da pré-escola afirmou utilizar a região do parque de areia quinzenalmente.

As docentes disseram realizar planejamentos quinzenais e registros diários em cadernos, e informaram que as avaliações são feitas através da observação diária dos alunos e das atividades desenvolvidas; uma das professoras da pré-escola afirma realizar uma prova escrita semestral com os alunos.

Os materiais utilizados pelas profissionais foram bastante variados em todos os discursos: estiveram presentes o uso do retroprojeto, computador, quadro e cartazes. As crianças costumam fazer suas atividades em fichas ou nos cadernos individuais. São realizados também trabalhos com vídeo, contação de histórias, colagem e pintura.

Transporte de qualidade é essencial para a locomoção das crianças filhas de moradores do campo e, na instituição visitada, mais de 50% dos alunos residiam em regiões mais afastadas e necessitavam do transporte escolar. As duas instituições localizadas na zona rural utilizam o mesmo ônibus – do programa Caminho da Escola – para a locomoção.

Podemos perceber dentro do discurso dos entrevistados fatos que ressaltam, mesmo sem ter esse objetivo, algumas questões específicas de uma comunidade do campo, como a subsistência familiar voltada para plantação. Apesar disso, eram inexistentes aspectos específicos de instituições de educação na zona rural, como adaptação curricular, de calendário ou algum tipo de formação específica para os professores.

De acordo com as entrevistadas, a dimensão da intersetorialidade entre os serviços disponíveis no município é frequente; o contato com a Secretaria de Saúde foi bastante citado durante as falas, pois esse setor costuma realizar visitas com orientações de atendimento global da criança, no sentido físico, o que inclui os cuidados necessários com a comida, equipe de nutrição e de dentistas, vacinação. Também foram citadas palestras de orientação relativas a situações de violência familiar, como identificar abusos físicos e sexuais e como agir diante de tal situação.

A jornada de trabalho é de 30 horas semanais para professores e 40 horas semanais para os monitores. Na pré-escola, atuam em cada sala de aula um professor e um monitor, ambos com formação superior, na creche ocorreram informações divergentes sobre a formação dos profissionais, pois inicialmente nos informaram que atuavam dois monitores com nível superior, mas, em outro momento, fomos informados que atuava um monitor com nível superior e um auxiliar de limpeza com nível médio que atua nas salas de aula dando suporte aos monitores. Todos os docentes são concursados em nível superior, enquanto os auxiliares são concursados em nível médio.

Existe a garantia do piso salarial para os professores, porém, também houve informações divergentes sobre a existência de um plano de carreira. O município realiza formações semestrais com os professores, e todos os profissionais afirmam a ocorrência de reuniões internas da equipe, mas não foram informadas a frequência ou as pautas trabalhadas.

Das professoras entrevistadas, três não residiam no município da instituição, e utilizavam transporte particular com pagamento mensal oferecido por outro funcionário, dividido entre alguns funcionários que também residiam em municípios vizinhos. A profissional que residia no município ia ao trabalho caminhando.

De forma geral, os resultados apontam um impacto positivo na comunidade e nas condições de trabalho dos professores, decorrente da alta qualidade dos materiais e da estrutura oferecida pelo programa, e destacamos como aspecto positivo a realização de concursos que oferecem maior estabilidade para os profissionais atuantes.

As principais dificuldades relatadas foram relativas ao diálogo com o MEC e às mudanças na planta original realizadas pela gestão da instituição por falta de planejamento na escolha pela opção mais adequada para a localidade.

Não foram constatadas adequações de calendário, metodologia ou capacitação profissional relativos às especificidades da região.

Por fim, compreendemos que, apesar das dificuldades constatadas, a unidade visitada se configura como um avanço na formação de identidade da educação infantil no que se refere à construção de uma concepção de direitos a espaços e materiais de qualidade, além da consideração das especificidades dessa etapa do ensino.

Consideramos também importante a necessidade da articulação com outras políticas como as de formação docente, de currículo etc. para o desenvolvimento do trabalho pedagógico de qualidade nessa etapa do ensino.



## CAPÍTULO 10 - CONSIDERAÇÃO FINAIS

Esse estudo evidencia a importância de se discutir e entender o Proinfância, por ser ele uma política centrada na educação infantil e, principalmente, por sua abrangência nacional. Nesse sentido, reconhecemos o Proinfância como um programa que deve ocupar lugar privilegiado no debate educacional no Brasil, no que tange à educação infantil.

A análise realizada nos leva a perceber que o programa adota uma política de inclusão, uma vez que, diante das fragilidades dos municípios, a política flexibiliza-se, adequa-se e modifica-se em vários momentos, apresentando, por diversas vezes, regras e critérios mais acessíveis para que todos os municípios possam ser contemplados.

Dessa forma, foi possível analisar e compreender os contextos e influências na formulação do Proinfância, percebendo os diferentes interesses na construção de documentos que versam sobre o programa e todo contexto no qual ele está imerso. Em relação às leis que incidem sobre a política, foi possível reconhecer suas diversas mudanças e, por isso, a complexidade na qual ela está inserida, além de perceber que são muitos os atores e suas responsabilidades no âmbito do programa.

De uma forma geral, após a análise dos dados, acreditamos que o Proinfância é uma das maiores políticas públicas voltada para a etapa da educação infantil no âmbito federal. Acreditamos que o programa efetiva o regime de colaboração entre o governo federal e os municípios, repercutindo positivamente na diminuição do déficit de vagas na região Nordeste. Também percebemos que o programa garantiu maior investimento do governo federal para a etapa.

Por fim, consideramos que o Proinfância contribuiu para a construção de uma nova identidade para a educação infantil ao destinar espaços adequados para o desenvolvimento do trabalho pedagógico nessa etapa do ensino, revelando um compromisso com a inclusão de crianças de 0 a 5 anos num atendimento social de educação de qualidade.

As análises apresentadas reafirmam resultados de estudos anteriores sobre a importância que a educação infantil vem assumindo no cenário das políticas educacionais no Brasil.

Além da crescente inclusão das crianças nessa etapa do ensino, as mudanças na legislação e nos documentos oficiais afirmam uma concepção de qualidade para a educação infantil que implica o respeito à criança como sujeito de direitos e, portanto, com direito a inclusão no sistema de ensino e a uma educação de qualidade.

O Proinfância inscreve-se nessa história de conquistas da visibilidade das crianças pequenas e de seus direitos e anuncia que decisões políticas podem modificar concepções sobre a educação dessas crianças e oferecer a elas um melhor começo.





# REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTONINI, Vanessa Lara. *Banco Mundial e política educacional brasileira: um olhar sobre Fundescola e o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE)*. 2006. Dissertação (Mestrado em Educação Escolar) – Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2006.

BALL, Stephen J. Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. *Currículo sem Fronteiras*, Porto Alegre, v. 1, n. 2, p. 99-116, 2001.

BALL, Stephen J. Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 35, n. 126, p. 539-564, 2005.

BALL, Stephen J. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. *Currículo sem Fronteiras*, v. 6, n. 2, p. 10-32, 2006.

BALL, Stephen J.; MAGUIRE, Meg; BRASUN, Annette. *Como as escolas fazem as políticas: atuação em escolas secundárias*. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2016.

BARBOSA, Mariana; BARBOSA, Marcela; SIMÕES, Patrícia Maria Uchôa. Análise da implantação do Proinfância em Pernambuco. In: ENCONTRO DE PESQUISA EDUCACIONAL EM PERNAMBUCO, DIÁLOGOS ENTRE SABERES, 7., 2017, Recife. *Anais [...]*. Recife: Fundaj, 2017. Disponível em: [https://www.fundaj.gov.br/images/stories/epepe/anais\\_do\\_7\\_epepe.pdf](https://www.fundaj.gov.br/images/stories/epepe/anais_do_7_epepe.pdf). Acesso em: 2 jun. 2021.

BARBOSA, Mariana; SIMÕES, Patrícia Maria Uchôa. Rotinas, práticas, espaços e materiais utilizados pelos docentes em uma unidade do Proinfância. In: CONGRESSO NACIONAL EM POLÍTICAS, PRÁTICAS E GESTÃO DA EDUCAÇÃO, 1., 2020, Garanhuns. *Anais [...]*. Garanhuns: Even3, 2020. Disponível em: <https://www.even3.com.br/anais/cnppge/221327-rotinas-praticas-espacos-e-materiais-utilizados-pelos-docentes-em-uma-unidade-do-proinfancia/>. Acesso em: 1 jun. 2021.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 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: 9 set. 2021.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2009a.

BRASIL. *Indicadores da qualidade na educação infantil*. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2009b.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 2001.

BRASIL. 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, de que trata o art. 60 do ato das disposições constitucionais transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das leis nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 2007.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 2014.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 1996.

BRASIL. Ministério da Educação. *Parâmetros básicos de infraestrutura para instituições de educação infantil*. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2006a.

BRASIL. *Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007*. Estabelece as orientações e diretrizes para execução e assistência financeira suplementar ao Proinfância. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2007.

BRASIL. *Parâmetros nacionais de qualidade para a educação infantil*. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2006b.

BRASIL. *Política nacional de educação infantil: pelo direito das crianças de 0a 6anos à educação*. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2006c.

BRASIL. Resolução/CD/FNDE nº 13, de 8 de junho de 2012. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF: Ministério da Educação, 2012.

BRASIL. *Subsídios para credenciamento de instituições de educação infantil*. Brasília: MEC/SEF, 1998.

CAMPOS, Maria Malta *et al.* A contribuição da educação infantil de qualidade e seus impactos no início do ensino fundamental. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 37, n.1, p. 15-37, 2011.

CAMPOS, M. M. (coord.). *A gestão da Educação Infantil no Brasil*. Relatório de pesquisa realizada pela Fundação Carlos Chagas e pela Fundação Victor Civita. São Paulo, 2012. Disponível em: <http://www.fvc.org.br/estudosepesquisas/2011/pdf/relatoriofinaleducacaoinfantil.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2020

CAMPOS, Maria Malta. Entre as políticas de qualidade e a qualidade das práticas. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 43, n. 148, p. 22-43, 2013.

COSTA, Sandro Coelho. *Programa Proinfância: considerações sobre os efeitos nas Políticas Municipais de Educação Infantil*. 2015. Tese (Doutorado em Educação, Conhecimento e Inclusão Social) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação básica no Brasil. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, p. 168-200, 2002.

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100, p. 921-946, 2007.

ENDLICH, Andrea Relva da Fonte Gonçalves. *Ambientes para a educação infantil: o Proinfância em Quatis*. 2017. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

FLORES, Maria Luiza Rodrigues; ALBUQUERQUE, Simone Santos de. *Implementação do Proinfância no Rio Grande do Sul: perspectivas políticas e pedagógicas*. Rio Grande do Sul: Editora PUCRS, 2015.

FLORES, Maria Luiza Rodrigues; MELLO, Débora Teixeira de. Ampliação do acesso à educação infantil via Proinfância: análises de uma política pública em colaboração. CONGRESSO IBEROAMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 3., 2012, Zaragoza. *Anais [...]*. Zaragoza: Anpae, 2012.

FNDE. Projeto executivo – Manual de Projeto Proinfância. Brasília, DF: Laboratório de Projetos UnB, 2007. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=5409301&codPapelTramitavel=49324133>. Acesso em: 20 mar. 2020. GARCIA, Wagner Silvestre de Oliveira Albiol. *Políticas públicas para a educação infantil na cidade de Chapadão do Sul: estudo de caso do programa Proinfância*. 2014. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, Parnaíba, 2014.

HADDAD, Sérgio. Os bancos multilaterais e as políticas educacionais no Brasil. In: VIANNA JÚNIOR, Aurélio. *A estratégia dos bancos multilaterais para o Brasil*. Brasília: Rede Brasil, 1998. p. 41-52.

IBGE. *Pesquisa de informações básicas municipais*. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv64638.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2020.

IBGE. *Pesquisa nacional por amostra de domicílios*. Rio de Janeiro: IBGE, 2009. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/59/pnad\\_2009\\_v30\\_br.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/59/pnad_2009_v30_br.pdf). Acesso em: 20 mar. 2020.

KLOSINSKI, Daniele Vanessa. *Uma avaliação da implementação do programa Proinfância: a política dos espaços escolares*. 2016. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Fronteira do Sul, Chapecó, 2016.

KRAMER, Sonia. As crianças de 0 a 6 anos nas políticas educacionais no Brasil: educação infantil e/é fundamental. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 27, n. 96, p. 797-818, 2006.

MAINARDES, Jeferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para análise de políticas educacionais. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, 2006.

MATTOS, Clarice da Silva. *A implementação do Proinfância em Juiz de Fora e seus desdobramentos*. 2014. Dissertação (Mestrado em Gestão e Avaliação da Política Pública) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2014.

MELHUIISH, Edward. *A literature review of the impact of early years provision upon young children, with emphasis given to children from disadvantaged backgrounds*. London: National Audit Office, 2004. Disponível em: [http://www.nao.org.uk/publications/nao\\_reports/03-04/268\\_literaturereview.pdf](http://www.nao.org.uk/publications/nao_reports/03-04/268_literaturereview.pdf). Acesso em: 31 jan. 2013.

MENDONÇA, Erasto Fortes. Estado patrimonial e gestão democrática do ensino público no Brasil. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 22, n. 75, p. 84-108, 2001.

NUNES, Maria Fernanda Rezende *et al.* *Proinfância e as estratégias municipais de atendimento a crianças de 0 a 6 anos*. Rio de Janeiro: Traço e Cultura, 2015.

OLIVEIRA, João; FONSECA, Marília; TOSCHI, Mirza Seabra. O programa Fundesco-la: objetivos, componentes e abrangência: a perspectiva de melhoria da gestão do sistema e das escolas públicas. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 26, n. 90, p. 127-147, 2005.

PARO, Vitor Henrique. A educação, a política e a administração: reflexões sobre a prática do diretor de escola. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 36, n. 3, p. 763-778, 2010.

RAMOS, Jorge Luiz Rocha Reghini. *Implementação de programas federais e descentralização de políticas públicas: um estudo de caso no contexto do Proinfância*. 2011. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2011.

REZENDE, Leonardo Milhomem. *Monitoramento e avaliação do programa nacional de reestruturação e aquisição de equipamentos para a rede escolar pública de educação infantil – Proinfância: uma proposta metodológica*. 2013. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2013.

ROSEMBERG, Fúlvia. Estudos sociais sobre a infância e direitos da criança. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 40, n. 141, p. 689-691, 2010.

ROSSETTI-FERREIRA, Maria Clotilde; RAMON, Fabiola; SILVA, Ana Paula Soares. Políticas de atendimento à criança pequena nos países em desenvolvimento. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 115, p. 65-100, 2002.

SANTOS, Marlene Oliveira; RIBEIRO, Maria Izabel Souza (org.). *Educação infantil: os desafios estão postos: e o que estamos fazendo?* Salvador: Soffset, 2014.

SIMÕES, Patrícia Maria Uchôa; BARBOSA, Marcela Pires; RAMOS, Priscila de Cássia da Silva. Acesso e qualidade na educação infantil: o Proinfância como uma nova identidade pedagógica para creches e pré-escolas. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICAS E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 28., 2017, João Pessoa. Anais [...]. João Pessoa: Anpae, 2017. p. 938-940.

SIMÕES, Patrícia Maria Uchôa; LIMA, Juceli Bengert. Concepções de qualidade e gestão da educação infantil. In: SIMÕES, Patrícia Maria Uchôa; LIMA, Juceli Bengert (org.). Concepções e práticas na educação infantil. Recife: Fundação Joaquim Nabuco: Massangana, 2015. p. 27-39.

SIMÕES, Patrícia Maria Uchôa; LINS, Danielle Mylene Reis. Implementação do Proinfância nos municípios de Pernambuco. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 26., 2013, Recife. Anais [...]. Recife: Anpae, 2013.

SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA, Lia Ciomar Macedo de. Reforma do Estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96. *Ensaio: Avaliação de Políticas Públicas Educacionais*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 45, p. 925-944, 2004.

SOUZA, Gizele; MORO, Catarina; COUTINHO, Ângela Scalabrin. *Formação da rede em educação infantil: avaliação de contexto*. Curitiba: Appris, 2015.

TAGGART, Brenda *et al.* O poder da pré-escola: evidências de um estudo longitudinal na Inglaterra. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 41, n. 142, p. 68-99, 2011.



# APÊNDICES

## APÊNDICE A – PROGRAMAÇÃO DO II WORKSHOP DE AVALIAÇÃO DO PROINFÂNCIA

### **I WORKSHOP DO PROJETO AVALIAÇÃO DO PROINFÂNCIA NA REGIÃO NORDESTE: ACESSO E QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL EM QUESTÃO**

Dia: 09.08.2016

Local: Sala Gilberto Osório – FUNDAJ/Apipucos

#### Programação

8h30– Abertura

9h – **Políticas públicas de educação infantil e o Proinfância**

Palestrantes: Rita Coelho – Coordenadora de Educação Infantil da SEB/MEC

Representante do FNDE

Coordenação: Patrícia Simões – Fundaj

14h – **Perspectivas políticas e pedagógicas da implantação do Proinfância: a experiência do Rio Grande do Sul**

Palestrantes: Maria Luiza Rodrigues Flores – UFRGS

Coordenação: Conceição Gislane de Salles – UFPE-CAA

## APÊNDICE B – PROGRAMAÇÃO DO II WORKSHOP DE AVALIAÇÃO DO PROINFÂNCIA

### II WORKSHOP DO PROJETO AVALIAÇÃO DO PROINFÂNCIA NA REGIÃO NORDESTE: ACESSO E QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL EM QUESTÃO

Dia: 24 e 25.08.2016

Local: Sala Gilberto Osório – Fundaj/Apipucos

#### Programação

#### 24.11.2016

14h30 Abertura –

15h – **Indicadores educacionais e a avaliação do Proinfância**

Leonardo Milhomem Rezende/FNDE

Juceli Bengert/Fundaj

Lenira Hadadd/UFAL

Cibele Rodrigues/Fundaj

Conceição Gislane/UFPE

#### 25.11.2016

9h – **Assessoramento e monitoramento do Proinfância**

Luciana Nascimento/MEC

Geisa Andrade

Patrícia Gomes/Ufal

Patrícia Simões/Fundaj

15h – **Reunião da equipe da pesquisa**



# APÊNDICE C – PROGRAMAÇÃO DO SEMINÁRIO 10 ANOS DO PROINFÂNCIA

## Seminário de Pesquisas



### 10 anos do Proinfância: conquistas e ameaças

16 e 17 de novembro – Recife

#### PROGRAMAÇÃO

##### Dia 16/11

13h30 – Credenciamento

14h – Abertura do evento

Alexandrina Sobreira – Diretoria de Pesquisas/Fundaj

Patrícia Simões – Cecim/Dipes/Fundaj

14h15 Apresentação cultural: Momento literário com Drica Shinohara

14h30 – Apresentação da pesquisa Avaliação do Proinfância no Nordeste

Patrícia Simões (Fundaj)

Coordenação: Cibele Rodrigues (Fundaj)

15h30 – Mesa Redonda 1

10 anos do Proinfância: políticas de fortalecimento institucional das secretarias municipais de educação

Célia Santos/PE, Marlene Santos/BA, Maria de Jesus Ribeiro, CE e Geisa Andrade/AL

Coordenação: Karla Barroca (Gpieduc/Fundaj)

17h – Coffee Break

##### Dia 17/11

8h30 – Sessões de Comunicação Oral

Coordenação: Patrícia Simões (Fundaj)

10h30 – Mesa Redonda 2

10 anos do Proinfância: nova identidade nas práticas de educação infantil

Vera Maria Ramos de Vasconcellos (UERJ)

Maria da Graça Souza Horn (UFRGS)

Coordenação: Juceli Bengert (UFPE)

14h30 – Mesa Redonda 3

10 anos do Proinfância: nova identidade na política e gestão da educação infantil

Adelaide Alves Dias (UFPB)

Maria Fernanda Rezende Nunes (UFRJ)

Leonardo Milhomem

Coordenação: Lenira Haddad (Ufal)

16h30 – Encerramento – Coffee break

**Local: Sala Calouste Gulbenkian. Av. 17 de agosto, 2187 – Casa Forte, 52061-540 – Recife-PE**

## APÊNDICE D –ROTEIRO DAS ENTREVISTAS

1. Planejamento da construção da unidade do Proinfância – estudo diagnóstico, participação da comunidade, concurso/contratação de profissionais, formação de docentes, dificuldades nesse momento;
2. Início das atividades na unidade –formação da equipe de trabalho, definição dos processos de funcionamento, monitoração e avaliação;
3. Construção do projeto político-pedagógico – participação da comunidade escolar, assessoria externa, avaliação;
4. Relação entre os setores da comunidade escolar – secretaria de educação do município, gestão da escola, docentes, famílias, funcionários administrativos, alunos/as etc.;
5. Rotina escolar –organização do tempo/espaço, definição das atividades, uso de materiais e equipamentos, currículo, horas livres, alimentação;
6. Avaliação do trabalho desenvolvido – avaliação contextual, avaliação da gestão, das práticas docentes, do desenvolvimento infantil, processos de participação e transparência;
7. Facilidades promovidas pela unidade do Proinfância;
8. Dificuldades/limitações relacionadas à unidade do Proinfância;
9. Sugestões para a implantação e desenvolvimento do Proinfância;

# APÊNDICE E – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

## Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Você está sendo convidado(a) a participar da pesquisa **AVALIAÇÃO DO PROINFÂNCIA NA REGIÃO NORDESTE: ACESSO E QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL EM QUESTÃO**

Se decidir participar dela, é importante que leia estas informações sobre a mesma e o seu papel enquanto participante nesta pesquisa.

A qualquer momento você pode desistir de participar e retirar seu consentimento. Sua recusa não trará nenhum prejuízo em sua relação com o pesquisador ou com esta Instituição.

Esta pesquisa tem como objetivo principal avaliar as dificuldades, desafios e alternativas na implementação do Proinfância nos municípios do Nordeste, na perspectiva de crianças, pais, gestores e profissionais de educação no que se refere às ações desse programa e ao cotidiano de trabalho nas instituições já construídas.

Esse tema tem grande relevância no debate educacional uma vez que a avaliação dos programas educacionais subsidia a formulação e efetivação de ações de políticas públicas dirigidas à Educação.

Os procedimentos que serão utilizados na coleta de dados incluem entrevistas sobre suas percepções das condições de gestão e atendimento nas unidades do Proinfância do seu município.

Você não será identificado quando o material de seu registro for utilizado, seja para propósitos de publicação científica ou educativa.

Dou meu consentimento de livre e espontânea vontade e sem reservas, para participar como voluntário, deste estudo.

Nome do participante (em letra de forma):

\_\_\_\_\_

Assinatura do participante ou representante legal:

\_\_\_\_\_

Data: \_\_\_\_\_

Atesto que expliquei cuidadosamente a natureza e o objetivo deste estudo, os possíveis riscos e benefícios da participação no mesmo, junto ao participante e/ou seu representante autorizado.

Assinatura do pesquisador: \_\_\_\_\_

Data: \_\_\_\_\_





