

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO –
MODALIDADE PROFISSIONAL

LEILANE MENDES BARRADAS

O Proinfância e a Meta 1 do PNE:
políticas públicas em direções contrárias.

Brasília
2019

Leilane Mendes Barradas

O Proinfância e a Meta 1 do PNE:
políticas públicas em direções contrárias.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação – Modalidade Profissional da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Fernanda Farah Cavaton

Brasília
2019

FICHA CATALOGRÁFICA

Bp Barradas, Leilane Mendes
 O Proinfância e a Meta 1 do PNE: políticas públicas em
 direções contrárias. / Leilane Mendes Barradas; orientador
 Maria Fernanda Farah Cavaton. -- Brasília, 2019.
 103 p.

 Dissertação (Mestrado - Mestrado Profissional em Educação)
 -- Universidade de Brasília, 2019.

 1. Proinfância. 2. Educação Infantil. 3. Política Pública.
 4. PNE. 5. Infraestrutura para Educação Infantil. I.
 Cavaton, Maria Fernanda Farah, orient. II. Título.

LEILANE MENDES BARRADAS

O Proinfância e a Meta 1 do PNE:
políticas públicas em direções contrárias.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação – Modalidade Profissional (PPGEMP) da Faculdade de Educação (FE) da Universidade de Brasília (UnB) como requisito parcial para a obtenção do título de mestre. Linha de pesquisa: Políticas Públicas de Gestão da Educação Básica.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Maria Fernanda Farah Cavaton
Universidade de Brasília/PPGEMP
(Presidente)

Profa. Dra. Cláudia Maffini Griboski
Universidade de Brasília/PPGEMP
(Membro Interno)

Profa. Dra. Fernanda Muller
Universidade de Brasília/PPGE
(Membro Externo)

Profa. Dra. Monique Aparecida Voltarelli
Universidade de Brasília
(Suplente)

Defesa em 04 de julho de 2019.

Campus Darcy Ribeiro

Universidade de Brasília, DF.

DEDICATÓRIA

À minha Isabela, vida da minha vida, e a todas as crianças brasileiras com o desejo de que possam exercer o direito de ter acesso à Educação Infantil de qualidade em qualquer local do País, independentemente de sua classe social.

AGRADECIMENTOS

À Deus, pela bondade e generosidade com que me conduziu e protegeu até aqui.

Aos meus pais amados, Firmo (*in memoriam*) e Luiza, por terem dedicado o seu melhor a mim, sempre priorizando as minhas necessidades em detrimento das suas. Vocês me mostraram a importância do amor, da família, do caráter, da amizade e também dos estudos. Esses ensinamentos me guiaram e me guiarão por onde eu for.

Ao meu marido Wiler, pelo amor, motivação, parceria e, principalmente, pela paciência diária. Nos momentos mais difíceis deste percurso, seu colo foi o meu abrigo. Amo-te!

À minha tão pequena e amada Isabela, que mesmo sem saber, contribuiu e motivou esse estudo.

Às minhas irmãs queridas e parceiras e à minha família pelo apoio e pela torcida diária, mesmo sem compreender, às vezes, o motivo de tantas horas de estudo.

À minha orientadora, Profa. Dra. Fernanda Cavaton, por ter acreditado em mim, me acolhido como a uma filha, e por ter permitido que eu fosse feliz durante esse período. Obrigada, mais uma vez, por ter me dado liberdade para estudar o que eu queria e pelo suporte emocional e científico necessário durante esta jornada.

À Profa. Dra. Cláudia Griboski e à Profa. Dra. Fernanda Muller, pelas valiosas e pertinentes contribuições ao desenvolvimento desta pesquisa.

Às escolas públicas nas quais eu cursei a Educação Básica no Distrito Federal e à Universidade de Brasília que, pela segunda vez depois de quinze anos, permitiu-me mais esse título.

Ao FNDE, minha casa, pela oportunidade de conhecer um pouco mais a educação brasileira e de contribuir para um ensino de qualidade para todos. Aos meus amigos, Júlio Viana e Andreia Couto, colegas de profissão e apoiadores para que eu retornasse à Academia depois de tantos anos ausente.

E por fim, aos meus colegas do mestrado profissional mais uma vez representados por nossas queridas Cecília Cândida e Patrícia Ramiro. Obrigada pela parceria e pelas mensagens de apoio e motivação.

BARRADAS, Leilane Mendes. O Proinfância e a Meta 1 do PNE: políticas públicas em direções contrárias. 2019. 103 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2019. Email: leilane.lmb@gmail.com.

RESUMO

A presente pesquisa avalia a contribuição do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil – Proinfância para o alcance da Meta 1 do Plano Nacional de Educação – PNE, que está relacionada à universalização do atendimento para crianças de 4 e 5 anos e com a ampliação da oferta para crianças de 0 a 3 anos. Esse estudo apresenta uma análise quantitativa e qualitativa dos dados sobre o Proinfância, extraídos do Sistema de Monitoramento, Execução e Controle – Simec, bem como os dados do Censo Escolar no período de 2007 a 2018. A contribuição do Proinfância, na abertura de novas vagas em estabelecimentos de Educação Infantil foi calculada a partir da elaboração de um indicador que mensura individualmente o percentual do aumento de vagas em Educação Infantil de 5.541 municípios no período de 2010 a 2018. Os resultados encontrados indicam que o Proinfância contribuiu para a abertura de novas vagas na Educação Infantil, demonstrando que os municípios beneficiados por esta política pública obtiveram um incremento de matrículas, em média, de 4,7 pontos percentuais a mais que aqueles que não possuem unidades do Proinfância concluídas. Constatou-se também, a partir da análise do indicador relacionado ao Índice de Vulnerabilidade Social – IVS, que o Proinfância também possui impacto positivo tanto nos municípios mais quanto nos menos vulneráveis. Verificou-se, também, uma significativa queda nos investimentos em novas creches e pré-escolas e o cancelamento expressivo de unidades anteriormente acordadas o que pode comprometer inclusive a execução dos estabelecimentos de Educação Infantil ainda pactuados. Tais questões apontam que, embora o Proinfância contribua para o incremento de matrículas em estabelecimentos de Educação Infantil, e conseqüentemente para o alcance da Meta 1 do PNE, estas políticas estão em direções contrárias porque para o alcance da referida Meta deveria haver um incremento nos investimentos do Programa e não uma queda como foi verificado.

Palavras-chave: Proinfância. Educação Infantil. PNE. Infraestrutura da Educação Infantil.

ABSTRACT

This research evaluate the contribution of the National Program for the Restructuring and Acquisition of Public School's equipment for Childhood (Proinfancia), to reach Goal 1 in the National Plan for Education (PNE). The PNE is related to the universalization of care for children between 4 and 5 years old, and the expansion of the offer for children from 0 to 3 years. This study presents a quantitative and qualitative analyses of Proinfancia's Data, extracted from the Monitoring, Execution and Control System (Simec), as well as the School Census Data, from 2007 to 2018. Proinfancia's contribution to the opening of new places in Child Education establishments was measured based on the elaboration of an indicator that measures the percentage of the increase of places in each city in the period from 2010 to 2018, considering the data of 5,541 cities. The results indicate that Proinfancia contributes to the opening of new places in Childhood Education. The cities benefited by the Program obtained a raise of places, on average, 4,7 percentage points higher than those that do not have Proinfancia units completed. It is also possible to observe from the analysis of the indicator associated with the Social Vulnerability Index (IVS), that Proinfância has a positive impact both in vulnerable cities or less vulnerable cities. There was also a significant drop of investments on new kindergartens and pre-schools and the cancellation of previously agreed units, which may even damage the execution of early childhood education establishments accorded. In conclusion, although Proinfancia contributes to the increase of Childhood's registrations, and for consequence contributes to achieve Goal 1 of PNE's, these public policies are in opposite directions. To achieve the Goal 1 there should be an increase in investments for Proinfancia, not a fall, as it was verified.

Keywords: Proinfancia. Child education. PNE. Infrastructure in Child Education

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Recursos transferidos pelo FNDE para a Educação Infantil.	34
Gráfico 2 – Escolas pactuadas	45
Gráfico 3 – Execução das creches e pré-escolas pactuadas.....	50
Gráfico 4 – Fontes de recurso para o financiamento do Proinfância.....	58
Gráfico 5 – Crianças na faixa etária oficial da escola primária que não estão matriculadas....	62
Gráfico 6 – Total das matrículas na Educação Infantil.	64
Gráfico 7 – Matrículas em Educação Infantil: públicas e privadas.	65
Gráfico 8 – Percentual de Municípios por região que não registraram matrículas na Educação Infantil (2010-2018)	67
Gráfico 9 – Unidades pactuadas x Unidades vigentes.....	68
Gráfico 10 – Unidades pactuadas e canceladas por região.....	70
Gráfico 11 – Creches e pré-escolas pactuadas <i>versus</i> concluídas.	71
Gráfico 12 – Distribuição da Variável I_t	78
Gráfico 13 – Distribuição dos Municípios que apresentaram os maiores I_t – por região.	80
Gráfico 14 – Comparativo entre as médias do I_t	81
Gráfico 15 – Comparativo da média I_t entre os municípios menos e mais vulneráveis.	83
Gráfico 16 – Percentual de municípios com obras canceladas – por região.	85
Gráfico 17 – Municípios que tiveram obras canceladas por região geográfica.....	86
Gráfico 18 – Média do I_t dos municípios com obras canceladas.	87

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Etapas/ciclos de políticas públicas.	31
Quadro 2 – Resumo do Objetivo/Meta 1 do PNE 2001-2010.....	54
Quadro 3 – Número de municípios que não possuem matrículas em creches (2018).....	66
Quadro 4 – Estatística descritiva do I_t	76
Quadro 5 – Dados utilizados para o cálculo I_t	77
Quadro 6 – Distribuição I_t	77
Quadro 7 – Comparativo da variável I_t	81
Quadro 8 – Comparativo I_t entre os Municípios mais e menos vulneráveis.	82

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Abas de preenchimento do PAR – Ciclo 2016-2019.	46
Figura 2 – Projeto Tipo 1.....	47
Figura 3 – Projeto Tipo 2.....	48
Figura 4 – Fluxo para implementação do Proinfância.....	49
Figura 5 – Início da Educação Pré-escolar em 2014.	63
Figura 6 – Distribuição do I _i pelo território brasileiro.	79
Figura 7 – Proposta de alteração na implementação do Proinfância.	88

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

- BNCC – Base Nacional Comum Curricular
- Capes – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
- CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas
- CPP – Código de Processo Penal
- DCNEI – Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil
- ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente
- FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
- FPE – Fundo de Participação dos Estados
- FPM – Fundo de Participação dos Municípios
- Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
- Fundef – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
- Ideb – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
- Inep – Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
- Ipea – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
- IPTU – Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana
- IPVA – Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
- ISS – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
- I_t – Indicador total da Educação Infantil
- ITBI – Imposto de Transmissão de Bens Inter-vivos
- ITCMD – Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação
- IVS – Índice de Vulnerabilidade Social
- LDBEN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
- MEC – Ministério da Educação
- ONG - Organização não-governamental
- PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
- PAR – Plano de Ações Articuladas
- PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola
- PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação

Pnad – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

Pnae – Programa Nacional de Alimentação Escolar

Pnate – Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar

PNE – Plano Nacional de Educação

Simec – Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle

TCU – Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	15
I.O PROBLEMA E A JUSTIFICATIVA.....	17
II. OBJETIVOS E METODOLOGIAS	19
III. DELIMITAÇÃO DOS ESTUDOS.....	22
2. O PROINFÂNCIA: REFERENCIAIS LEGAIS E TEÓRICOS DE UMA POLÍTICA PÚBLICA.....	24
2.1 OS DIREITOS DA CRIANÇA NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA.....	24
2.2 O PROINFÂNCIA: UM PROGRAMA OU UMA POLÍTICA PÚBLICA?	30
2.3 O ESTADO DA ARTE DO PROINFÂNCIA.....	35
2.3.1. O Proinfância na perspectiva pedagógica.....	36
2.3.2. O Proinfância na perspectiva da política pública educacional.....	38
2.4 O PROINFÂNCIA: INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL.....	42
2.5. OS PLANOS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO E O PROINFÂNCIA.....	53
2.6. O PAPEL INDUTOR DA UNIÃO NO FINANCIAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS.....	57
3. RESULTADOS ENCONTRADOS	61
3.1. OS NÚMEROS DA EDUCAÇÃO INFANTIL BRASILEIRA	62
3.2. ANÁLISES QUANTITATIVAS E QUALITATIVAS DAS PACTUAÇÕES DO PROGRAMA.....	67
3.3. ANÁLISE ESTATÍSTICA DAS MATRÍCULAS EM EDUCAÇÃO INFANTIL E DOS DADOS DO PROINFÂNCIA.....	71
3.4. OS RESULTADOS ENCONTRADOS QUE COMPROVAM O IMPACTO DO PROINFÂNCIA EM NOVAS MATRÍCULAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL.....	76
4. PRODUTO TÉCNICO.....	84
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	90
6. REFERÊNCIAS.....	94

1. INTRODUÇÃO

O direito à Educação Infantil, em creches e pré-escolas públicas para aqueles que o desejarem, é recente em nosso País, tendo sido reconhecido apenas a partir da Constituição Federal de 1988. As diretrizes das políticas educacionais implementadas até o momento buscam atender, embora não o consigam, apenas 50% da população de 0 a 3 anos em creches e a universalização do acesso às crianças de 4 e 5 anos em pré-escolas.

O Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil – Proinfância faz parte de uma lista de políticas educacionais voltadas para as crianças de 0 a 5 anos de idade. Nesse Programa, a União financia a construção dos estabelecimentos de ensino e a aquisição dos equipamentos necessários para o funcionamento de escolas de Educação Infantil. Caberá aos Municípios e o Distrito Federal os demais custos para ampliar a oferta de matrículas desta etapa da Educação Básica. A ampliação do acesso está entre as prioridades no Plano Nacional de Educação – PNE (2014-2024) e do anterior (2001-2010). Como essas políticas relacionam-se e como o Proinfância interfere no PNE, será o objeto de estudo desta pesquisa.

A importância da infância como etapa fundamental do desenvolvimento humano e o olhar para a criança como detentora de direitos e como ponto focal para o desenvolvimento de políticas públicas específicas ainda é recente em nossa história.

Segundo Kohan (2003), a infância na Antiguidade Clássica, a partir dos Diálogos de Platão, poderia ser compreendida a partir de quatro marcas: como uma possibilidade quase total ou uma ausência de marca específica; sob a ótica da inferioridade frente ao homem e cidadão adulto, junto às mulheres e aos escravos; como a marca do não-importante, acessório, que não tem lugar na *pólis*; e por fim a marca do discurso normativo do poder político que aponta para a criança uma possibilidade de um futuro melhor a partir dos ensinamentos políticos adequados.

Ariès (1981) afirma que a Igreja Católica estabeleceu, na Idade Média, o fim da infância aos sete anos, entendendo que a partir dessa idade iniciava-se a idade da razão. Delgado e Muller (2006) afirmam que, de alguma maneira, a escola conseguiu legitimar

essa relação no decorrer da História, já que estabeleceu uma forte correlação entre o término da alfabetização e o término da infância.

No Brasil, a infância e a Educação Infantil começaram a ser beneficiárias de políticas públicas específicas essencialmente a partir da Constituição Federal – CF de 1988. Ratificando esse entendimento, Pasuch (2018) ressalta o papel da CF/1988 ao estabelecer um novo olhar em relação à criança, passando a reconhecê-la como um sujeito detentor de direitos.

Ainda de acordo com Pasuch (2018), o fato de a criança passar a ser detentora de direitos foi um ponto fundamental para que ela pudesse passar a ocupar um lugar de centralidade, para onde, em tese, devem convergir os discursos, as leis, as teorias e as práticas pedagógicas. A identidade da Educação Infantil ainda está em pleno desenvolvimento, dada a coexistência entre a concepção assistencialista e consequentemente, adultocentrada, e a concepção educacional, centrada nas crianças e na sua experiência democrática e participativa.

Em seu texto original a Carta Magna de 1988 já assegura algumas obrigações do Estado especialmente no que tange à proteção da infância, mas ainda não estabelece o direito à Educação Infantil gratuita e como obrigação do Estado, garantindo a todos apenas o acesso gratuito ao Ensino Fundamental (BRASIL, 1988).

A Educação Infantil, enquanto etapa da Educação Básica, foi reconhecida desde a publicação da Lei nº 9.394/1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN (Brasil, 1996). Anos depois, em 2007, já no Governo Lula, foi lançado o Proinfância, regulamentado pela Resolução/CD/FNDE nº 6, 24 de abril de 2007, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. O Proinfância é, resumidamente, um programa instituído pelo Governo Federal que repassa recursos financeiros para a cobertura de despesas de investimentos em construção, reformas, equipamentos e mobiliários para creches e pré-escolas públicas das redes municipais e do Distrito Federal. Entre 2007 e 2018, 8.868¹ unidades escolares entre creches e pré-escolas foram pactuadas, mas de acordo com os dados do Sistema de Monitoramento, Execução

¹ Os dados constantes nesta pesquisa, que possuem como fonte o Simec, foram extraídos em 22 de maio de 2019.

e Controle do Ministério da Educação – Simec apenas 4.005 estabelecimentos de Educação Infantil foram concluídos.

Embora o Proinfância não possua uma lei que o regulamente, a exemplo de outros programas do MEC², o Plano Nacional de Educação – PNE vigente, (Brasil, 2014) estipula na estratégia 1.5 da Meta 1 a manutenção e a ampliação do programa nacional de construção e reestruturação de escolas públicas de Educação Infantil, para que se alcançasse a universalização da oferta para crianças de quatro a cinco anos até 2016 e o atendimento de, no mínimo, 50% da população de 0 a 3 anos em creches até 2024.

Todavia, a meta para a pré-escola não foi cumprida em 2016, de acordo com o 2º Relatório de Monitoramento do PNE, publicado pelo Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep. A oferta de vagas para 50% das crianças de zero a três anos em creches até 2024, pela avaliação do próprio MEC, também pode não ser alcançada (Brasil, 2018), especialmente ante a falta de continuidade dos investimentos no Programa e nessa etapa da Educação Básica.

I. O PROBLEMA E A JUSTIFICATIVA

A reduzida oferta de vagas na Educação Infantil destaca-se como um problema a ser estudado tendo em vista que essa etapa da educação é de fundamental importância para o desenvolvimento intelectual e social da criança. Campos et al (2011) afirmam que a frequência à pré-escola de boa qualidade influi positivamente no desempenho dos alunos no Ensino Fundamental. De acordo com os autores, em uma amostra com mais de 3.600 crianças durante três anos, a análise de regressão múltipla mostrou que a variável, frequência à pré-escola, foi a que mostrou maior impacto sobre as notas obtidas pelas crianças nas provas de linguagem e matemática, em três momentos da trajetória escolar.

No mesmo sentido, Gorey (2001) ao analisar o efeito da educação pré-escolar em 35 crianças constatou que as habilidades sociais e acadêmicas aprendidas pelas crianças ainda em seus primeiros anos se expandiram à medida que elas cresciam e se desenvolviam – o que as tornava mais seguras quando chegavam à quinta série. Ao terminar a escola primária, elas estavam demonstrando habilidades sociais cada vez mais

² O Programa Nacional do Livro Didático – PNLD foi regulamentado pelo Decreto nº 9.099/2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9099.htm. Acesso em: 08 jun. 2019.

sofisticadas: exibindo comportamentos apropriados, estabelecendo relacionamentos, interagindo socialmente e respondendo a estímulos de uma maneira emocionalmente madura.

Todavia, não obstante as contribuições das pesquisas anteriores, é fundamental que todas as crianças tenham acesso a uma Educação Infantil de qualidade, não apenas pelos benefícios posteriores, mas, e principalmente pelos benefícios da Educação Infantil por si mesma. A educação e o cuidado que as crianças recebem nesta idade, por meio de interações e brincadeiras, permitem oportunidades iguais de desenvolvimento. Ao visitar algumas creches particulares pudemos verificar que, em alguns casos, as creches e pré-escolas do Proinfância estão à frente, em termos de infraestrutura, inclusive de alguns estabelecimentos de ensino particulares em relação aos espaços físicos pensados para essa faixa etária.

Ratificando esse entendimento, pesquisadores como Kramer (2006) há tempos denunciam a precariedade de algumas creches comunitárias que contratam profissionais não habilitados e o expressivo contingente de creches e pré-escolas particulares que contrariam a legislação vigente quanto às adequações das instalações e à formação dos profissionais que nelas atuam.

Por falta de vagas suficientes para todas as crianças, aquelas pertencentes à classe média não podem usufruir da infraestrutura das creches e pré-escolas do Programa por possuírem renda acima dos requisitos máximos e acabam levando seus filhos para creches particulares que, em alguns casos, não atendem a todos os requisitos exigidos pela legislação vigente. No outro extremo, e em situação muito pior, estão os pais das crianças de baixa renda que também não conseguem matricular seus filhos pela falta de vagas para atendimento total à demanda.

Embora desde promulgação da Emenda Constitucional nº 59/2009 e da alteração na LDBEN promovida pela Lei nº 12.796/2013, o Estado tenha a obrigatoriedade de ofertar gratuitamente o acesso à Educação Infantil pública a partir dos quatro anos de idade (Brasil, 2009), esse direito ainda não pode ser exercido por todos.

No Distrito Federal, por exemplo, a Portaria nº 451, de 21 de dezembro de 2016, da Secretaria de Educação (Distrito Federal, 2016) determina que os pais das crianças façam um cadastro e a partir de sua condição socioeconômica e de outros critérios

estabelecidos na Portaria, as crianças são classificadas em uma fila. A pontuação que determinará a classificação em uma lista leva em consideração, inclusive, cada ano de espera da criança na classificação homologada pela Secretaria de Educação, o que já denota o longo tempo de espera e a falta de atendimento para todos.

Diante desse cenário, pergunta-se por que motivo um programa que possui mais de dez anos de existência só conseguiu implementar cerca de cinquenta por cento do que foi pactuado? A Meta 1 do PNE será alcançada? O Proinfância contribui para a ampliação do número de matrículas na Educação Infantil? Há diferenças na implementação do Programa nas diversas regiões brasileiras? Quais regiões foram mais beneficiadas? A forma como a política pública está sendo implementada tem cumprido seu objetivo?

A escolha desse objeto de estudo deve-se em razão desta pesquisadora ser servidora do FNDE e ser entusiasta pelo Proinfância. Este estudo objetiva analisar a contribuição do Programa para o alcance da Meta 1 do PNE, que está relacionada à universalização do atendimento para crianças entre 4 e 5 anos e com a ampliação da oferta para crianças de 0 a 3 anos.

II. OBJETIVOS E METODOLOGIAS

A aproximação inicial do objeto se deu por meio da pesquisa documental, a partir da análise dos regulamentos e legislações que regem a Educação Infantil e o Proinfância. De acordo com Cellard (2008), o documento escrito constitui uma fonte extremamente preciosa para todo pesquisador nas ciências sociais, sendo insubstituível em qualquer reconstituição referente a um passado relativamente distante ou mesmo sendo o único testemunho de atividades particulares ocorridas num passado recente (CELLARD, 2008, p. 295).

A pesquisa documental também foi utilizada para a análise das discussões e entraves às proposições e discussões no Congresso Nacional sobre a aprovação do Plano Nacional de Educação – PNE, 2001-2010 e 2014-2024, com o intuito de verificar as disputas de interesse entre os atores envolvidos na regulamentação e nas metas para a Educação Infantil.

Esta pesquisa adota as metodologias qualitativa e quantitativa consideradas complementares, para fins desse estudo. A abordagem quantitativa ocorreu na análise dos

dados do Programa, do Censo Escolar elaborado pelo Inep e do Censo de 2010 realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, além da elaboração de indicadores que mensurem o impacto do Proinfância nos municípios brasileiros. A abordagem qualitativa demonstrou ser bastante necessária na análise e na contextualização do Programa e dos resultados encontrados na análise quantitativa. A combinação de ambas e a adoção de diferentes instrumentos metodológicos “podem vir a enriquecer a compreensão de eventos, fatos, processos” relativos à investigação (GATTI, 2004, p.13).

Considerando que a ampliação da oferta de vagas na Educação Infantil é o objetivo da Meta 1 do PNE, o objetivo geral dessa pesquisa é avaliar a contribuição do Proinfância para o alcance desta Meta. Para atingir esse objetivo iremos realizar uma análise quantitativa e qualitativa dos dados do Programa, extraídos do Simec³ do Ministério da Educação e relacioná-los aos dados do Censo Escolar com o intuito de verificar, por meio da criação de um indicador, se os municípios que receberam financiamento do Governo Federal para a construção de creches e pré-escolas tiveram um percentual de aumento no número de matrículas em Educação Infantil maior que aqueles que não foram contemplados pelo Programa.

O primeiro objetivo específico trata de uma análise dos direitos da criança e do direito à educação desde as primeiras constituições brasileiras. Para que este objetivo seja alcançado faremos uma pesquisa documental a partir de buscas em sites institucionais do Governo Federal sobre a legislação brasileira, como foco apenas no normativo constitucional entre 1824 e 1988. A partir da Carta Magna vigente, faremos uma análise da legislação ordinária que apresenta os principais marcos legais para a infância e para a Educação Infantil. Considerando que o direito a Educação Infantil é recente em nosso País, entendemos ser necessária essa análise para compreender o contexto legal e social em que o Proinfância foi criado.

Uma pesquisa sobre o estado da arte do Proinfância é o segundo objetivo específico desta pesquisa. Para tanto, foi realizada uma pesquisa bibliográfica no banco de teses da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes com o intuito de se levantar quais as teses e dissertações que tratam do Programa. O recorte

³ Disponível em: <http://simec.mec.gov.br/login.php>. Acesso em: 30 set. 2018.

escolhido para análise foi a seleção das pesquisas que apresentaram o Proinfância como palavra-chave no período de 2007 a 2017. Os resultados encontrados foram organizados em duas grandes categorias de análise: a primeira relata o Proinfância do ponto de vista pedagógico e a segunda grupo apresenta o Programa como uma política pública. Essas leituras puderam orientar esta pesquisa para uma análise diferenciada do Programa, contribuindo para a relevância deste estudo que se diferencia dos textos encontrados por se tratar de uma análise em âmbito nacional, aliando metodologias quantitativas e qualitativas na pesquisa realizada.

O terceiro objetivo específico é apresentar uma análise da execução do Proinfância e de como o Programa está relacionado ao PNE. Para tanto, esta pesquisa iniciou-se a partir da análise documental das resoluções e leis que regulam o Programa e o Plano, tais como: a Resolução/CD/FNDE nº 6, 24 de abril de 2007 e as demais resoluções posteriores relacionadas ao Proinfância, a Lei nº 10.172/2001, que institui o PNE para o decênio 2001-2010, e a Lei nº 13.005/2014, que institui o PNE vigente (2014-2024). Além da análise documental dos regulamentos que regem as duas políticas, utilizaremos dados de execução do Proinfância retirados do Simec, bem como os dados extraídos dos Relatórios de Monitoramento do PNE (BRASIL, 2018). Esse objetivo específico foi fundamental para subsidiar conceitualmente a elaboração do indicador que será utilizado na análise de efetividade do Programa. Os dados utilizados do Censo Escolar são públicos e são encontrados no site do Inep⁴, já os dados do Simec, em sua maioria, podem ser extraídos do módulo do Sistema que possui acesso público. Apenas algumas informações técnicas não estão disponíveis para o acesso ao público e estas foram obtidas a partir do acesso ao sistema com o perfil de consulta interno do FNDE.

O quarto objetivo específico desta pesquisa é a apresentação de um modelo/matriz de análise da efetividade do Proinfância enquanto política pública, destacando os problemas de implementação, os indicadores propostos e os resultados encontrados.

Vale destacar ainda, que em razão de se tratar de requisito do mestrado profissional, também apresentaremos um produto de pesquisa que, a partir do indicador de avaliação adotado propõe uma nova forma de implementação do Programa, ante os

⁴ <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>. Acesso em : 28 de mai. 2019.

resultados encontrados, bem como reafirma a necessidade de continuidade da política pública, mesmo tendo em vista as dificuldades orçamentárias atuais.

Diante dessas opções e desses objetivos, nossas escolhas caminharam para mais de um método, ratificando o entendimento de Gamboa (2014, p. 61) quando afirma que para a elaboração de uma pesquisa “não é suficiente a seleção de uma técnica ou a utilização de um instrumento se estes não se articulam de maneira lógica com os outros fatores que compõem a pesquisa”. De acordo com o autor, o mais importante é verificar como a técnica escolhida se articula com o objeto de pesquisa e com a visão de mundo do pesquisador. Para trabalhar com o problema escolhido, optamos por unir mais de uma técnica para a análise dos dados e dos documentos necessários para o alcance dos objetivos acima especificados.

III. DELIMITAÇÃO DOS ESTUDOS

A busca pela quantidade de creches e pré-escolas que foram pactuados desde 2007 e a atual situação dessas creches ocorreu por um árduo caminho em razão da divergência das informações. Os dados extraídos do Simec apresentaram divergências dos números que constavam nos relatórios de gestão do FNDE⁵. Os dados sobre o Programa escolhidos para a análise do quantitativo de unidades pactuadas nesta pesquisa foram os aqueles coletados do Simec, extraídos em 22 de maio de 2019, e contemplam as unidades pactuadas no período de 2007 a 2018. Essa escolha se deu por serem dados abertos ao público, mesmo que em alguns momentos para a apresentação dos resultados encontrados fosse necessário a consulta ao Sistema com perfis privativos de técnicos do FNDE.

Além disso, esta pesquisa realizou outro importante recorte. Na análise dos dados foram desconsideradas as reformas e ampliações de estabelecimentos de ensino pré-existentes. Assim, somente serão contabilizados nesta pesquisa para fins de novos estabelecimentos de Educação Infantil aqueles decorrentes da construção de novas creches e pré-escolas financiadas pelo Proinfância, no período de janeiro de 2007 a dezembro de 2018.

⁵ Disponíveis em: <<https://www.fnde.gov.br/index.php/relatorios/relatorios-de-gestao>>. Acesso em 25 out. 2018.

A fonte utilizada para verificar a quantidade de novas matrículas em Educação Infantil foram os dados públicos do Censo Escolar, disponíveis no sítio do Inep. Para os dados populacionais, utilizados as informações do Censo Demográfico de 2010, realizado pelo IBGE, tendo em vista não existirem ainda dados mais recentes de todos os municípios brasileiros.

Os valores empenhados e pagos pelo Programa foram extraídos do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – Siop⁶.

Finalmente, entendemos ser necessário fazer mais uma ressalva. Esse estudo reconhece que existe um abismo entre os direitos previstos na legislação e a realidade dos mais de 5.565 municípios brasileiros. Esta pesquisadora escolheu esse Programa por acreditar que é possível que crianças do norte ao sul do País tenham direito de frequentar uma escola que possua uma infraestrutura adequada para o seu desenvolvimento. Nosso País não chegou lá ainda, mas com mais investimentos e alguns ajustes, acreditamos que podemos estar no caminho certo. O apoio da União, financiando novos estabelecimentos de Educação Infantil é fundamental, independentemente do nome que for dado a política pública neste ou nos próximos governos.

⁶ Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento. Disponível em: https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/pendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcam entaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true. Acesso em: 29 de set. 2018.

2. O PROINFÂNCIA: REFERENCIAIS LEGAIS E TEÓRICOS DE UMA POLÍTICA PÚBLICA.

Neste capítulo apresentaremos quais conceitos, teorias e legislação que subsidiaram a elaboração e implementação do Proinfância e que permearam esta pesquisa. Tais regulamentos, que legitimaram uma demanda crescente da sociedade, permitiram, ainda que tardiamente, que a Educação Infantil fosse tratada como um direito da criança, embora ainda não possa ser efetivamente exercido por todas elas.

2.1 OS DIREITOS DA CRIANÇA NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA.

A proteção à infância pelo Estado e o direito à Educação Infantil na legislação brasileira é recente. Com o intuito de verificar a importância dada pelo Estado brasileiro a esses direitos, atualmente reconhecidamente reconhecidos como fundamentais para o desenvolvimento infantil, realizamos uma busca em todas as constituições brasileiras, procurando localizar os descritores: criança, infância e educação.

A primeira constituição brasileira data de 1824, promulgada em 25 de março daquele ano, data ainda da época do Império (Brasil, 1824). Ao realizarmos uma pesquisa textual, os descritores: crianças, infância e educação, não foram localizados em nenhuma das mais de 8.600 palavras que a compõe.

Logo após a proclamação da república em 1889, o Congresso Nacional Constituinte publicou em 1891 a primeira constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (Brasil, 1989). Nesse texto, também não foram encontrados registros dos termos citados no parágrafo anterior, em mais de 9.300 palavras.

Os termos pesquisados só passaram a ser verificados na Constituição de 1934. Embora o termo criança não apareça, o descritor infância aparece três vezes.

Art. 121 - A lei promoverá o amparo da produção e estabelecerá as condições do trabalho, na cidade e nos campos, tendo em vista a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do País. (...)

§ 3º - Os serviços de amparo à maternidade e à infância, os referentes ao lar e ao trabalho feminino, assim como a fiscalização e a orientação respectivas, serão incumbidos de preferência a mulheres habilitadas.

Art. 138 - Incumbe à União, aos Estados e aos Municípios, nos termos das leis respectivas:

(...)

c) amparar a maternidade e a infância;

Art. 141 - É obrigatório, em todo o território nacional, o amparo à maternidade e à infância, para o que a União, os Estados e os Municípios destinarão um por cento das respectivas rendas tributárias. (BRASIL, 1934)

Em todos os casos listados, já se configura como dever do Estado a proteção à maternidade e à infância, existindo, inclusive uma vinculação de recursos para viabilizar ações nesse sentido.

Na Constituição de 1934 o termo educação aparece quinze vezes, inclusive dispondo de um capítulo exclusivo que engloba os art. 148 a 158. Para fins desta pesquisa, entendemos que dois pontos merecem destaque. O primeiro, previsto no art. 149, que prevê a educação como um direito de todos, devendo ser ministrada pela família e pelos poderes públicos a brasileiros e estrangeiros residentes no País. O segundo destaque vai para a previsão de um plano nacional de educação, elaborado pelo Conselho Nacional de Educação e aprovado pelo legislativo federal. Dentre as exigências do plano está a “previsão do ensino primário integral gratuito e de frequência obrigatória extensivo aos adultos e a tendência à gratuidade do ensino educativo ulterior ao primário, a fim de o tornar mais acessível” (BRASIL, 1934).

Na sequência, a Constituição de 1937 foi um grande retrocesso para os direitos civis. Não obstante, apresentou avanços quanto aos direitos da infância, já que pela primeira vez começa a estabelecer obrigações ao Estado.

“Art 127 - A infância e a juventude devem ser objeto de cuidados e garantias especiais por parte do Estado, que tomará todas as medidas destinadas a assegurar-lhes condições físicas e morais de vida sã e de harmonioso desenvolvimento das suas faculdades. (BRASIL, 1937)

A partir de 1937, o abandono moral, intelectual ou físico da infância e da juventude passou a importar falta grave aos responsáveis por sua guarda e educação. O Estado passou a ter o dever de prover o conforto e os cuidados indispensáveis à preservação física e moral da infância e da juventude.

A Constituição de 1937 cria ainda uma obrigação do Estado para com aqueles que não tiverem condições de sustentar suas crianças. Além disso, no art. 129, a Carta Magna vigente à época prevê que o Estado deverá assegurar a todos que faltarem recursos

“a possibilidade de receber uma educação adequada às suas faculdades, aptidões e tendências vocacionais” (BRASIL, 1937).

Embora o termo “educação” apareça onze vezes, no texto constitucional de 1937 foi excluída a existência do Conselho Nacional de Educação e a previsão de um plano nacional, como previsto na Constituição anterior.

As obrigações do Estado previstas em 1937 são retiradas da Constituição publicada em 1946 (Brasil, 1946) e o termo “infância” volta a aparecer uma única vez. O texto constitucional destaca que é obrigatória, em todo o território nacional, a assistência à maternidade, à infância e à adolescência, mas determina que uma lei instituirá o amparo apenas às famílias de prole numerosa.

O descritor “educação” surge cinco vezes, e neste contexto destacaremos que o ensino primário passa a ser obrigatório e gratuito a todos e o “ensino oficial ulterior ao primário sê-lo-á para quantos provarem falta ou insuficiência de recursos”. Outro ponto interessante é o compartilhamento das obrigações do Estado com a iniciativa privada, ao determinar que “as empresas industriais, comerciais e agrícolas, em que trabalhem mais de cem pessoas, são obrigadas a manter ensino primário gratuito para os seus servidores e os filhos destes” (BRASIL, 1946).

O texto da Constituição de 1967 (Brasil, 1967) praticamente mantém o estipulado na constituição anterior e o descritor “infância” também aparece apenas uma vez, em mais de 24.000 palavras, informando que a lei instituirá a assistência à maternidade, à infância e à adolescência. O descritor “criança” não aparece nenhuma vez e o termo “educação” volta a constar cinco vezes, destacando-se que foi retirada da Constituição a obrigação de as empresas com mais de cem pessoas ofertarem o ensino primário para os seus servidores e para os filhos destes. A partir de 1967 o ensino primário dos sete aos quatorze anos passa a ser obrigatório para todos e gratuito nos estabelecimentos primários oficiais de ensino.

Por fim, foi publicada a Constituição de 1988, conhecida também como “Constituição Cidadã”, em vigor no País atualmente (Brasil, 1988). Pela primeira vez, em todas as constituições brasileiras, o termo “criança” passar a ser localizado. Ao todo são nove vezes. Já o termo “infância” foi localizado em três momentos.

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à **infância**, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015) (...)

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

XV - proteção à **infância** e à juventude;

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I - a proteção à família, à maternidade, à **infância**, à adolescência e à velhice;

II - o amparo às crianças e adolescentes carentes; (BRASIL, 1988, grifos nossos)

Ressalte-se que a proteção à maternidade e à infância passam a ser elencadas como direitos sociais e serão garantidas por recursos destinados à assistência social. Os avanços mais significativos podem ser verificados quando se pesquisa o termo “criança” na Carta Magna de 1988. As principais garantias às crianças constam do Art. 227:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010).

Trata-se de uma lista extensa de direitos que exigem o empenho conjunto da família, da sociedade e do Estado para que possam ser assegurados. Em razão disso, o termo “criança” aparece em outros trechos constitucionais para detalhar como esses direitos serão garantidos pela União, pelos Estados e o Distrito Federal ou pelos Municípios, como no caso da Educação Infantil, por exemplo.

Dois anos após a publicação da Constituição vigente, foi sancionada a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, também conhecida como o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA. Embora se trate de um marco importante para assegurar diversos direitos às crianças e aos adolescentes, inclusive o direito à educação, o ECA não explicita de que forma as crianças entre 0 e 6 anos serão atendidas, já que à época apenas as crianças dos 7 aos 14 anos tinham direito constitucional à gratuidade de atendimento (BRASIL, 1990).

Na CF/1988 a educação é um direito social previsto no Art. 6º e somente à União compete legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional, embora Estados, Distrito Federal e Municípios possuam competência para legislar e/ou regulamentar seus próprios sistemas de ensino.

A Carta Magna dedica uma seção exclusiva para estabelecer entre outras questões a organização do sistema educacional brasileiro. Destaque-se, para fins deste texto, o Art. 211 que trata do regime de colaboração entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios para a organização dos respectivos sistemas de ensino. De acordo com o referido artigo, à União cabe um papel redistributivo e supletivo para 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” (Brasil, 1988). Ainda de acordo com o mesmo artigo, alterado pela Emenda Constitucional nº 14/1996, cabe aos Municípios a atuar prioritariamente na Educação Infantil e no Ensino Fundamental e aos Estados, atuar no Ensino Fundamental e no Ensino Médio, exceto o Distrito Federal que atuará em toda a Educação Básica.

Considerando todos os direitos assegurados às crianças pela Constituição de 1988, diversas ações em todo o País começaram a ser desenvolvidas para a efetivação dessas garantias. Políticas públicas foram elaboradas e implementadas pelos governos que se seguiram desde a promulgação da Carta Magna vigente. Alterações na própria Constituição inclusive ampliaram alguns desses direitos.

Outro marco legal fundamental para a Educação Infantil foi a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN, sem prejuízo das anteriores. Com sua tramitação iniciada na Câmara dos Deputados com o Projeto de Lei nº 1.258/1988, de autoria do Deputado Octávio Elísio, do PSDB/MG, esse projeto tramitou no Congresso Nacional até 1996. Durante esse período diversas audiências públicas foram realizadas e mais de 1.200 emendas propostas.

No que tange à Educação Infantil, a LDBEN/1996 representou significativos avanços. Já em seu texto original, a Educação Infantil aparece pela primeira vez na legislação brasileira como etapa da Educação Básica, ofertada inicialmente às crianças de 0 a 3 anos em creches e em pré-escolas para crianças de 4 a 6 anos de idade.

Apenas com a promulgação da Emenda Constitucional nº 53/2006, que ampliou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, vinte anos depois da

sanção da LDBEN, é que a Carta Magna passa a garantir a Educação Infantil com destinação obrigatória de recursos, em creches e pré-escolas, até os cinco anos de idade.

Poucos anos depois, a Emenda Constitucional nº 59/2009 ampliou a educação pública e obrigatória para todos na faixa dos 4 aos 17 anos, tornando a oferta de vagas públicas na pré-escola obrigatória. A Lei nº 12.796/2013 foi responsável por alterar a LDBEN e regulamentar a matrícula das crianças a partir dos 4 anos em pré-escolas, além de outras alterações.

Outro normativo que merece destaque é a Lei nº 13.257/2016 que trouxe significativos avanços ao assegurar a proteção à infância, inclusive durante a gestação. De acordo com o relator do projeto de lei na comissão especial na Câmara dos Deputados, Dep. João Ananias (PC-do-B/CE), foram ouvidas 22 organizações e/ou instituições e mais de 60 especialistas no assunto. O projeto foi bastante discutido pelas instituições públicas e pelas organizações da sociedade civil. Esta Lei estabelece “os princípios e diretrizes para a formulação e a implementação de políticas públicas para a primeira infância em atenção à especificidade e à relevância dos primeiros anos de vida” (Brasil, 2016). Um dos primeiros pontos de destaque é a delimitação do período da primeira infância: os primeiros 72 meses de vida ou seis anos completos.

Além de estabelecer áreas prioritárias e diretrizes para o desenvolvimento de políticas públicas, prevê ainda a priorização de atendimento às crianças e famílias que se encontrem em situação de vulnerabilidade e de risco ou com direitos violados para exercer seu papel protetivo de cuidado e educação da criança.

O marco legal da primeira infância altera também importantes normativos, como o ECA, a Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e o Código de Processo Penal – CPP, aprovado pelo Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941, entre outros.

Tais mudanças corroboraram um esforço conjunto de novas diretrizes para garantir o cuidado da família e do Estado para com as crianças desde sua concepção, determinando a integração de ações que vão desde as orientações para o adequado planejamento familiar, prioridade de atendimento para as gestantes e adotantes, bem como ampliação do prazo da licença maternidade e paternidade, além do atendimento prioritário dos bebês e crianças nos serviços de saúde em todo país.

Por fim, destaque-se ainda a alteração no Código de Processo Penal que permite, a critério do juiz, a substituição da prisão preventiva pela prisão domiciliar quando o agente for: gestante, mulher com filho até 12 anos incompletos ou homem, caso seja o único responsável pelos cuidados da criança. Tal alteração permite que pais e filhos não sejam afastados antes da condenação transitada em julgado.

Todas essas diretrizes têm de ser observadas quando da elaboração de políticas públicas para a primeira infância e o Proinfância certamente é uma dessas políticas, o que será abordado com maior detalhe na próxima seção.

Como pode se verificar acima, o direito à Educação Infantil no Brasil é recente e carece de implementação de políticas públicas que, de fato, permitam que esse direito seja exercido por todas as crianças e famílias que quiserem ter acesso a uma educação pública e gratuita, exigindo um esforço conjunto da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para que isso aconteça.

2.2 O PROINFÂNCIA: UM PROGRAMA OU UMA POLÍTICA PÚBLICA?

A literatura sobre os conceitos e etapas das políticas públicas é vasta e possui nomenclaturas e definições que divergem de acordo com o autor estudado. De acordo com Saravia (2006, p. 28), política pública “trata-se de um fluxo de decisões públicas orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade”. Sob uma perspectiva mais operacional, a política pública seria como um sistema de decisões públicas que convergem na realização de ações ou mesmo omissões, preventivas ou corretivas, “destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação de recursos” (p. 29). Note-se que um ponto importante desse conceito está centrado nas decisões públicas, tomadas por agentes públicos e autoridades formalmente instituídas no âmbito de sua competência, denotando uma abordagem estadista para o conceito.

Por outro lado, Secchi (2010, p. 3) faz outra abordagem sobre política pública, afirmando que se trata de “uma diretriz elaborada para enfrentar um problema

público”. Nesse contexto, esse conceito filiado a uma abordagem multicêntrica determina que uma política pública é o problema a ser tratado ou resolvido: um problema público, independentemente dos atores envolvidos, estatais ou não. Essa definição parece-nos mais adequada ao atual contexto mundial de globalização em que as parcerias entre instituições públicas e privadas têm se mostrado cada vez mais estratégicas para a resolução de conflitos e problemas comuns.

Outra importante abordagem neste momento diz respeito ao espaço que cabe aos governos na definição das políticas que desejam ou pretendem priorizar, especialmente quando há mudanças significativa no alto escalão dos governos em âmbito federal, estadual ou municipal. De acordo com Souza (2006) há uma autonomia relativa do Estado, permeável a influências externas e internas, ante o mundo globalizado em que grupos de interesse e os movimentos sociais participam do processo decisório e são amplamente envolvidos na elaboração e implementação das políticas públicas.

Os ciclos de políticas públicas podem ser, para fins de estudo, divididos em diversas etapas/fases, de acordo com cada autor. Simplificadamente, apenas para fins didáticos, o Quadro 1 faz uma comparação entre Frey (2000), Saravia (2006) e Secchi (2010). De forma geral, os três autores pesquisados citam basicamente quatro etapas de uma política pública: a formulação da agenda, a elaboração da política, a implementação das ações e uma última etapa de monitoramento/avaliação. Vejamos o quadro a seguir:

Quadro 1 – Etapas/ciclos de políticas públicas.

	FREY (2000)	SARAIVA (2006)	SECCHI (2010)
Etapas	Agenda-setting	Agenda	Identificação do Problema; Formação da Agenda
	Elaboração de programas e decisão	Elaboração Formulação	Formulação de Alternativas; Tomada de decisão
	Implementação de políticas	Implementação Execução	Implementação
	Correção	Acompanhamento Avaliação	Avaliação Extinção

Fonte: Elaboração da autora (2019).

A formulação da agenda é o momento em que uma demanda pública passa a ser priorizada pelos gestores públicos, seja por pressão de algum segmento da sociedade, seja por algum interesse público, financeiro, político ou mesmo da iniciativa privada. Já a fase da elaboração/formulação da política pública envolve o momento da decisão de qual estratégia adotar para a resolução do conflito ou atendimento de uma necessidade destacada na fase de agenda. Por sua vez, a implementação é a etapa na qual a política é executada. Quando o esforço administrativo incide nos objetivos a serem alcançados, surgem as dificuldades relacionadas à execução dos programas, por exemplo, de um lado, falta de planejamento, de organização, ou de recursos financeiros, logísticos, ou de outro, falta de agentes capacitados para executar a política. Por fim, destaca-se a fase de monitoramento/avaliação, que para fins didáticos tem sido apontada como a última etapa, mas que deve ocorrer em todas as etapas do ciclo de uma política pública para que se busque maior eficiência e efetividade desde o seu início. É na fase de avaliação ou acompanhamento que gestor pode avaliar os riscos, gargalos e resultados alcançados, previstos ou não. Pode-se afirmar que é consenso entre os autores que estas fases não são lineares ou necessariamente sequenciais. Todavia, elas existem, ainda que de forma desordenada, no cotidiano da prática política. A análise dessas etapas permeia toda esta pesquisa em relação ao Proinfância.

A partir da definição da agenda, as políticas públicas podem ser classificadas, de acordo com Lowi (1964), em quatro formatos: distributivas, regulatórias, constitutivas e redistributivas. As políticas distributivas geram benefícios concentrados para alguns grupos e custos difusos para coletividade, gerando impactos mais individuais do que universais. O segundo formato é o das políticas regulatórias, que estabelece padrões de comportamento para todos os grupos públicos ou privados. O terceiro é o das políticas constitutivas, que lidam com procedimentos e competências. O quarto formato é o das políticas redistributivas, que atingem e/ou beneficiam diretamente um grupo de pessoas, impondo uma perda concreta para outro. Em geral, trata-se de políticas sociais universais e são as que possuem maior impacto e discussão em toda a sociedade. Por outro lado, após implementadas são de difícil descontinuidade, em razão da forte pressão social e da repercussão eleitoral que as perpassam.

Considerando a complexidade que envolve o sistema de ensino brasileiro, organizado a partir do regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, não é possível classificar a política educacional brasileira em apenas um

dos formatos acima especificados. Até por previsão constitucional, dentro do regime de competência de cada sistema de ensino, as políticas constitutivas e regulatórias estão presentes em todas as esferas de governo, pode-se dizer até que mais expressivamente no âmbito da União. Dentre as políticas redistributivas encontra-se o Fundeb, que promove a redistribuição dos recursos vinculados à educação, exigindo da União a complementação de recursos que serão direcionados às regiões mais pobres, nas quais o investimento por aluno seja inferior ao valor mínimo fixado para cada ano. Por esse motivo, o Fundeb tem um papel fundamental no cumprimento do poder redistributivo e suplementar da União.

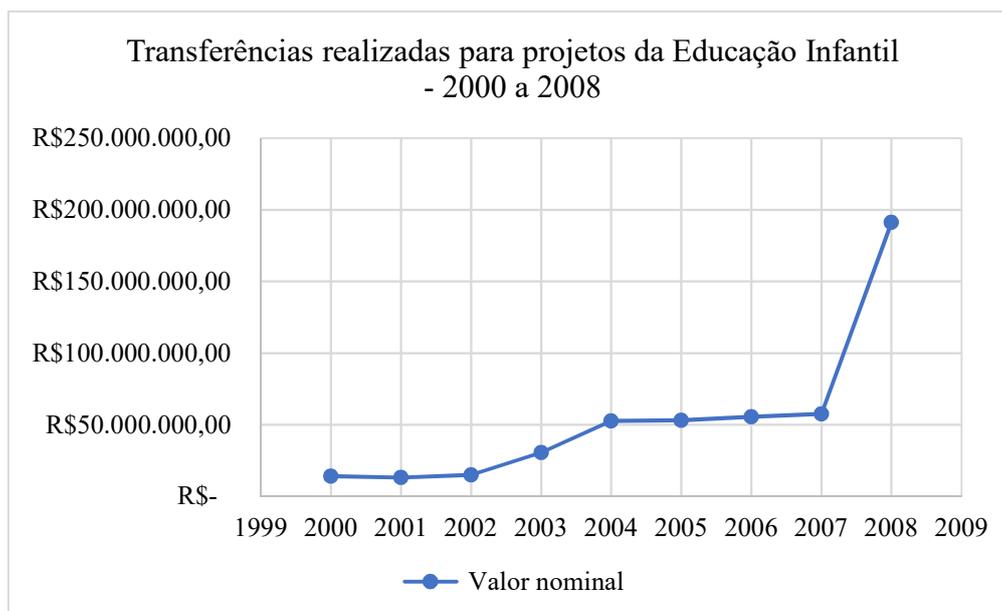
O Proinfância, objeto de estudo desta dissertação, pode ser classificado como uma política distributiva, já que a União ao direcionar recursos para a construção de creches e escolas públicas que serão usufruídas por uma parte da população, geralmente os mais pobres e utiliza-se de recursos obtidos da arrecadação de impostos de toda a população e de recursos advindos do Tesouro Nacional para financiar a implementação desta política.

Embora se reconheça a importância desses conceitos e categorias para fins didáticos, as ações, projetos e programas educacionais elaborados e/ou implementados a partir de recursos do Governo Federal não podem ser analisados apenas sob a ótica do processo teórico que envolve a materialização e a classificação das políticas. De acordo com Dourado (2007), é necessária a compreensão dos processos de regulação e financiamento, bem como os arranjos institucionais que colaboram e concorrem para a materialização das políticas de gestão e organização da educação no Brasil. Dourado (2007) afirma ainda que a política educacional tem sido marcada pela descontinuidade e pela falta de planejamento a longo prazo, para que essas políticas se tornem políticas de Estado e não de Governo.

Para ratificar a Educação Infantil como objeto de políticas públicas educacionais, ainda antes da sua obrigatoriedade de oferta gratuita, o que ocorreu apenas com a Emenda Constitucional nº 59/2009 e com a Lei nº 12.796/2013, realizamos uma pesquisa no sítio do FNDE para identificarmos quais os valores dos recursos destinados para a essa etapa da educação básica. De acordo com os dados extraídos no portal do

FNDE⁷, disponíveis a partir do ano 2000, localizamos convênios firmados com Municípios e Estados para diferentes projetos: com fins pedagógicos, de capacitação profissional e, inclusive, de reforma e construção de estabelecimentos de ensino. Para este Gráfico 1, delimitamos o período de 2000 a 2008, sem considerar os recursos transferidos pelo Proinfância.

Gráfico 1 – Recursos transferidos pelo FNDE para a Educação Infantil.



Fonte: Sítio do FNDE. Elaboração da autora (2019). Acesso em: 21 mar. 2019.

Percebe-se um significativo aumento nos recursos transferidos em 2008, que de acordo com os dados analisados, deve-se ao incremento dos recursos transferidos pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, que triplicou o valor repassado por aluno em 2008⁸. Destaque-se ainda que até recentemente os recursos destinados às creches e pré-escolas eram também oriundos da assistência social, ante o aspecto assistencialista dado a essa etapa da educação básica, pelo menos até a publicação da LDBEN em 1996.

Embora em alguns trechos desta dissertação o Proinfância seja citado como um Programa, a utilização deste termo ocorre majoritariamente como um recurso de linguagem para evitar repetições durante a escrita. Esta autora o defende o Proinfância como uma política pública de Estado para a Educação Infantil.

⁷ Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/sigefweb/index.php/liberacoes>>. Consulta em 18 mai 2019.

⁸ Em 2007 o valor estabelecido para o PNAE por aluno era de R\$ 0,22 (vinte e dois centavos) de acordo com a Resolução/CD/FNDE nº 32/2006. Em 2008 esse valor foi alterado para R\$ 0,66 (sessenta e seis centavos), de acordo com a Resolução/CD/FNDE nº 38/2008.

Com o intuito de ratificar esse entendimento, destaca-se o Plano Nacional da Educação (PNE), publicado pela Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, para o decênio 2001-2010, sancionado pelo então Presidente Fernando Henrique Cardoso. No primeiro PNE, dos 26 objetivos diretamente estabelecidos para a Educação Infantil na Meta 1, os quatro primeiros estão relacionados à ampliação da oferta e ao estabelecimento de padrões mínimos de infraestrutura necessários para atender às especificidades dessa etapa de ensino. O Proinfância, lançado sete anos após o início da vigência desse PNE, já no governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, está diretamente relacionado ao alcance desses objetivos. Além disso, no PNE de 2014-2024, atualmente vigente e sancionado pela Presidente Dilma Rousseff, a estratégia 1.5 da Meta 1 aponta para a necessidade de manutenção e ampliação do “programa nacional de construção e reestruturação de escolas, bem como de aquisição de equipamentos, visando à expansão e à melhoria da rede física de escolas públicas de Educação Infantil” (BRASIL, 2014). Esse ponto também reforça a premissa de que o objeto de estudo dessa dissertação deve ser considerado uma política pública de Estado e não apenas um programa de governo, não devendo sofrer descontinuidade, independentemente do ocupante do cargo de chefe do Poder Executivo Federal.

2.3 O ESTADO DA ARTE DO PROINFÂNCIA.

Nessa seção, realizaremos um levantamento sobre as pesquisas realizadas sobre o Proinfância, com o intuito de verificar sob que categorias esta política pública tem sido analisada. Para isso, foi realizada uma revisão bibliográfica das dissertações e teses publicadas no período de 2007 a 2017. Dessa forma, pesquisou-se no Banco de Teses e Dissertações da Capes⁹ o termo “Proinfância”. A pesquisa apresentou 33 resultados, sendo quatro teses de doutorado, cinco dissertações de mestrado profissional e 24 dissertações de mestrado acadêmico. Considerando o objetivo desta pesquisa, optou-se por excluir desta análise as dissertações que apareceram na busca realizada, mas que não tratavam do Proinfância ou que apenas o citavam e as dissertações que estavam vinculadas à área de arquitetura e urbanismo. Após esse filtro, restaram 23 trabalhos, entre teses e dissertações, que serão objeto de análise em seguida.

⁹ Disponível em: <http://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#/>. Acesso em: 15 jun. 2018.

Embora as pesquisas acadêmicas possuam rigor científico, alguns autores como Burbules et al (2015) acreditam que a pesquisa também é fruto de interpretação do pesquisador. A escolha do problema, dos dados a serem estudados, do recorte que se dá à pesquisa, sob qual olhar a informação será tratada são, direta ou indiretamente, influenciados pelas vivências do pesquisador. Corroborando com esse entendimento, Olesen (2006) afirma que os pesquisadores também possuem características – de gênero, classe, raça, além de trajetórias – que integram o próprio processo de apreensão do mundo e, portanto, da relação com o objeto de pesquisa.

Diante disso, esta pesquisadora optou por organizar os textos encontrados como resultado da pesquisa em, basicamente, duas categorias de análise: na primeira, estão os estudos que apresentam o Proinfância sob a perspectiva pedagógica e na segunda aqueles que o analisam sob o ponto de vista da política pública. Esta divisão inicial não impede algumas subcategorias apresentem-se naturalmente durante a apresentação dos trabalhos pesquisados, como o agrupamento das pesquisas realizadas com base em experiências locais e/ou regionais, diferenciando-se das pesquisas realizadas em âmbito nacional.

2.3.1. O Proinfância na perspectiva pedagógica.

Nesta seção, trataremos das dissertações e teses que analisam o Proinfância relacionando à prática pedagógica da Educação Infantil. Inicialmente, apresentaremos as pesquisas realizadas a partir de experiências locais ou ainda regionais.

A dissertação apresentada por Almeida (2015) reflete sobre as concepções de infância, leitura e escrita, que fomentam as práticas e a organização dos ambientes em sete unidades do Proinfância em cinco regiões do estado do Rio de Janeiro. Os resultados encontrados indicam um processo de escolarização precoce em curso, com a maioria das produções direcionadas para o aprendizado de letras e números, presentes em todas as unidades pesquisadas. Diante do cenário encontrado a autora propõe a reorganização dos espaços e rotinas, privilegiando as interações e brincadeiras e o contato com diferentes gêneros discursivos, entre eles a literatura, com vistas a formação de futuros leitores e escritores.

Silva (2014) trata das condições do trabalho docente em quatro unidades do Proinfância nos Municípios de Angra dos Reis, Aperibé, Tanguá e Quatis, todos no estado do Rio de Janeiro – RJ, a fim de conhecer as realidades em que processam o atendimento as crianças pequenas a partir de uma política pública. De acordo com o autor, existe a necessidade de produzir práticas pedagógicas e de trabalho construídas pelos trabalhadores da Educação, na escola, e não apenas pelo Ministério da Educação.

Oliveira (2013) apresenta como cerne de sua pesquisa a contribuição das Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Infantil e do Tratado de Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis e Responsabilidade Global para ampliação da Educação Infantil, promovida pelo Proinfância no município de Rio Grande – RS. A autora verificou aproximações entre os dois documentos na busca de uma educação de qualidade pautada na relação da cidadania e sustentabilidade como fundamentais nos processos de efetivação das políticas públicas para a Educação Infantil.

O enfoque dado por Castilho (2016) também trata do processo de ensino aprendizagem, mas desta vez sob a ótica da formação do profissional que trabalha na Educação Infantil. Após a realização de um estudo de caso em uma escola do Proinfância em Dracena – SP os resultados alcançados pela autora revelam que os conhecimentos teóricos e práticos adquiridos na formação inicial não são suficientes para subsidiar a prática pedagógica no processo de avaliação das crianças que se encontram na Educação Infantil.

Oliveira (2016) analisa o atendimento a alunos com deficiência em três escolas municipais no Rio de Janeiro, concluindo que não basta somente garantir o acesso das crianças com necessidades especiais a partir da construção de uma escola inclusiva, faz-se necessário a criação de um plano político pedagógico que acolha essas crianças. O autor destaca ainda a inexistência da prioridade de matrícula e a falta de profissionais capacitados para o atendimento desses alunos, apesar de toda a legislação existente.

A dissertação de Soares (2016) teve como objetivo identificar as concepções de infância, Educação Infantil e diversidade pelas profissionais da rede municipal de Pires do Rio-GO, utilizando as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil – DCNEI (Brasil, 2009), para instruir conceitos que perpassam a Educação Infantil até chegar à diversidade. Entre os resultados, aponta que os profissionais se interessam mais

por questões relacionadas à própria situação pessoal e profissional que pelo processo educativo e/ou pelas políticas públicas para a Educação Infantil.

A pesquisa de Vieira (2016) utilizou uma unidade do Proinfância em Coronel Vivida – PR como campo de estudo para compreender como o saber da experiência educativa incide na reflexão sobre o espaço-ambiente da Educação Infantil. O estudo concluiu que a organização do espaço-ambiente da Educação Infantil se conforma como uma trama de relações e que o saber da experiência educativa incide na reflexão sobre o espaço-ambiente por meio da experiência estética.

O próximo estudo analisa o Proinfância em âmbito nacional, relacionando as práticas pedagógicas aos espaços do projeto. Na tese de doutorado apresentada por Brasil (2016), a autora destaca as tensões existentes entre os textos da política do Proinfância e o contexto da prática da Educação Infantil nas creches e pré-escolas, apresentando resultados relacionados ao estudo das ressignificações existentes nos espaços em que o processo de ensino aprendizagem acontece.

Resumidamente, o que se verifica é que nesses textos o Proinfância é pesquisado como o espaço em que a Educação Infantil e os respectivos processos pedagógicos são estudados. Das oito pesquisas apresentados até o momento, sete mostram análises em âmbito municipal e/ou regional e em apenas um deles a pesquisa realizada apresenta o Proinfância em âmbito nacional.

2.3.2. O Proinfância na perspectiva da política pública educacional.

Nesta seção, apresentaremos os trabalhos que analisam o Proinfância fundamentalmente como uma política pública para a ampliação do acesso à Educação Infantil. A exemplo da seção anterior, primeiramente listaremos as pesquisas realizadas em âmbito municipal ou regional.

Costa (2015) e Klosinski (2016) analisam o Proinfância a partir de sua implementação nos Municípios de Belo Horizonte – MG e Erechim – RS.

A tese de Costa (2015) apresenta uma interessante análise da política pública objeto desta pesquisa, destacando que a implementação do Proinfância depende de maior articulação entre os entes federados, bem como de aportes técnicos complementares no âmbito dos Municípios. Klosinski (2016) apresenta um histórico da Educação Infantil em Erechim – RS destacando o papel das creches conveniadas e das vagas compradas nas escolas particulares para atender à demanda da Educação Infantil no município que conta com duas unidades do Proinfância concluídas e outras duas pactuadas, mas sem obras iniciadas à época da pesquisa. A autora faz ainda sugestões para a reformulação de espaços físicos escolares desta política pública, baseados em reflexões e análises contextualizadas e levando em consideração a criança e a região em que a escola está inserida.

A partir de uma análise qualitativa da Educação Infantil no município de Caipônia – GO, Carvalho (2017) destaca que ainda há significativos descompassos entre a política de fato e o que é de direito ofertado, restando a garantia de uma Educação Infantil de qualidade ainda um significativo desafio. Ressalta ainda que os resultados encontrados apontaram fortemente para a manutenção do cunho assistencialista no atendimento prestado pelo Município em detrimento ao projeto político pedagógico apresentado para a Educação Infantil.

O trabalho de Endlich (2017) apresenta o Proinfância sob a ótica dos usuários dos estabelecimentos de Educação Infantil. Apresenta similaridades entre as avaliações da edificação feitas pelas famílias e por profissionais do CMEI, referentes ao projeto e à edificação, bem como quanto às questões do cotidiano como a valorização do conjunto da edificação e a percepção da fachada como referência identitária. Aponta ainda alguns problemas como a distância do centro da cidade, a necessidade de aquisição de mais brinquedos e a insegurança em relação ao anfiteatro que compõem o projeto arquitetônico do Proinfância. A pesquisa foi realizada no município de Quatis – RJ.

A partir da análise averiguada em Tocantins, Martins (2016) evidencia a necessidade do fortalecimento de políticas públicas para a Educação Infantil e afirma que Proinfância pode fortalecer ações que priorizam o desenvolvimento integral das crianças, ao construir espaços adequados para essa fase do crescimento e desenvolvimento humano com a ampliação do acesso as creches e pré-escolas. No entanto, ressalta as diferenças entre o desenho e a idealização do Proinfância, especialmente em sua implementação.

Mattos (2014) embora destaque a importância atribuída ao Proinfância no município de Juiz de Fora – MG, reconhece que existe pouca articulação entre os membros da Secretaria de Educação e sujeitos sociais relevantes para o sucesso da política no município de Juiz de Fora, incluindo gestores das escolas e representantes das comunidades contempladas.

Uma pesquisa sobre as ações estratégicas que o município de São Gonçalo – RJ realizou no período de 2009 a 2012 para propor a oferta de vagas de 0 a 3 anos em creches públicas, tendo como pano de fundo o Proinfância é o objetivo proposto por Siles (2013). A autora também analisa o papel das creches conveniadas no atendimento à Educação Infantil no município, como a única forma de oferta e com o objetivo de diminuir a pressão social, já que embora diversas unidades do Proinfância tivessem sido pactuadas, até o final da pesquisa em 2013, nenhuma unidade havia tido sua construção iniciada.

O trabalho de Garcia (2014) analisa os entraves e desafios para a implementação do Proinfância em Chapadão do Sul – RS destacando a lentidão na liberação da aprovação do projeto, a burocracia de documentos, as alterações na planta padrão da estrutura física. O autor conclui que o Proinfância atende as necessidades básicas das crianças e da comunidade escolar, necessitando de um avanço coletivo na construção de uma proposta que vise a qualidade social.

Ainda a partir de uma perspectiva local, Pires (2017) analisa o Proinfância sob a ótica da política pública e busca compreender quais as contribuições do Programa enquanto política pública voltada para o acesso à Educação Infantil no Sudeste Goiano. A autora conclui que o Proinfância não se mostra tão efetivo quanto poderia para minorar o déficit do atendimento da Educação Infantil, em razão da pequena quantidade de escolas concluídas que comprometem o cumprimento do PNE vigente para o período de 2014 a 2024, principalmente no que se refere à creche.

A partir de uma análise nacional do Proinfância, Monteiro (2017) e Dallagnol (2015) estudam esta política pública sob o ponto de vista da importância da infraestrutura física educacional para a garantia do acesso e da qualidade do ensino. Enquanto Dallagnol (2015) realiza uma análise histórica dos espaços educacionais pós Constituição Federal de 1988, ressaltando a importância da infraestrutura adequada para qualidade da educação, Monteiro (2017) destaca a (des)conformidade entre os ambientes de Educação

Infantil, analisando os espaços do Proinfância, e as diretrizes estabelecidas nos Parâmetros Curriculares Nacionais¹⁰.

A percepção de que a infraestrutura adequada é um fator importante para o acesso e qualidade do ensino é uma visão institucionalizada em diversos programas e projetos educacionais, conforme as análises realizadas por Monteiro (2017). Quando se trata da Educação Infantil que só passou a ser obrigatória há poucos anos, políticas como o Proinfância tornam-se ainda mais necessárias, mas não suficientes conforme fica evidente no texto de Dallagnol (2015), que trata também da qualidade do ensino ofertado.

Marcondes (2013) faz uma análise em âmbito nacional do Proinfância, tendo como foco a política social. Busca investigar como a inserção do Proinfância no Plano de Aceleração do Crescimento – PAC incorpora em seus pressupostos ideológicos o cuidado, na perspectiva da divisão sexual do trabalho, buscando evidenciar a priorização que a questão assume na agenda política, com vistas a responsabilizar o Estado pelo cuidado das crianças e fomentar novas práticas sociais, como a igualdade de gênero.

O texto de Rezende (2013) aponta os diversos problemas de implementação do Proinfância, destacando que os maiores gargalos estão na execução por parte dos Municípios, especialmente nas fases de contratação e construção. O autor propõe quinze indicadores que poderiam auxiliar no monitoramento e na avaliação desta política pública.

Já a pesquisa de Eye (2017) também apresenta uma proposta de monitoramento para a implementação do Proinfância, todavia mais especificamente em relação à etapa da construção. O pesquisador apresenta as etapas de execução do Proinfância e propõe novos índices de monitoramento baseados na frequência e na severidade das infrações detectadas durante a construção dos projetos.

Ramos (2011) apresenta uma análise ampla de políticas públicas que ocorrem por meio da descentralização de recursos do Governo Federal com a execução por parte dos entes subnacionais. O autor destaca a diversidade das capacidades dos entes subnacionais e como essa heterogeneidade afeta a elaboração e a execução da política pública e utiliza o Proinfância como estudo de caso para ilustrar seu entendimento.

¹⁰ Atualmente, as diretrizes voltadas para a Educação Infantil estão definidas na Base Nacional Comum Curricular – BNCC, disponível no portal do Ministério da Educação.

Resumidamente, dos quinze estudos apresentados nesta seção, nove mostram análises em âmbito municipal e/ou regional e seis analisam aspectos do Proinfância em âmbito nacional.

As pesquisas levantadas foram importantes para a ratificar a importância do Proinfância enquanto espaço projetado para a prática pedagógica da Educação Infantil, além de uma política pública que pode contribuir para o aumento de matrículas em Educação Infantil. Esta pesquisa que se distingue das demais por apresentar dados da execução do Proinfância em âmbito nacional, trazendo à luz a quantidade de creches e pré-escolas que embora pactuadas há muito tempo, ainda não se converteram em novas vagas para as crianças em todo o Brasil. Embora a dissertação de Pires (2017) também aborde a contribuição do Proinfância para o alcance da Meta 1 do PNE, a análise realizada pela autora difere do presente estudo por ser aplicada apenas na região do Sudoeste Goiano, e não em âmbito nacional como o presente estudo. Além disso, não se trata de um estudo quantitativo e qualitativo como se propõe esta pesquisa, além de não apresentar indicadores que apontem para a efetiva aferição da contribuição do Proinfância para o incremento de matrículas em Educação Infantil em todo o País.

2.4 O PROINFÂNCIA: INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL.

A Educação Infantil é etapa crucial para o desenvolvimento emocional, cognitivo e social das crianças. Todavia, apenas recentemente na história do País essa importante etapa da educação deixou de ter um cunho meramente assistencialista e passou a ser tratada como uma etapa da Educação Básica, obrigatória e gratuita, gerando obrigações para o Estado e direitos para os cidadãos e cidadãs.

Ao se fazer um levantamento do texto original da Constituição Federal de 1988, o termo “Educação Infantil”, como etapa da Educação Básica, somente passa a existir a partir da Emenda Constitucional nº 53/2006, dezoito anos após a promulgação do texto constitucional original, não obstante já assim constasse na LDBEN desde 1996. A citada Emenda, promulgada em 2006, instituiu o Fundeb e partir de então as matrículas dos

alunos da Educação Infantil passaram a ser contabilizados para efeitos de repasse de recursos do Fundo. A aprovação desse Fundo é considerada por Araújo e Caldas (2017) um dos principais avanços do segundo mandato do Governo Lula no campo das políticas educacionais. Com a aprovação do Fundo, os investimentos que anteriormente focalizavam o Ensino Fundamental passaram de R\$ 400 milhões para R\$ 10 bilhões, em valores nominais, até o final do segundo mandato de Lula. Ainda de acordo com os autores, a instituição desse fundo foi bastante importante para que os Municípios pudessem oferecer mais vagas na Educação Infantil, por exemplo. Em 2018, os recursos do Fundeb foram da ordem de R\$ 13,8 bilhões¹¹.

Em março de 2007 o Governo Federal, com o intuito de potencializar as ações previstas no PNE, aprovado pela Lei nº 10.005/2001, lançou o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, um conjunto de mais de 40 medidas, abrangendo todos os eixos, níveis e modalidades da Educação. A visão sistêmica que perpassa o Plano abrange os diferentes projetos do PDE e promove a articulação do sistema, permitindo a organização de eixos norteadores, reforçando mutuamente cada etapa de ensino. O PDE apresenta mecanismos para aprofundar o diagnóstico das condições da educação, para a melhoria da qualidade do ensino em todos os aspectos e para a democratização do acesso. Os pilares de sustentação do PDE são: financiamento adequado, avaliação e responsabilização dos agentes públicos que comandam o sistema educacional, formação de professores e valorização do magistério e gestão e mobilização das comunidades.

No mesmo dia da publicação do Decreto nº 6.094/2007, que dispunha sobre o “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”, que de acordo com Saviani (2007) era o carro-chefe do PDE, foi lançado também o Proinfância. A Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007, do Conselho Deliberativo do FNDE, que é presidido pelo Ministro da Educação, estabeleceu as orientações e diretrizes para execução e assistência financeira suplementar com a destinação de recursos financeiros repassado aos Municípios e ao Distrito Federal para a cobertura de despesas de investimentos em construção, reformas, equipamentos e mobiliários para creches e pré-escolas. Resumidamente, o FNDE financia a construção de creches e pré-escolas com projetos de engenharia e arquitetura previamente padronizados, além da aquisição de equipamentos e mobiliários para o funcionamento da creche ou pré-escola.

¹¹ Valor consultado em <https://www.fnde.gov.br/sigefweb/index.php/liberacoes>. Acesso em: 27 abr. 2019.

Para a execução desses recursos, cabe aos Municípios e ao Distrito Federal a realização de um processo licitatório para a contratação da empresa que realizará a obra, bem como o acompanhamento e a fiscalização da execução do projeto contratado. Os recursos financeiros para o pagamento das obras são transferidos, atualmente, a medida que o Município ou o DF insere as ordens de serviço emitidas durante a obra e atestam sua efetiva execução no Simec. Quando se aproxima a conclusão da obra, o FNDE disponibiliza, ainda, recursos para a aquisição dos equipamentos e mobiliários necessários ao funcionamento da creche e/ou pré-escola. A Resolução nº 13/2012, de 8/12/2012, do Conselho Deliberativo do FNDE estabelece as obrigações e responsabilidades de cada ente envolvido na execução desta política pública.

A transferência de recursos foi operacionalizada até 2011 por meio da assinatura de um convênio entre o Município ou Distrito Federal e o FNDE. Nesse período, de 2007 a 2011, foram pactuadas 3.756 novas creches, beneficiando 2.821 Municípios e o Distrito Federal, distribuídas em todos os Estados brasileiros.

A partir de 2012 as pactuações passaram a ser realizadas por meio do Plano de Ações Articuladas – PAR. O Plano é uma estratégia de assistência técnica e financeira iniciada pelo Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, instituído pelo Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, fundamentada no PDE que consiste em oferecer aos entes federados um instrumento de diagnóstico e planejamento de política educacional, concebido para estruturar e gerenciar metas definidas de forma estratégica, contribuindo para a construção de um sistema nacional de ensino.

Trata-se de uma estratégia para o planejamento plurianual das políticas de educação, em que os entes subnacionais elaboram plano de trabalho a fim de desenvolver ações que contribuam para a ampliação da oferta, permanência e melhoria das condições escolares e, conseqüentemente, para o aprimoramento do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb de suas redes públicas de ensino, além do atingimento das metas estabelecidas no PNE.

Com o PAR o instrumento de pactuação entre o Município ou o DF e o FNDE deixou de ser um convênio e passou a ser o Termo de Compromisso, firmado e assinado eletronicamente a partir do empenho dos recursos, a aprovação do projeto e da análise da dominialidade do terreno indicado para a construção da creche e/ou pré-escola, o que

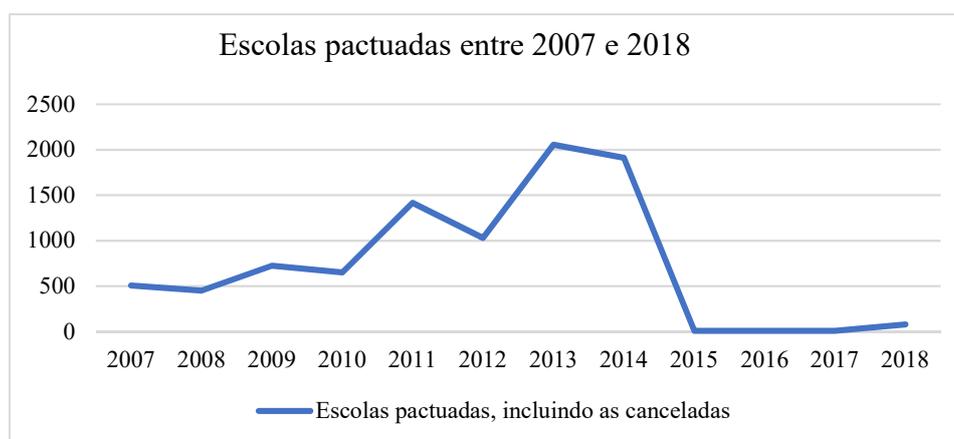
proporcionou mais celeridade e dinamização ao processo de repasse, em razão de sua simplificação. Além disso, ainda em 2012, o Proinfância passou a contar com os recursos do PAC o que potencializou os recursos e possibilitou a realização de novos termos de compromisso para construção de novas unidades de Educação Infantil.

O PAC foi uma iniciativa do Governo Federal lançada em 2007, no segundo mandato do Governo Lula, que promoveu a retomada do planejamento e execução de obras de infraestrutura em três grandes eixos: social e urbano, logística e energético. Em 2011 o PAC entra em sua segunda fase e em 2012 começa a financiar as creches e pré-escolas do Proinfância, havendo um incremento considerável nos recursos destinados à construção de novos estabelecimentos de Educação Infantil.

De 2012 a 2018, foram pactuadas 5.511 unidades escolares de acordo com o Simec. Destaque-se que, em 2015, início do segundo mandato da Presidente Dilma Roussef, a quantidade de novos projetos financiados caiu bruscamente e apenas 9 novos projetos foram empenhados com recursos do PAC II. Em 2016 foram apoiados dez novos projetos.

No total, em mais de dez anos de Proinfância, 8.868 unidades foram pactuadas, todavia, por diversos motivos, 1.870 unidades foram canceladas de acordo com os dados extraídos do Simec, restando apenas 7.009 unidades pactuadas em maio de 2019, conforme gráfico abaixo:

Gráfico 2 – Escolas pactuadas



Fonte: Simec. Elaboração da autora (2019).

Atualmente, o município que tenha interesse em receber recursos do Proinfância deverá acessar o Simec e preencher o PAR, que atualmente está no ciclo 2016-2019. É necessário o preenchimento diversas informações sobre os dados do município e de sua gestão e também informações sobre a situação do Plano Municipal de Educação – PME ante o Plano Nacional de Educação – PNE, conforme ilustrado na Figura 1, abaixo:

Figura 1 – Abas de preenchimento do PAR – Ciclo 2016-2019.



Fonte: Simec/MEC.

A próxima etapa é o preenchimento do diagnóstico da situação educacional do município, que deverá contemplar questões relacionadas aos quatro eixos do PAR: gestão educacional; formação de professores, dos profissionais de serviço e apoio escolar; práticas pedagógicas e de avaliação; e, por fim, infraestrutura física e recursos pedagógicos.

Após o preenchimento do diagnóstico, o Município ou o DF fará o planejamento de suas atividades, quando poderá cadastrar, para cada um dos eixos acima, as iniciativas que deverão ser realizadas pelo município, priorizando-as dentro do período de vigência do ciclo.

Para solicitar a construção de uma creche, por exemplo, o ente a ser beneficiado deverá preencher as informações que irão subsidiar a análise técnica sobre a necessidade da construção do estabelecimento, com por exemplo: se a nova obra irá expandir a rede escolar com novas vagas ou realocar alunos de uma escola existente para uma escola a ser construída; quais serão os turnos de atendimento (integral ou dois turnos); qual a quantidade de salas com base na quantidade de alunos a serem atendidos e a justificativa para a demanda apresentada. Além disso, o Município ou o DF deverá anexar ao sistema informações sobre a dominialidade do terreno, a localização, além de outros documentos técnicos. Neste momento o município poderá escolher entre três opções de obra: Projeto Tipo 1 ou 2 e Projeto Tipo “A”.

No caso do Projeto Tipo “A”, o Proinfância financia ações de construção de escolas de Educação Infantil com projetos elaborados pelo proponente (município ou Distrito Federal) que devem seguir as orientações de elaboração de projetos de edificações para a construção de escolas de Educação Infantil, de acordo com manual disponibilizado pelo FNDE e da Portaria Interministerial FNDE nº 110, publicada no Diário Oficial da União nº 50 de 14 de março de 2014, buscando atender as principais exigências e procedimentos constantes de normas e recomendações brasileiras aplicáveis a projetos de construção de escolas.

Já os Projetos Tipos 1 e 2, cujos valores financiados são de R\$ 2.362.460,76 (dois milhões, trezentos e sessenta e dois mil, quatrocentos e sessenta reais e setenta e seis centavos) e R\$ 1.487.486,27 (um milhão, quatrocentos e oitenta e sete mil, quatrocentos e oitenta e seis reais e vinte e sete centavos), respectivamente, apresentam modelos arquitetônicos padronizados para creches e/ou pré-escolas, conforme especificações verificadas nas Figuras 2 e 3:

Figura 2 – Projeto Tipo 1



Terreno

- 40m x 60m

Capacidade

- 376 alunos em dois turnos
- 188 em turno integral

Salas de aula

- 6 Salas para Creche, sendo 2 para atendimento de 0 a 1 ano, para 10 alunos cada; 2 para atendimento de 1 a 2 anos, para 16 alunos cada; e 2 para atendimento de 3 a 4 anos, com 20 alunos cada;
- 4 Salas para Pré-Escola, sendo 2 para atendimento de 4 a 5 anos, com 24 alunos cada; e 2 para atendimento de 5 a 6 anos, com 24 alunos cada.

Figura 3 – Projeto Tipo 2



Terreno

- 35m x 45m

Capacidade

- 188 alunos em dois turnos
- 94 em turno integral

Salas de aula

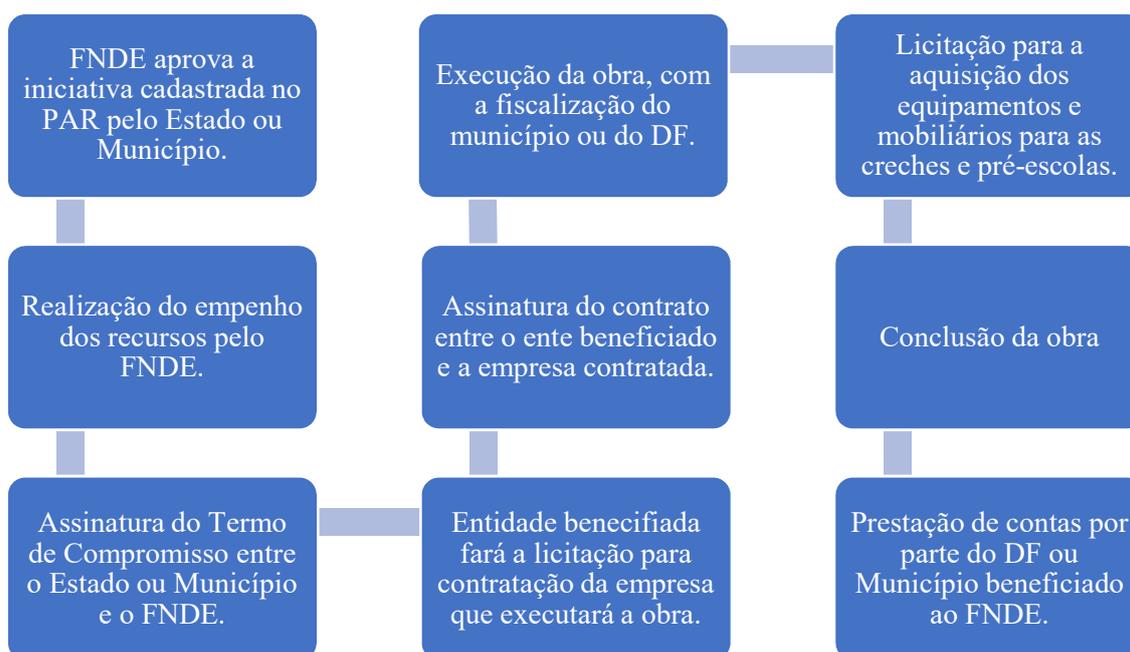
- 3 Salas para Creche, sendo 1 para atendimento de 0 a 1 ano, com capacidade de atender até 10 alunos; 1 para atendimento de 1 a 2 anos, com capacidade para 16 alunos; e 1 para atendimento de 3 a 4 anos, com capacidade para 20 alunos;
- 2 Salas para Pré-Escola, sendo 1 para atendimento de 4 a 5 anos, com capacidade de atender até 24 alunos e 1 para atendimento de 5 a 6 anos, com capacidade para 24 alunos.

Fonte: <https://www.fnde.gov.br/programas/proinfancia/eixos-de-atuacao/projetos-arquitetonicos-para-construcao>.
Acesso em: 23 mai. 2019.

Caso a demanda seja aprovada e existam recursos para o financiamento da obra, o empenho do recurso será realizado pelo FNDE, sem necessidade de qualquer contrapartida financeira por parte do Município ou do DF, e emitido um Termo de Compromisso que será assinado entre a entidade beneficiada e o FNDE.

Após a assinatura do Termo de Compromisso, o DF ou o Município estará autorizado a realizar a licitação para a contratação da empresa que realizará a construção do estabelecimento de ensino, conforme Figura 4 abaixo:

Figura 4 – Fluxo para implementação do Proinfância



Fonte: Simec. Elaboração da autora (2019).

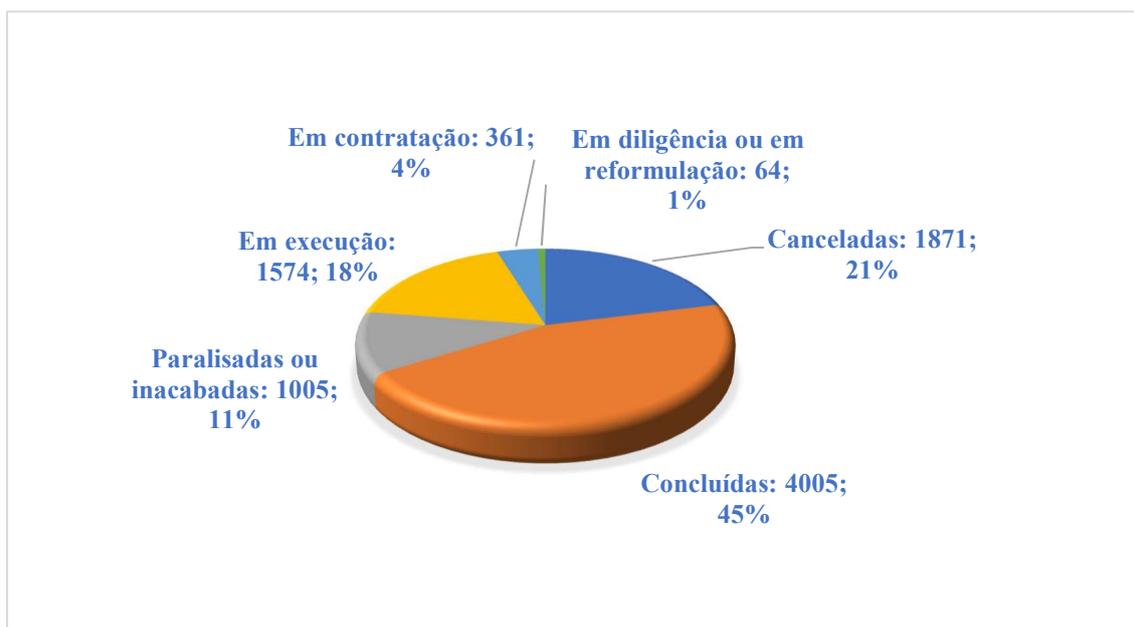
O Proinfância apresenta uma possibilidade de financiamento do custo inicial de ampliação da rede municipal para atender a demanda por matrículas na Educação Infantil. Reflete o papel supletivo e redistributivo da União, mas depende essencialmente da execução por parte dos Municípios e do Distrito Federal e, principalmente, de recursos de custeio para que as creches e pré-escolas possam de fato abrir e permanecer em funcionamento. Outro ponto importante é a necessidade de contratação de profissionais de educação capacitados para atuar na Educação Infantil e, especialmente, os recursos necessários para o pagamento desses profissionais. As diversas capacidades municipais, sejam técnica, administrativa, pedagógica e/ou financeira para implementar a política tem impactado diretamente na implementação do Proinfância.

Uma situação que compromete a execução do Proinfância é a quantidade de obras paralisadas ou inacabadas que se encontram nessa situação pelos mais diversos motivos: seja porque as empresas contratadas abandonaram as obras, seja por falta de pagamento ou, ainda, pela simples falta de atualização do sistema de monitoramento de obras do Ministério da Educação. Quando uma obra é paralisada ou se encontra inacabada, a entidade beneficiária pode solicitar ainda uma reformulação da demanda para que se possam realizar os ajustes necessários. Nesses casos, os técnicos responsáveis pelas análises podem solicitar esclarecimentos adicionais realizando diligências para

esclarecer alguma questão que não tenha ficado evidenciada para que seja autorizada a retomada ou a conclusão da obra.

Embora ainda tenhamos 7.009 creches pactuadas, esses números, infelizmente, não se refletem necessariamente em novas matrículas para a Educação Infantil. De acordo com dados consultados no Simec apenas 4.005 unidades, desde 2007, estão concluídas, conforme demonstrado no Gráfico 3:

Gráfico 3 – Execução das creches e pré-escolas pactuadas.



Fonte: Simec. Elaboração da autora (2019).

Diante dos dados apontados acima, atualmente há ainda a possibilidade de conclusão das unidades que estão em contratação ou em execução, que juntas perfazem mais 22% do total pactuado e podem representar mais 1.930 unidades concluídas.

As unidades que estão paralisadas ou inacabadas podem ou não ser concluídas e, por esse motivo, foram objeto de uma ação específica do FNDE. Recentemente foi publicada a Resolução nº 3, de 23 de fevereiro de 2018, que trata da possibilidade de se firmar novos termos de compromisso para finalização das obras decorrentes de instrumentos cujos prazos de execução tenham se esgotado sem que o objeto inicialmente acertado entre as partes tenha sido concluído. Trata-se de uma iniciativa, realizada em conjunto com o Tribunal de Contas da União – TCU, que pode auxiliar na conclusão de novas creches e pré-escolas que pelas mais diversas questões estavam abandonadas há tempos.

Destaque-se também o elevado percentual de unidades canceladas, representando mais de 20% do total pactuado. Os cancelamentos podem ocorrer por diversos motivos, por parte do FNDE ou pela própria entidade beneficiada. Trataremos desse ponto com mais detalhes um pouco mais a frente.

O objeto de estudo desta pesquisa, o Proinfância, é uma política pública elaborada centralizadamente e executada de forma descentralizada. Além disso, é uma política para a transferência voluntária de recursos. Isso implica dizer que a União acorda em fazer aportes financeiros para a consecução de um determinado objetivo que deve ser comum aos Municípios e ao Distrito Federal. Em tese, a União estabelece as regras e os demais entes, se quiserem receber os recursos, as aceitam ou não.

As edificações financiadas pela União são padronizadas previamente e os Municípios e o DF, para receber os recursos necessários para a construção desses estabelecimentos de ensino precisam atender a uma série de exigências que vão desde a comprovação da dominialidade do terreno até o tamanho mínimo exigido deste.

Nesse sentido, considerando os mais de 5.565 Municípios, a execução de forma centralizada esbarraria em diversos problemas, tais como: autonomia político-administrativa dos entes federados, dificuldade de fiscalização e acompanhamento das obras por parte da entidade executora, no caso o FNDE, cuja única sede é em Brasília; dominialidade dos terrenos em que as creches seriam construídas; a compra centralizada de equipamentos e a logística de distribuição em todo o País.

Contudo, a formulação de uma política pública executada de forma intergovernamental não deve ser imposta de forma unilateral. Em razão disso, diversos ajustes foram realizados em mais de dez anos de Proinfância, com o intuito de adequar a política às necessidades e possibilidades dos entes subnacionais, além das dificuldades encontradas durante a execução do Proinfância. Dentre esses ajustes, podemos citar: a simplificação do instrumento de ajuste que deixou de ser realizado por convênio, com a exigência de contrapartida financeira por parte do ente beneficiado, e passou a ser realizada via PAR, com a assinatura de um termo de compromisso; as atualizações do projeto elaborado pelo FNDE, utilizado no País inteiro; a liberação para que as capitais e grandes cidades possam receber o financiamento a partir da apresentação e aprovação de projetos próprios de creches e escolas da Educação Infantil, entre outras. Este último

ajuste deve-se à exigência do tamanho do terreno necessário para a construção do projeto padronizado. Nos grandes centros, a disponibilidade dessas áreas livres é cada vez menor.

O recente cenário de restrições orçamentárias impactou fortemente o Proinfância. Nos primeiros anos, assim que o acordo era pactuado pelas partes, o município e o Distrito Federal recebiam 100% do valor pactuado em uma conta específica para esse fim e o recurso ficava aplicado até que os desembolsos começassem a acontecer a partir do início da execução da obra. Em 2011, a Resolução/CD/FNDE nº 13, de 21 de março de 2011, estabeleceu em seu artigo 10º que a transferência de recursos financeiros ocorreria em duas parcelas, sendo a primeira quando da assinatura do Termo de Compromisso e a segunda após a comprovação de execução física da obra (BRASIL, 2011). Já em 2013, a Resolução/CD/FNDE nº 25, de 14 de junho de 2013, também no artigo 10º passou a prever o primeiro repasse de 25% e os demais quando da comprovação da execução das obras (BRASIL, 2013). Esta Resolução, bem como a escassez de recursos pode estar dificultando o repasse tempestivo de recursos por parte do Governo Federal o que prejudica a execução e conclusão das obras. Além disso, a burocracia exigida pela legislação e pelos órgãos de controle para a transferência dos recursos tem dificultado as aprovações dos projetos para que os Municípios possam iniciar os processos licitatórios que por si só já são lentos e demasiadamente engessados.

Acrescente-se a esse prazo o tempo necessário para realização da obra, que pode variar de acordo com a capacidade técnica e financeira do município. Conforme dados extraídos do Simec, o prazo de execução médio de uma obra do Proinfância é de 566 dias. Dessa forma, a média de tempo para a execução do projeto é de quase dois anos.

Alguns Municípios e o DF têm se utilizado de organizações não-governamentais – ONG's para garantir o funcionamento das escolas de Educação Infantil financiadas pelo Proinfância. No caso do Distrito Federal, algumas das unidades construídas em terrenos do Governo do Distrito Federal – GDF, com recursos do Proinfância, estão sendo ocupadas por pessoas jurídicas privadas, sem fins lucrativos, que atuam diretamente com as crianças matriculadas na rede pública e recebem pelos serviços prestados, como é o caso de uma unidade do Proinfância localizada na Asa Norte, em Brasília, DF, por exemplo. Há de se estudar, em outra oportunidade, quais os benefícios e quais as desvantagens dessa “terceirização”. A participação da sociedade civil, representadas pelos conselhos municipais de educação e pelos conselhos do Funde são importantes para

o acompanhamento e fiscalização da qualidade dos serviços prestados por essas entidades.

O Proinfância tem contribuído para o acesso à Educação Infantil em vários Municípios e no DF, como restará comprovado nesta pesquisa. Todavia, essa colaboração poderia ser ainda maior, se tantas intercorrências, tanto de ordem democrática quanto financeira, não tivessem acontecido no decorrer da execução da política pública desde 2007. Como pode ser constatado no Gráfico 2, que trata do quantitativo de obras do Proinfância pactuadas por ano desde 2007, a descontinuidade abrupta dos investimentos e conseqüentemente de novas pactuações nesta política pública certamente trará impactos significativos no alcance das metas estabelecidas para a Educação Infantil no PNE 2014-2024.

2.5. OS PLANOS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO E O PROINFÂNCIA.

As primeiras tratativas para o estabelecimento de um plano nacional de educação remontam dos anos de 1930, quando da realização do “Manifesto dos Pioneiros da Educação”. Embora na Constituição Federal de 1934 já constasse essa previsão que permaneceu incluída nas demais cartas magnas, exceto na de 1937, somente após a publicação da Constituição de 1988 e da LDBEN em 1996, é que as propostas para a elaboração de um plano nacional de educação avançaram. Em março de 1998 o MEC encaminhou o projeto de lei nº 4.173 à Câmara dos Deputados, que instituía o Plano Nacional da Educação, no mesmo período que o Deputado Ivan Valente e outros deputados encaminharam o PL nº 4.155 que também propunham o primeiro PNE. Este último PL, após dois anos de discussões e alterações, foi aprovado pelo Congresso Nacional e sancionado com vetos pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, dando origem à Lei nº 10.172/2001.

No que tange à Educação Infantil, o PNE 2001-2010 estabelecia 26 metas e objetivos a serem alcançados ao final da década. Resumidamente, constava no Plano a preocupação com a ampliação do acesso, com padrões de infraestrutura para creches e pré-escolas e com a qualificação mínima a ser exigida dos profissionais atuantes na

Educação Infantil. O Objetivo/Meta 1 do primeiro PNE estabelecia a ampliação da oferta de Educação Infantil, com o objetivo de atender “em cinco anos, a 30% da população de até 3 anos de idade e 60 % da população de 4 a 6 anos (ou 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 a 5 anos” (BRASIL, 2001).

O quadro abaixo apresenta a meta/objetivo 1 do PNE 2001-2010 e o resultado alcançado de forma simplificada:

Quadro 2 – Resumo do Objetivo/Meta 1 do PNE 2001-2010.

Objetivo/Meta 1 do PNE 2001-2010.		
Prazo	Percentual da população de 0 a 3 anos matriculado em creches	Percentual da população de 4 a 6 anos matriculado em pré-escolas
Até 2005	30%	60%
Até 2010	50%	80%
Percentual da população matriculada de acordo com a Pesquisa Nacional de Amostras por Domicílio – PNDA/2009, por faixa etária.		
	0 a 3 anos	4 a 6 anos
	18,1%	80%

Fonte: Brasil (2001) e Vieira (2010).

Considerando-se que à época da elaboração do Plano, o ensino público e gratuito a todos somente abrangia o Ensino Fundamental, dos sete aos 14 anos, tanto a meta intermediária, de cinco anos, quanto à meta do final do decênio eram bastantes desafiadoras especialmente no que tange à faixa etária de 0 a 3 anos.

Embora ao final do prazo de vigência do primeiro PNE tenhamos um crescimento bastante significativo no atendimento à pré-escola e também alcançado a

meta para a faixa etária de 4 a 6 anos, os dados relacionados às matrículas de crianças que precisam do atendimento em creches ficaram bem aquém do que foi almejado.

A meta estabelecida de 50% das crianças de 0 a 3 anos matrículas em creches não foi alcançada no decênio 2001-2010. Era audaciosa e foi repetida no PNE atual, 2014-2024, ainda encontrando sérias dificuldades para ser alcançada até 2024.

Ganzeli (2012) afirma que a pressão pela abertura de novas vagas pode trazer outros problemas vinculados à oferta e gestão da Educação Infantil, como a queda no padrão de atendimento, com a redução de matrículas em creches em tempo integral (de 61,9% em 2000 para 60,3% em 2007), e a não elevação da taxa de escolarização bruta municipal em creche (em 2007, apenas 2,6% dos Municípios apresentavam taxa superior a 50%) e em pré-escola (em 2007, apenas 16,4% dos Municípios apresentavam taxa superior a 80%).

Assim, o não cumprimento do que foi estabelecido indica que as ações de implementação de políticas públicas não convergiam com o que foi explicitado no texto legal.

O PNE vigente, para o decênio 2014-2024, foi aprovado pela Lei n. 13.005, de 26 de junho de 2014. A referida lei estabelece vinte metas a serem cumpridas até 2024 e as estratégias desenvolvidas para o alcance de cada meta.

Nesta pesquisa trataremos especificamente da Meta 1: universalizar, até 2016, a Educação Infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de Educação Infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até 2024. Trata-se de uma meta estruturante para a garantia do direito de acesso e permanência à Educação Infantil, pilar para uma boa Educação Básica. Destaque-se que esse indicador estabelece para o acesso às crianças de 0 a 3 anos os mesmos percentuais previstos no PNE anterior (2001-2011) e que não foram alcançados.

A Meta 1 do atual PNE possui dezessete indicadores que ora se voltam para a creche (0 a 3 anos), ora para a pré-escola (4 e 5 anos). Estes indicadores podem ser agrupados da seguinte forma: expansão na oferta de vagas, estruturação física de escolas e creches, políticas de colaboração interfederativas, levantamento da demanda por

creche, redução das desigualdades econômicas e territoriais, políticas inclusivas, formação de profissionais para a Educação Infantil, busca ativa, ações de inclusão e valorização da diversidade, entre outras.

No que tange à Educação Infantil, atualmente, de acordo com dados extraídos da Sinopse Estatística da Educação Básica de 2018, publicado pelo Inep, existem 3.587.292 crianças frequentando creches na faixa etária de 0 a 3 anos e 5.157.892 crianças matriculadas na pré-escola com idade entre 4 e 5 anos. Destaque-se que esses números englobam as matrículas em estabelecimentos públicos e privados em todo o País.

A Meta 1 ao determinar a universalização do acesso à pré-escola e a ampliação do acesso a, pelo menos, cinquenta por cento da população de 0 a 3 anos, não exige a criação de novas vagas apenas para os estabelecimentos públicos de ensino, mas em toda a rede, seja ela pública ou privada.

Segundo o Relatório de Monitoramento do 2º Ciclo do PNE em 2004, apenas 17,3% das crianças na idade de 0 a 3 anos frequentavam a escola ou creches. Esse percentual sobe para 23,2% em 2009, ano da Emenda Constitucional nº 59/2009, e em 2016 foi estimado em 31,9%, um aumento de 84% em doze anos. Já em relação às matrículas na pré-escola, em 2004 apenas 71,9% das crianças entre 4 e 5 anos frequentavam a escola. Em 2016 esse número sobe para 91,5%, um aumento de 27,26% em doze anos.

Inevitável não discorrer sobre o desastroso impacto que a emenda constitucional nº 95/2016, a conhecida emenda do teto dos gastos públicos, que congela as despesas com as políticas públicas em favor do setor financeiro por 20 anos, terá sobre as metas estabelecidas no PNE. Cará (2016) denuncia que a política econômica adotada recentemente favorece a remuneração do capital produtivo e especulativo em detrimento das políticas públicas, afetando diretamente as despesas primárias, como a educação. Assim, “o governo opta por usar o fundo público para remuneração do capital, precarizando as políticas públicas que distribuem riqueza e aumentam a rede de proteção social” (CARÁ, 2016, p. 11).

Diante desse cenário, fica evidente que a falta de novos investimentos em educação e a priorização de recursos para atender às metas estabelecidas acabará por inviabilizar o alcance das metas estabelecidas no PNE 2014-2024. Os resultados

encontrados nesta pesquisa indicam que a queda dos investimentos no Proinfância pode impactar negativamente no alcance da Meta 1, especificamente.

2.6. O PAPEL INDUTOR DA UNIÃO NO FINANCIAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS.

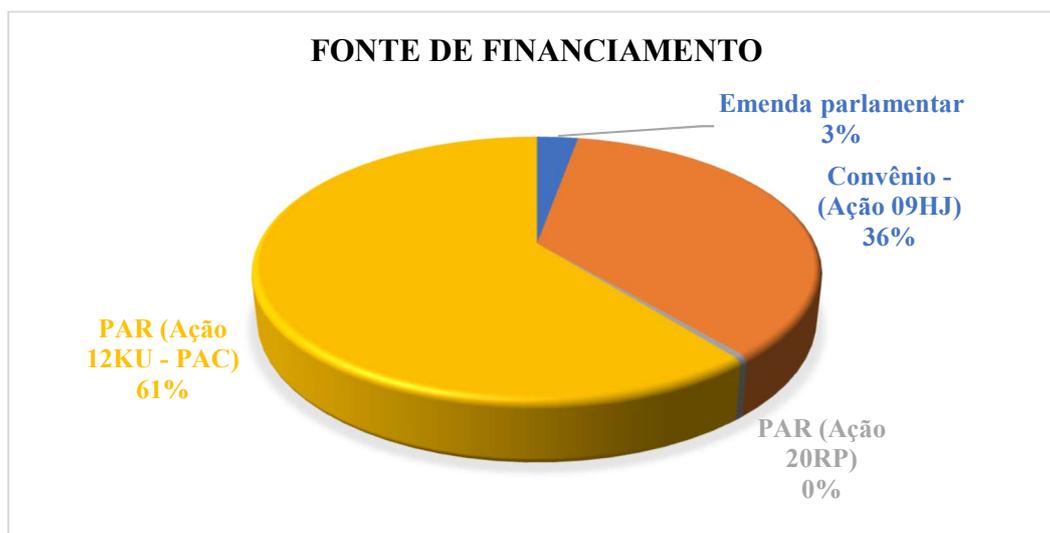
Como já dito anteriormente, a Educação Infantil somente passou a vigorar como direito constitucional, com oferta e obrigação do Estado a partir da Emenda Constitucional nº 59/2009, mesmo assim deixando as crianças de 0 a 3 anos de idade de fora da obrigatoriedade da Educação Básica e gratuita. Embora já fosse de responsabilidade dos Municípios brasileiros, essa importante etapa da Educação Básica não era priorizada nos investimentos nacionais que ainda estavam voltados a assegurar a universalidade do acesso para as crianças de 7 a 14 anos.

Com as alterações advindas do Fundeb, que passou a destinar recursos para toda a Educação Básica, os Municípios e o Distrito Federal passaram a vislumbrar o recebimento de recursos que pudessem auxiliá-los no financiamento da Educação Infantil.

Os dados apresentados sugerem a importância do aporte de recursos da União para o estímulo e desenvolvimento de determinada política educacional. A capacidade de arrecadação tributária e fiscal do Governo Federal e sua competência suplementar e redistributiva são fatores que permitem que o financiamento de determinadas políticas sociais potencialize o poder indutor da União, especialmente para os municípios mais pobres. Constitucionalmente, nenhum ente subnacional é obrigado a implementar as políticas educacionais propostas pela União, já que possuem autonomia para legislar sobre os próprios sistemas de ensino. Todavia, as políticas que envolvem recursos federais apresentam uma adesão maior por parte dos entes subnacionais, em razão da baixa capacidade de captação de recursos por parte destes o que sugere ser o caso do Proinfância, que envolve recursos vultuosos.

No âmbito do Proinfância, as principais fontes de recurso podem ser assim distribuídas, conforme Gráfico 4:

Gráfico 4 – Fontes de recurso para o financiamento do Proinfância



Fonte: Simec. Elaboração da autora (2019).

Destaca-se, novamente, que de 2007 a 2011 as creches e as pré-escolas eram pactuadas apenas por meio de convênios e que a partir de 2012, já com recursos do PAC, independentemente da fonte de financiamento a operacionalização dos recursos passou a ocorrer via PAR, independentemente da fonte de recursos.

Os dados extraídos do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – Siop do Ministério do Planejamento indicam foram empenhados, entre 2007 e 2018, nas ações orçamentárias 09HJ (Apoio à Reestruturação da Rede Física Pública de Educação Infantil) e 12KU (Apoio à implantação de Escolas para Educação Infantil) recursos da ordem de R\$ 8,3 bilhões e foram pagos, nas mesmas ações, apenas R\$ 4,4 bilhões, um pouco mais da metade dos recursos.

A criação do Proinfância em 2007 e os significativos investimentos realizados podem ter estimulado os Municípios e o Distrito Federal a destinarem seus investimentos para outras áreas prioritárias. Todavia, ante a carência de novos investimentos por parte da União, atingir a meta de 50% das crianças nas escolas até 2024 parece estar cada vez mais distante, especialmente ante a crise econômica e institucional que o País tem passado e a falta de investimentos por parte do Governo Federal.

Para que a Meta 1 do PNE seja alcançada, os Municípios e o DF podem utilizar, outras fontes de financiamento, para além de novos recursos do Proinfância. A própria

Constituição Federal de 1988 vinculou recursos específicos para todas as etapas da educação a partir da arrecadação de impostos. A alíquota mínima anual estabelecida no art. 212 da Carta de 1988 é de, no mínimo, 18% para a União e de 25% para Estados, DF e Municípios. Como a Educação Infantil está sob a responsabilidade dos Municípios e do DF, os impostos arrecadados pelos Municípios – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS, Imposto de Transmissão de Bens Inter-vivos – ITBI e Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU estão sujeitos a essa vinculação. No caso do Distrito Federal, além desses impostos, também estão vinculados: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS; Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores – IPVA; e Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação – ITCMD. Além disso, o Distrito Federal e os Municípios podem utilizar também parte dos recursos recebidos do Fundo de Participação dos Municípios – FPM ou do Fundo de Participação dos Estados – FPE – no caso do DF. Além das transferências constitucionais recebidas pelos Municípios, oriundas dos Estados e da União, e, no caso do Distrito Federal as transferências recebidas apenas da União.

Outra importante fonte de financiamento que pode ser utilizada para a Educação Infantil é o Fundeb, instituído pela Emenda Constitucional nº 53/2006. Desde 2009, o recurso transferido é contabilizado a partir das matrículas realizadas em cada etapa de ensino, com valores diferenciados para cada uma delas, determinados anualmente, desde que atendidas as regras estabelecidas na legislação pertinente.

Mais uma fonte de recursos que pode ser utilizada na Educação Infantil é a cota-parte da Contribuição do Salário Educação. Transferida pelo FNDE aos Estados, Distrito Federal e Municípios, essa contribuição é calculada a partir da alíquota de 2,5% das remunerações pagas pelas empresas, a qualquer título, aos segurados empregados. Acrescente-se ainda as transferências voluntárias e automáticas recebidas de outros programas de governo destinados para a Educação Infantil, como, por exemplo, os recursos do Programa Brasil Carinhoso, do PDDE – Educação Infantil, além do Programa Nacional de Alimentação Escolar – Pnae e Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – Pnate. Por fim, destaque-se que todas as fontes acima citadas possuem regras próprias e que, em alguns casos, por exemplo não poderiam ser utilizadas para a estratégia 1.5 da Meta 1, para construção de novos estabelecimentos, mas poderiam ser destinadas, por exemplo, para financiar a permanência dessas crianças nas escolas, que é bastante onerosa para os entes responsáveis.

Considerando a quantidade expressiva de crianças que ainda não possuem acesso à Educação Infantil, o desafio de garantir o acesso a esta etapa da Educação Básica parece ser um desafio nacional e envolve esforço de todos os entes nacionais. Destaca-se que obviamente apenas a infraestrutura não é suficiente para a garantia do acesso, faz-se necessário também envidar esforços para capacitar, qualificar e orientar os profissionais envolvidos na Educação Infantil para que o direito ao acesso e à permanência das crianças nesta etapa de desenvolvimento sejam respeitados. Algumas iniciativas como o Programa Brasil Carinhoso, que transfere recursos adicionais para auxiliar no custeio de despesas com manutenção e desenvolvimento da Educação Infantil, vinham contribuindo com as ações de cuidado integral, segurança alimentar e nutricional, além de garantir o acesso e a permanência da criança na Educação Infantil em diversos Municípios, especialmente nos mais carentes. Em 2017, aproximadamente R\$ 40 milhões de reais foram transferidos pelo Governo Federal para mais de 2.800 Municípios, além dos recursos do Fundeb, contabilizados pelas matrículas da Educação Infantil. Todavia, em 2018 esse valor limitou-se a um pouco mais de R\$ 79 mil reais.

Conforme exposto acima, os desafios de implementação de programas que envolvem diversas entidades governamentais são os mais diversos e desafiadores. No caso de políticas educacionais, em que o pacto federativo prevê autonomia para os diferentes níveis governamentais, mas também exige a articulação entre eles, o desafio parece ser ainda maior.

Segundo Cury (2002), sem a elaboração de lei complementar que defina o que é regime de colaboração entre os entes federados, prevista no § único do artigo 23, da CF/88, o país vivencia tensões no tocante ao pacto federativo, por meio da elaboração de políticas “nacionalmente centralizadas e de execuções de políticas sociais subnacionalmente desconcentradas em que se percebe uma situação de competitividade recíproca (guerra fiscal) entre os subnacionais” (Cury, 2002, p. 199).

A dicotomia entre a autonomia institucional *versus* a dependência financeira da União, especialmente dos Municípios mais carentes de recursos, carece de estudos mais aprofundados que não são o objetivo desta dissertação, embora a perpassa a todo momento.

3. RESULTADOS ENCONTRADOS

Inicialmente, faz-se necessário esclarecer os recortes feitos nesta pesquisa e de que forma os dados encontrados foram utilizados. Como já destacado anteriormente, o Proinfância foi lançado em 2007 e, nesse sentido os dados utilizados neste capítulo incluem as obras pactuadas – e que não foram canceladas – desde o início execução do Programa até 2018. Considerando que, conforme dados extraídos do Simec, o tempo médio de construção de uma creche é de 556 dias após o início da execução da obra, pode-se inferir que os primeiros impactos em novas vagas de Educação Infantil provavelmente só começaram a ser verificados a partir de 2008, com o impacto no Censo Escolar de 2009.

Apesar do IBGE também apresentar dados sobre a Educação Infantil, esta pesquisa adotou os dados de matrículas coletados anualmente pelo Censo Escolar elaborados pelo Inep. Esta escolha deve-se, essencialmente, pelo fato de os dados do Censo Escolar serem os dados oficialmente adotados pelo Mec e pelas suas autarquias para a elaboração e implementação das políticas educacionais. O Inep coleta os dados das matrículas nas instituições públicas e privadas, regularmente registradas e que fazem parte da rede dos sistemas de ensino municipais, estaduais e federais.

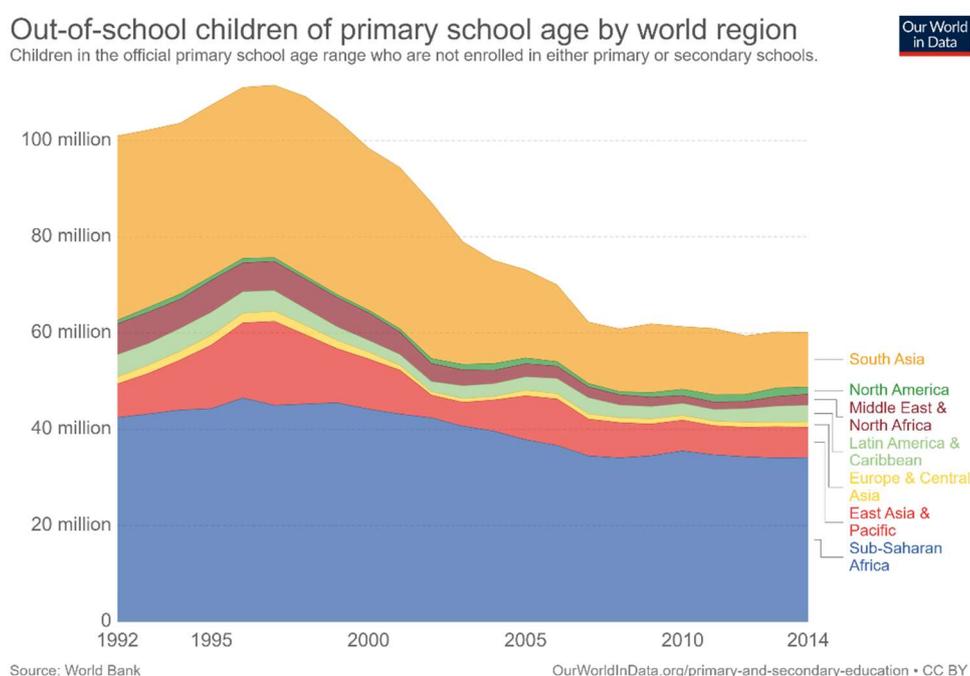
Até 2009 os dados de matrícula na Educação Infantil eram divulgados agregados apenas por estado e somente a partir de 2010 foram disponibilizados dados sobre as matrículas em Educação Infantil por Municípios.

Some-se a isso, ainda, que o único censo demográfico realizado pelo IBGE, após o início do Proinfância foi o de 2010, o próximo somente será aplicado em 2020. Considerando que a Meta 1 estipula percentuais da população que estejam matriculados na Educação Infantil, em todos os municípios, essa informação é de extrema importância. Embora existam dados populacionais divulgados pela Pesquisa Nacional de Amostras por Domicílio – PNAD em 2015, optamos por não os considerar nesta pesquisa por não refletirem a realidade de todos os Municípios já que se trata de uma pesquisa por amostragem.

3.1. OS NÚMEROS DA EDUCAÇÃO INFANTIL BRASILEIRA

A Educação Infantil, com a importância que lhe é devidamente atribuída atualmente, é relativamente recente em todo o mundo, inclusive entre os países mais desenvolvidos. A partir da análise do gráfico, que contém os dados informados pelo Banco Mundial, pode-se verificar que nos últimos vinte anos houve um decréscimo na quantidade de crianças que estavam fora da escola na faixa etária em que deveriam frequentar a pré-escola.

Gráfico 5 – Crianças na faixa etária oficial da escola primária que não estão matriculadas.



Fonte: <https://ourworldindata.org/primary-and-secondary-education>. Acesso em: 27 mai. 2019.

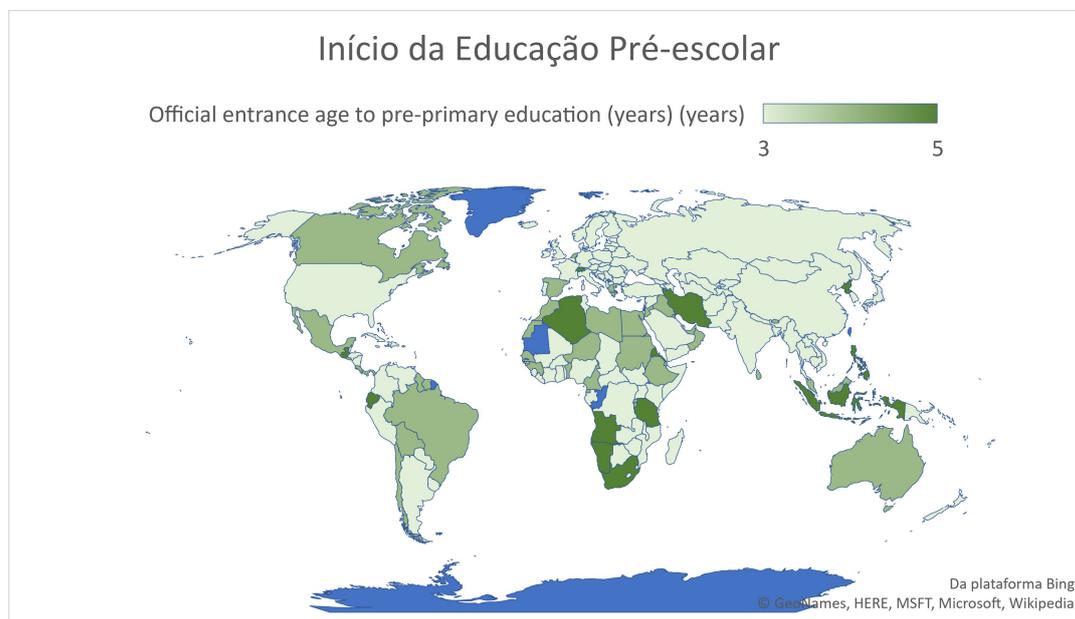
O gráfico acima evidencia uma queda na quantidade de crianças fora da pré-escola ou escola primária, todavia há de se considerar que houve também uma queda no crescimento da população mundial, no mesmo período.

Outro dado que merece destaque, apenas a título de informação é a idade de início da pré-escola. Ainda de acordo com o mesmo sítio¹², o início da educação pré-

¹² <https://ourworldindata.org/>. Acesso em: 28 abr. 2019.

escolar ocorre entre 3 a 5 anos de idade e está distribuída de acordo com os dados da Figura 5:

Figura 5 – Início da Educação Pré-escolar em 2014.



Fonte: <https://ourworldindata.org/pre-primary-education>, Acesso em: 28 abr. 2019.

Note-se que na maioria dos países desenvolvidos como Estados Unidos e em quase todo o continente europeu e asiático a pré-escola inicia-se aos 3 anos de idade. Na América Latina, apenas o Equador inicia a pré-escola aos 5 anos e Chile, Bolívia, Guiana Francesa, Guiana e Suriname e o Brasil aos 4 anos de idade.

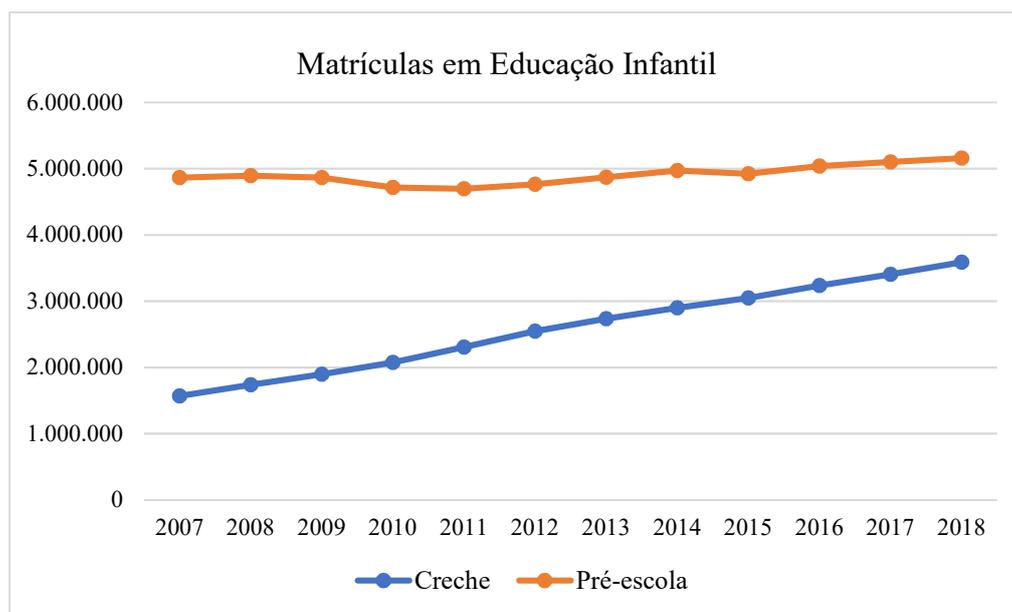
De acordo com o art. 30 da Lei nº 9.394/1996, a LDBEN, a Educação Infantil brasileira será ofertada em creches e pré-escolas, sendo que as creches deverão atender a faixa etária de 0 a 3 anos e as pré-escolas atenderão as crianças de 4 e 5 anos (BRASIL, 1996). Desde 2009, a educação básica de oferta gratuita e obrigatória está prevista na Constituição brasileira para todos as crianças e adolescentes na faixa de 4 a 17 anos de idade, incluindo a pré-escola. Todavia, faz-se necessário ressaltar que a obrigatoriedade da oferta gratuita de vagas na Educação Infantil somente foi regulamentada na LDBEN a partir da Lei nº 12.796/2013, inclusive informando que é dever dos pais ou responsáveis efetuar a matrícula das crianças na educação básica a partir dos 4 (quatro) anos de idade.

Este estudo leva em consideração para essa seção os dados sobre a educação infantil apresentados no Censo Escolar realizado pelo Inep, no período de 2007 a 2018. A escolha de 2007 deve-se em razão de ser o ano de lançamento do Proinfância e também

pela possibilidade de se verificar o comportamento dos números de matrículas da Educação Infantil antes e depois da Emenda Constitucional nº 59/2009.

O Gráfico 6 demonstra a evolução da quantidade de matrículas na Educação Infantil ofertadas em todo o País, sendo consideradas as vagas oferecidas em instituições federais, estaduais, municipais e privadas de ensino.

Gráfico 6 – Total das matrículas na Educação Infantil.

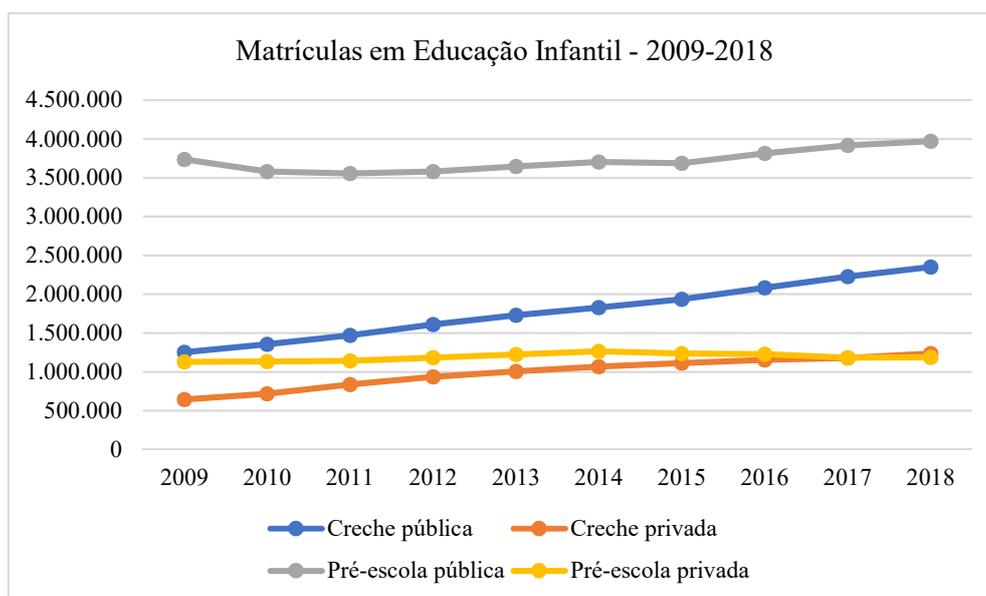


Fonte: Censo Escolar do Inep. Elaboração da autora (2019).

Note-se que o número de matrículas em creches tem crescido consideravelmente e que o número de matrículas em pré-escolas apresenta um crescimento menor, mas também constante. Pode-se afirmar que a diferença de comportamento entre as duas linhas do Gráfico 6 ocorre em razão da creche ainda ter um caminho longo para ampliação do atendimento, diferentemente da pré-escola que já está bem próxima da universalização do acesso.

A partir de 2009 o Censo Escolar passa a divulgar as matrículas em Educação Infantil agrupadas por tipo de dependência administrativa, apresentando os números de matrículas em estabelecimentos federais, estaduais, municipais ou particulares. O Gráfico 7, demonstra o número de matrículas, em creches e pré-escolas, agrupadas em públicas e privadas.

Gráfico 7 – Matrículas em Educação Infantil: públicas e privadas.



Fonte: Inep. Elaboração da autora (2019).

Novamente, constata-se um significativo aumento, embora não suficiente, das matrículas em creches, todavia o que este Gráfico destaca é que esse aumento é maior na rede pública que na privada. Entre 2009 e 2018, enquanto a rede privada foi responsável pelo incremento de 591.662 matrículas em creches, a rede pública gerou 1.099.267 novos registros. Registre-se ainda que, segundo o Censo Escolar, em 2018, a rede pública foi responsável por 65,57% das matrículas em creches e 76,97% dos registros em pré-escolas.

Avanços importantes ocorreram no âmbito da pré-escola. De acordo com o Censo Escolar de 2010, apenas 34 Municípios em todo o País não ofertavam matrículas para a pré-escola em rede pública, seja ela, federal, estadual ou municipal. Em 2018, não há nenhuma localidade que não possua matrículas na rede pública municipal. Ressalva-se o município de Brasília, em razão de as matrículas destinadas às crianças nessa etapa estarem computadas em âmbito estadual, devido às peculiaridades da rede educacional da Capital Federal.

Todavia, o cenário nacional para oferta de vagas em creches é bem diferente. De acordo com o Censo Escolar de 2010, 816 municípios brasileiros não ofertavam nenhuma vaga de creche para crianças de 0 a 3 anos em sua rede, seja na esfera federal, municipal, estadual ou mesmo na iniciativa privada. Isso significa que em 2010, 14,66% dos municípios não possuíam nenhuma criança matriculada em creches regulares ligadas a

uma rede de ensino. Esse percentual é ainda maior quando se verifica apenas as matrículas na rede pública de ensino: 19,20%.

Esses números melhoraram e em 2018 caíram para 219 municípios que não possuem nenhuma matrícula registrada no Censo em qualquer rede de ensino, pública ou privada, representando cerca de 4% dos municípios brasileiros. Esse número sobe para 294 quando se pesquisa apenas as entidades que não possuem matrículas na rede pública para as crianças de 4 a 5 anos.

Quadro 3 – Número de municípios que não possuem matrículas em creches (2018).

Região	Quantidade total de municípios	Municípios sem alunos matriculados em creches	Proporção
Norte	450	48	11%
Nordeste	1.794	29	2%
Centro-Oeste	467	37	8%
Sul	1.191	19	2%
Sudeste	1.668	86	5%

Fonte: Censo Escolar de 2018. Elaboração da autora (2019).

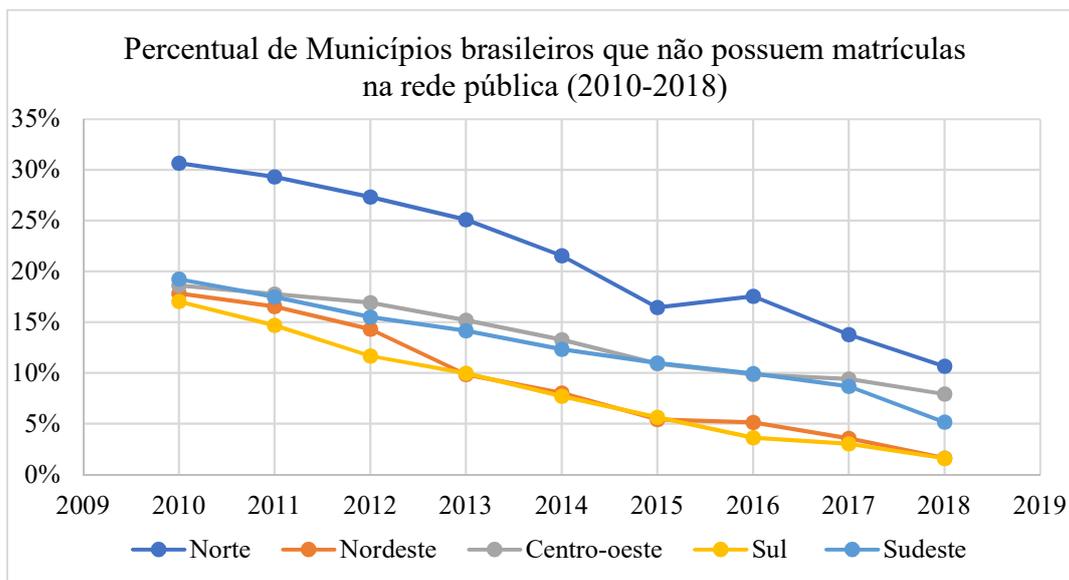
Conforme pode se verificar, a região norte é a que percentualmente mais sofre com a ausência de vagas para crianças de 0 a 3 anos. Em Tocantins, 25% dos Municípios não possuem matrículas nessa faixa etária.

Após a região norte, a região centro-oeste é a que apresenta o segundo maior percentual de Municípios sem matrículas em creches públicas. Em Goiás, 12,6% dos Municípios não ofertam vagas para as crianças de 0 a 3 anos.

Destaque-se também o desempenho positivo dos municípios da Região Nordeste que apresentam percentuais praticamente iguais aos da Região Sul. Em 2010, a Região Nordeste tinha 260 municípios sem nenhuma matrícula em creches e a Sul, 172 municípios.

O Gráfico 8 representa um histórico do percentual de municípios que passaram a ofertar matrículas em creches públicas por região.

Gráfico 8 – Percentual de Municípios por região que não registraram matrículas na Educação Infantil (2010-2018)



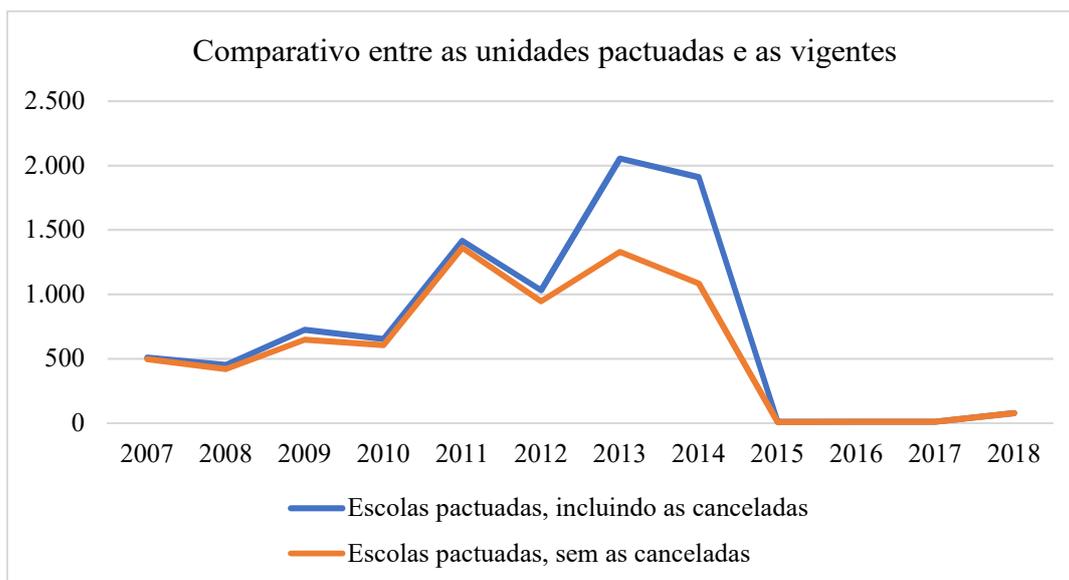
Fonte: Censo Escolar. Elaboração da autora (2019).

Como pode-se constatar acima, temos evoluído nos últimos anos. Proporcionalmente, as Regiões Sul e Nordeste foram as que conseguiram os maiores avanços em termos percentuais, reduzindo a quantidade de municípios que não possuem matrículas em creches de 18% e 17% para aproximadamente 2% dos municípios em oito anos. Coincidência, ou não, essas regiões foram as que mais receberam unidades do Proinfância conforme destacaremos na próxima seção.

3.2. ANÁLISES QUANTITATIVAS E QUALITATIVAS DAS PACTUAÇÕES DO PROGRAMA.

No período entre 2007 e 2018, foram pactuadas, seja por meio de convênios, seja por meio de Termo de Compromisso, 8.867 creches ou pré-escolas do Proinfância. Deste total, por diversos motivos, 1.870 foram canceladas e apenas 4.005 estão concluídas. O Gráfico 9 demonstra uma comparação entre o quantitativo de unidades pactuadas e vigentes, frente o quantitativo de unidades pactuadas e posteriormente canceladas.

Gráfico 9 – Unidades pactuadas x Unidades vigentes



Fonte: Simec. Elaboração da autora (2019).

O gráfico acima demonstra que há uma significativa divergência entre a quantidade pactuada e a quantidade de unidades vigentes, especialmente entre os anos de 2012 a 2015, os anos em que mais unidades foram pactuadas. A partir de um relatório que foi extraído do Simec, das 1.870 unidades de Educação Infantil canceladas, em 98,5% delas a execução da obra pactuada ainda não havia sequer sido iniciada.

O cancelamento de aproximadamente 21% das obras pactuadas denota significativos problemas na execução do Programa. Embora não conste em nenhum relatório de consulta os motivos do cancelamento, pode-se inferir, em razão do percentual de obras ainda não iniciadas, um dos possíveis problemas que motivaram o cancelamento seja a dificuldade que os Municípios encontram para comprovar a dominialidade do terreno, requisito para a indicação do local de execução da obra. Sem ter como comprovar a posse do terreno a prefeitura municipal e/ou a secretaria municipal de educação não pode receber financiamento do Proinfância, o que impede a aprovação do projeto e a autorização para realizar a licitação para a contratação da empresa fará a obra. Outra dificuldade encontrada são as exigências quanto à localização do terreno, que deverá ser próximo à população que utilizará a creche e/ou pré-escola, além de dispor de rede de água e esgoto em funcionamento e respeitar requisitos de declividade máxima do terreno.

Importante destacar que, em razão da quantidade significativa de empenhos de recursos orçamentários realizados em anos anteriores, o FNDE acumulou um valor significativo de obrigações financeiras inscritas em restos a pagar – RAP. Orçamentariamente, mesmo o empenho do recurso tendo sido realizado em exercícios anteriores, antes da assinatura do Termo de Compromisso com o Estado ou Município, o recurso financeiro para o depósito do valor na conta corrente da entidade beneficiada é custeado pelo orçamento do exercício em que este é realizado. No caso do Proinfância, pela especificidade da obra, esse desembolso pode ocorrer nos próximos dois ou três anos pelo menos, considerando que uma obra demora, em média, 556 dias para ser concluída, sem contar no tempo dispendido para a realização do procedimento licitatório.

A imprevisibilidade de utilização desses recursos, tem comprometido novas pactuações e possivelmente motivado cancelamentos de obras anteriormente pactuadas. Considerando que um dos objetivos estratégicos do FNDE, de acordo com o Relatório de Gestão de 2018¹³ é assegurar a gestão dos recursos orçamentários e financeiros, uma das metas estabelecidas para alcançar esse objetivo é a redução em 20% dos recursos inscritos em restos a pagar.

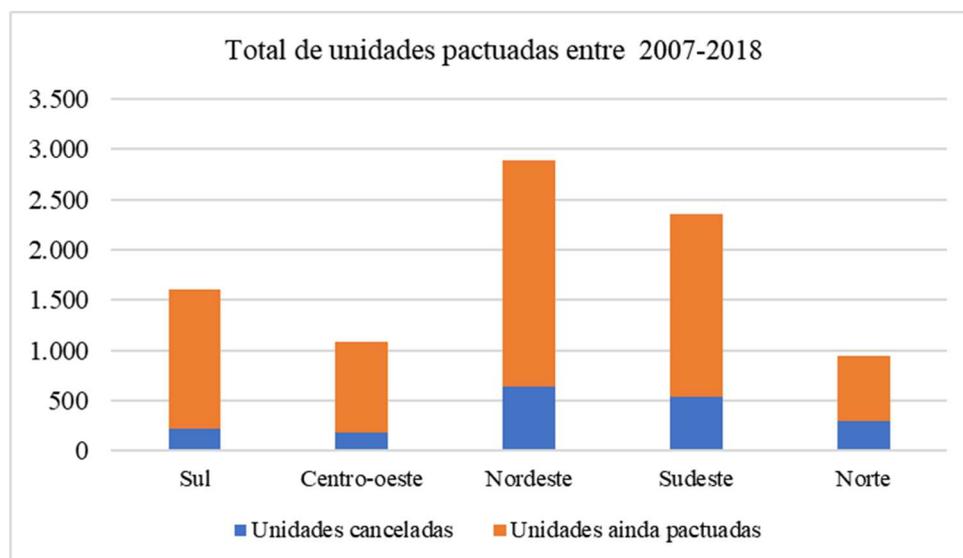
Para cumprir esse objetivo, de acordo com os dados do Siop¹⁴, na ação orçamentária 12KU, cujo descritor é o apoio a implantação de escolas para a educação infantil, em 2018 foram gastos R\$ 396,3 milhões apenas para custear compromissos empenhados em exercícios anteriores. Além disso, foram cancelados empenhos de exercícios anteriores, e conseqüentemente creches e pré-escolas pactuadas, envolvendo recursos que somam R\$ 15,3 milhões.

O Gráfico 10 demonstra que a Região Norte sofreu, percentualmente em relação ao total pactuado, o maior impacto com os cancelamentos das obras realizados recentemente, mesmo sendo a região com o maior percentual de municípios que não possuem matrículas na rede pública para as crianças de 0 a 3 anos.

¹³ Disponível em <http://www.fnde.gov.br/index.php/relatorios/relatorios-de-gestao>. Acesso em 29 mai. 2019.

¹⁴ Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento. Disponível em: https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/pendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true. Acesso em: 29 de set. 2018.

Gráfico 10 – Unidades pactuadas e canceladas por região.

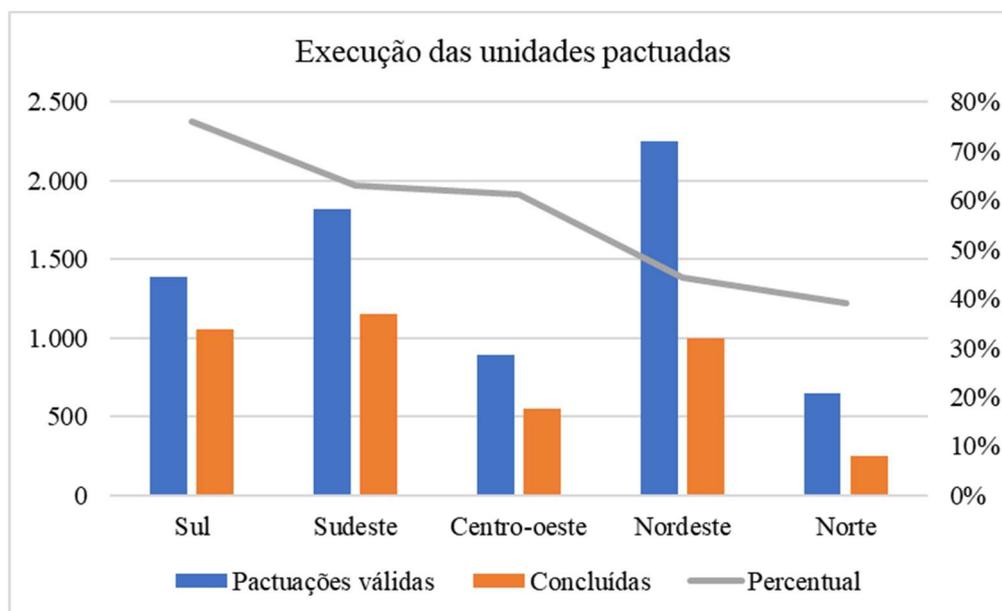


Fonte: Simec. Elaboração da autora (2019).

Faz-se necessário ainda nesta seção realizar alguns apontamentos sobre as unidades do Proinfância que se encontram concluídas. Das obras pactuadas, apenas 4.005 encontram-se prontas, o que representa cerca de 57% do total de unidades vigentes. Quando se considera a quantidade total, incluindo-se as canceladas, esse percentual cai para 45,1%.

Novamente, ao realizarmos uma análise regionalizada, a Região Norte sofre com os menores percentuais de implementação, ratificando o alto índice de cancelamento de obras e também a menor quantidade de oferta de matrículas em creches.

O Gráfico 11 apresenta a distribuição das obras concluídas por região geográfica brasileira.

Gráfico 11 – Creches e pré-escolas pactuadas *versus* concluídas.

Fonte: Simec. Elaboração da autora (2019).

Do gráfico acima, pode-se depreender que os estados da Região Sul são os que possuem maior capacidade de execução das obras pactuadas (cerca de 76% das obras estão concluídas) e os da Região Norte são os que possuem menor capacidade: 39%. Um estudo mais aprofundado poderia avaliar quais são as possíveis causas para essa significativa distorção. Todavia, pode-se inferir na Região Norte a baixa capacidade técnica local, as dificuldades da logística de suprimentos e as especificidades locais poderiam estar entre as principais causas desses resultados.

3.3. ANÁLISE ESTATÍSTICA DAS MATRÍCULAS EM EDUCAÇÃO INFANTIL E DOS DADOS DO PROINFÂNCIA.

Nesta seção iremos correlacionar os dados das matrículas em Educação Infantil e os dados das unidades concluídas do Proinfância.

Considerando que os estabelecimentos de ensino do Proinfância devem atender às crianças de 0 a 5 anos e considerando, ainda, que esta pesquisa não conseguiu ter acesso aos dados de cada estabelecimento de ensino financiado pelo Programa, para se verificar o impacto do Proinfância na abertura de novas vagas em cada faixa etária (0 a 3 ou 4 e 5

anos) e conseqüente aumento no número de matrículas, optamos por elaborar um indicador específico para essa análise.

O primeiro desafio encontrado foi elaborar um indicador que permitisse mensurar a evolução do número de matrículas na Educação Infantil da maior quantidade possível de municípios.

Assim, para este trabalho elaborou-se um indicador que se aproxima daquele que seria obtido a partir da evolução dos indicadores 1A e 1B da Meta 1 do PNE 2014-2024, entre os anos de 2010 e 2018, em razão dos dados disponíveis no momento desta pesquisa. O ano de 2010 justifica-se em razão de ser o primeiro ano do Censo Escolar que dispunha dos dados de matrículas para a Educação Infantil por município e o de 2018, por ser o último ano do Censo Escolar disponível.

Posto isso, para esclarecer como foi formulado esse indicador faz-se necessário realizar algumas observações. Matematicamente podemos formular os indicadores 1A e 1B do PNE em âmbito municipal da seguinte maneira:

$$I_a = \frac{QCM_{4-5}}{POP_{4-5}} \quad I_b = \frac{QCM_{0-3}}{POP_{0-3}}$$

Onde:

I_a = Indicador 1A da meta 1 do PNE.

QCM_{4-5} = Quantidade de crianças entre 4 e 5 anos matriculadas em pré-escolas.

POP_{4-5} = População brasileira entre 4 e 5 anos.

I_b = Indicador 1B da meta 1 do PNE.

QCM_{0-3} = Quantidade de crianças de 0 a 3 anos matriculadas em creches.

POP_{0-3} = População brasileira entre 0 e 3 anos.

A fim de capturar a abertura de vagas na Educação Infantil este trabalho utilizou como variável dependente a abertura de vagas nessa etapa de ensino entre 2010 e 2018, segregada em nível municipal, dividida pela população de crianças mensurada pelo Censo do IBGE de 2010, da seguinte maneira:

$$I_t = \frac{(QCM_{2018(0-3)} + QCM_{2018(4-5)}) - (QCM_{2010(0-3)} + QCM_{2010(4-5)})}{POP_{2010(0-3)} + POP_{2010(4-5)}}$$

Onde:

I_t = Indicador total da Educação Infantil

Conforme exposto, esses indicadores são compostos por dois elementos: quantidade de crianças matriculadas em creches e pré-escolas e população entre 0 e 5 anos de idade. No que tange a quantidade de crianças matriculadas, a partir dos dados do Censo Escolar conduzido pelo Inep, é possível fazer o acompanhamento anual dessa variável.

Contudo, quanto à população em cada faixa etária, além dos dados do Censo Demográfico do IBGE, uma possível fonte a ser utilizada seria a PNAD-Contínua. Todavia, esta pesquisa, de acordo com o IBGE¹⁵ não possui representatividade na totalidade dos municípios, apenas abrangendo regiões metropolitanas que englobam as capitais e as próprias capitais dos Estados. Diante disso, optamos pela manutenção dos últimos dados recolhidos em todos os municípios obtidos pelo Censo do IBGE de 2010.

Diante da decisão pela utilização dos dados do Censo de 2010 para apurar a população de 0 a 5 anos, foi necessária uma nova escolha: ou utilizava-se unicamente a população apurada no Censo do IBGE de 2010, mantendo-a constante ao longo do período de análise, ou poderíamos atualizar os dados de 2010 com o percentual de crescimento médio da população para o período de 2010-2018.

Em face da tendência de estabilidade demográfica atual no País, que guarda possivelmente forte influência regional, verificou-se que haveria a possibilidade de viés caso se atualizasse o percentual de crescimento da população dos Municípios contemplados pela PNAD para todos os demais municípios brasileiros. Assim, diante desse risco, para verificar a evolução do indicador utilizou-se como o denominador apenas a população entre 0 e 5 anos registrada no Censo do IBGE de 2010 em cada um dos municípios pesquisados.

¹⁵ <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?=&t=o-que-e>

Ao todo foram analisados 5.541 Municípios dos 5.569 existentes hoje no Brasil. Os critérios de exclusão da amostra pesquisada ocorreram em virtude de ao menos um dos três motivos elencados abaixo:

- a) Não havia dados de matrículas em creches ou pré-escolas no Censo Escolar de 2010 ou no de 2018.
- b) Não havia informações relativas à população entre 0 e 5 anos cadastrada no Censo do IBGE de 2010.
- c) Não havia informações do ente no Índice de Vulnerabilidade Social – IVS no exercício de 2010.

Outro ponto relevante na presente análise é que para a elaboração do indicador, não foi levado em consideração o porte da população do município, ou seja, um município com 5.000 crianças entre 0 e 5 anos possui o mesmo peso que um que possua 500 crianças, já que o I_t é calculado a partir da alteração do número de matrículas do próprio município, em anos diferentes.

A utilização da média de cada município justifica-se porque o interesse desta pesquisa é verificar se o recebimento de recursos do Proinfância implica em uma maior quantidade de vagas em comparação àqueles que não foram contemplados como Programa, o que nos levou a desconsiderar o porte de cada ente federado de maneira específica.

Para o cálculo do impacto do Proinfância nos municípios, foram considerados como contemplados pelo Programa apenas aqueles que possuem creches e pré-escolas com o status de concluídas no Simec. Dessa forma, a população desse grupo compreende 4.005 unidades escolares, distribuídas em 2.569 municípios.

Com o intuito de verificar ainda se o impacto do Programa é o mesmo em todos municípios, buscou-se agregar aos resultados do Indicador I_t uma análise do impacto do Programa relacionado à vulnerabilidade social do município que recebeu os recursos. Para tanto, escolheu-se o Índice de Vulnerabilidade Social – IVS¹⁶ criado pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – Ipea para verificar o impacto dessa Política entre os municípios com maior ou menor vulnerabilidade social. De acordo com o Ipea, o IVS

¹⁶ Disponível em <http://ivs.ipea.gov.br/index.php/pt/>. Acesso em: 31 mai. 2019.

tem “a pretensão de sinalizar a ausência ou a insuficiência de alguns ativos em áreas do território brasileiro, os quais deveriam, em princípio, estar à disposição de todo cidadão por força da ação do Estado”, (Ipea, 2015, p. 16).

Tal índice traz 16 indicadores estruturados em três dimensões, a saber: infraestrutura urbana, capital humano e renda e trabalho, permitindo um mapeamento da exclusão e da vulnerabilidade social para dos Municípios brasileiros (Ipea, 2015).

3.4. OS RESULTADOS ENCONTRADOS QUE COMPROVAM O IMPACTO DO PROINFÂNCIA EM NOVAS MATRÍCULAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL.

Diante da formulação do I_t optou-se por utilizar a estatística descritiva para iniciar a análise dos dados apresentados e dos resultados encontrados. O Quadro 4 a seguir apresenta os resultados da estatística descritiva da variável I_t em nível nacional.

Quadro 4 – Estatística descritiva do I_t .

<i>Indicador Educação Infantil</i>	<i>Brasil</i>
Média municipal - Indicador I_t (território)	0,105806235
Mediana	0,094632768
Desvio padrão	0,132869456
Mínimo	-0,415130941
Máximo	0,855263158
1° Quartil	0,182716049
3° Quartil	0,01635514
Quantidade de municípios analisados	5541

Fonte: Elaboração da autora (2019).

Diante dos dados apresentados acima, pode-se depreender que, em média, os municípios brasileiros aumentaram em 10,58% o número de matrículas em Educação Infantil entre 2010 e 2018. A estatística descritiva do I_t também demonstra que o município com o pior desempenho no Brasil diminuiu em 41,52% o número de vagas ofertadas, enquanto aquele que mais cresceu, obteve um acréscimo de 85,53% em relação ao número de matrículas na Educação Infantil de 2010.

Com o intuito de exemplificar o cálculo realizado para encontrar o I_t dos municípios, apresentamos os dados utilizados e os resultados encontrados para I_t , conforme fórmula apresentada na seção anterior.

Quadro 5 – Dados utilizados para o cálculo I_t

Código IBGE	População Censo IBGE 2010 0-3 anos (A)	População Censo IBGE 2010 4-5 anos (B)	Matrículas - Creches - Censo Inep 2010 (C)	Matrículas - Pré-escola Censo Inep 2010 (D)	Matrículas - Creches - Censo Escolar 2018 (E)	Matrículas - Pré-escola Censo Escolar 2018 (F)	I_t 2010-2018	I_t
3106200	106.272	55.900	24.035	46.895	49.641	51.129	0,1840	18,40%

Fonte: Elaboração da autora (2019). Censo do IBGE e Censo Escolar 2010 e 2018.

Diante desses dados, podemos representar o cálculo de I_t da seguinte maneira:

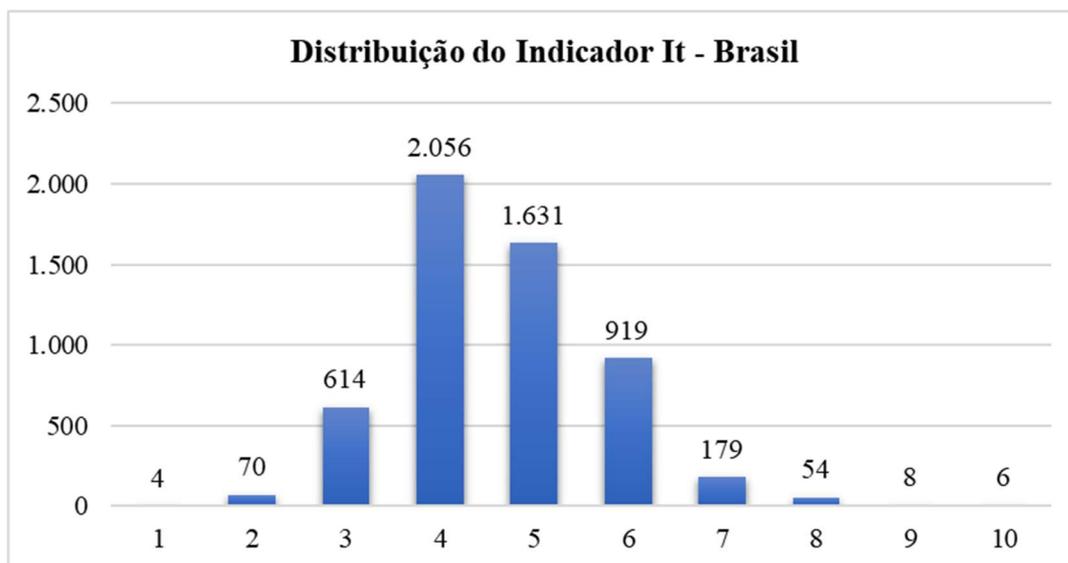
$$I_t = \frac{(E + F) - (D + C)}{A + B}$$

Fizemos ainda a análise da distribuição dos municípios conforme seu resultado em I_t , dividindo os valores encontrados desse indicador em dez classes de mesmo tamanho. Diante disso, verificou-se o encontrado no Quadro 6.

Quadro 6 – Distribuição I_t

Intervalo	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Mínimo	-41,51%	-28,80%	-16,10%	-3,40%	9,30%	22,00%	34,71%	47,41%	60,11%	72,82%
Máximo	-28,80%	-16,10%	-3,40%	9,30%	22,00%	34,71%	47,41%	60,11%	72,82%	85,52%

A distribuição dos 5.541 municípios analisados, dentro das faixas estabelecidas acima, apresentou o Gráfico 12, no qual pode-se visualizar em quais percentuais de I_t encontram-se a maioria dos municípios pesquisados.

Gráfico 12 – Distribuição da Variável I_t .

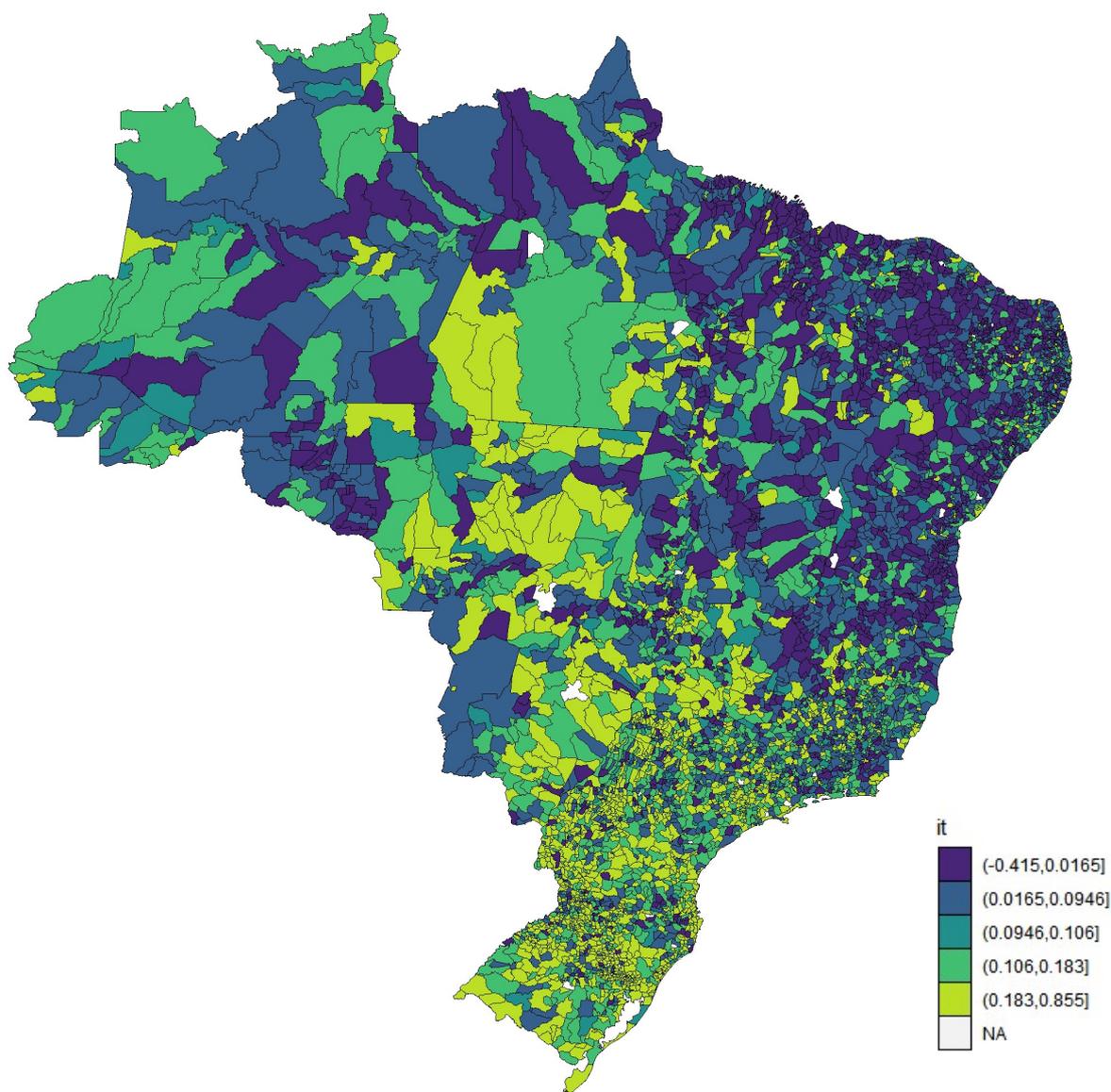
Fonte: Elaboração da autora (2019).

Diante disso, podemos concluir que nas faixas 1 a 3, temos exclusivamente municípios que diminuíram a quantidade de matrículas em Educação Infantil. Além disso, cerca de 83,12% dos municípios pesquisados estão nas faixas 4, 5 e 6, e obtiveram percentuais entre -3,4% e 34,71%.

Considerando o universo de 5.541 Municípios mensurados pelo I_t , aqueles que obtiveram os maiores indicadores são os que conseguiram os maiores avanços percentualmente em números de matrículas na Educação Infantil, independentemente de terem se beneficiado do Proinfância ou não. Por outro lado, o I_t também denuncia que em 1.109 municípios, o número informado de matrículas diminuiu entre 2010 e 2018.

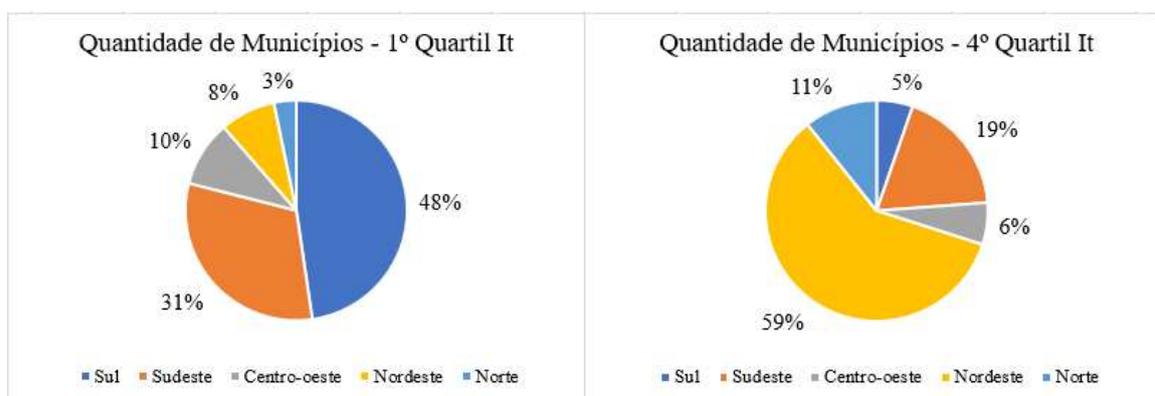
A Figura 6 apresenta um mapa de calor da distribuição do I_t nos 5.541 municípios analisados.

Figura 6 – Distribuição do I_t pelo território brasileiro.



Fonte: Elaboração da autora (2019).

Outra análise possível é a distribuição desses municípios por região. O Gráfico 12 apresenta a distribuição, por região, dos municípios que constam do 1º e 4º quartil do Indicador I_t , ou seja, se dividirmos os 5.541 municípios por quatro, teremos três grupos/quartis de 1.385 e um último de 1.386, organizados em ordem decrescente de I_t sendo possível considerar que os que compõem o primeiro quartil tiveram um melhor desempenho no período 2010-2018 e o que estão no último quartil tiveram desempenho pior quando comparados aos que estão no primeiro quartil.

Gráfico 13 – Distribuição dos Municípios que apresentaram os maiores I_t – por região.

Fonte: Elaboração da autora (2019).

Note-se que quase metade dos municípios que compõem o primeiro quartil de I_t pertencem à Região Sul, seguida pela Região Sudeste. Ou seja, nessas regiões estão concentrados os maiores acréscimos percentualmente ao número de matrículas em Educação Infantil no período. Do lado oposto da lista, no quarto quartil, encontram-se majoritariamente municípios das Regiões Nordeste e Norte.

Passemos agora a analisar o que, de fato, é o objetivo geral desta pesquisa. Qual a contribuição do Proinfância para o alcance da Meta 1 do Plano Nacional de Educação?

Para responder a essa questão, selecionamos os municípios que, de acordo com o Simec, tem obras do Proinfância com o status de concluídas. Foram encontradas 4.005 unidades, distribuídas em 2.569 Municípios, a partir disso, analisamos o Indicador I_t dos que possuem unidades concluídas e os comparamos aos Indicadores daqueles que não possuem obras concluídas. Ressalte-se que neste último grupo podem constar tanto os municípios que tenham obras do Proinfância financiadas e que estão em andamento ou não, quanto aqueles que não foram contemplados pelo Programa. Esse recorte fez-se necessário já que o indicador leva em consideração apenas as matrículas já registradas no Censo Escolar.

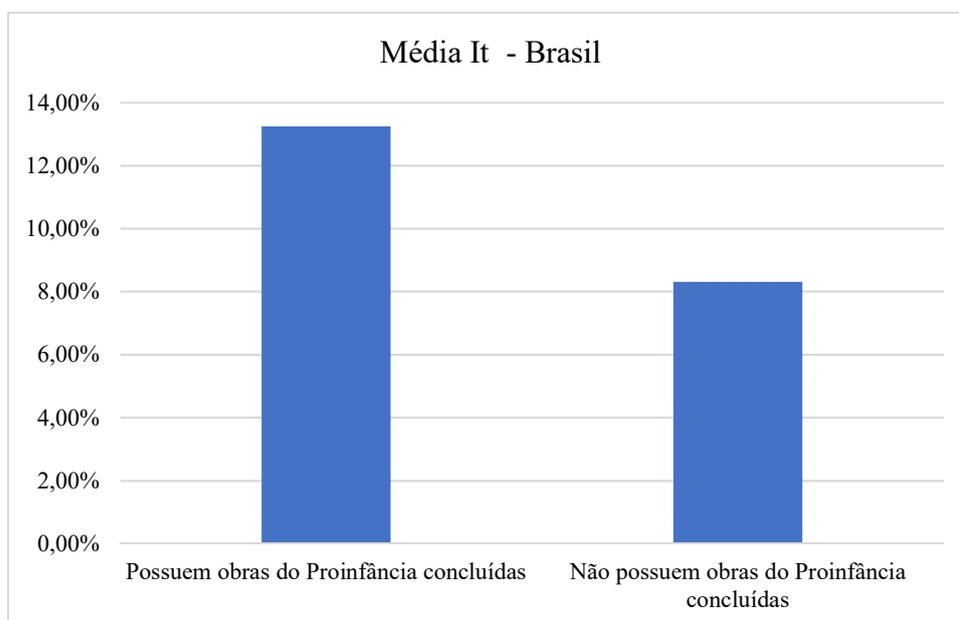
O Quadro 7 realiza a comparação da variável I_t entre os Municípios que possuem obras do Proinfância construídas e aqueles que não possuem atendem a esse critério:

Quadro 7 – Comparativo da variável I_t .

Indicador Total da Educação Infantil - Municípios atendidos pelo Proinfância		Indicador Total da Educação Infantil - Municípios não atendidos pelo Proinfância	
Média	0,132450392	Média	0,083057526
Mediana	0,120995539	Mediana	0,06959707
Mínimo	-0,380952381	Mínimo	-0,415130941
Máximo	0,855263158	Máximo	0,801369863
Contagem	2552	Contagem	2989

Fonte: Elaboração da autora (2019).

A partir dos dados constantes no Quadro 7, verifica-se que há uma diferença significativa entre o I_t dos Municípios que possuem unidades do Proinfância concluídas e aqueles que não possuem. O Gráfico 14 representa, de forma mais clara, a diferença entre esses grupos.

Gráfico 14 – Comparativo entre as médias do I_t .

Fonte: Elaboração da autora (2019). Dados Censo Escolar e Simec.

Diante desses dados, pode-se concluir que o Programa ora estudado é relevante para o aumento da oferta de vagas na Educação Infantil e que os Municípios que

conseguiram concluir suas unidades do Proinfância tiveram um acréscimo de matrículas superior: 4,94 pontos percentuais em relação àqueles que não o fizeram.

Com o intuito de verificar ainda se havia diferença no impacto da política entre os Municípios mais vulneráveis e aqueles menos vulneráveis, segundo o IVS divulgado pelo Ipea, realizou-se uma nova análise, descrita no quadro abaixo.

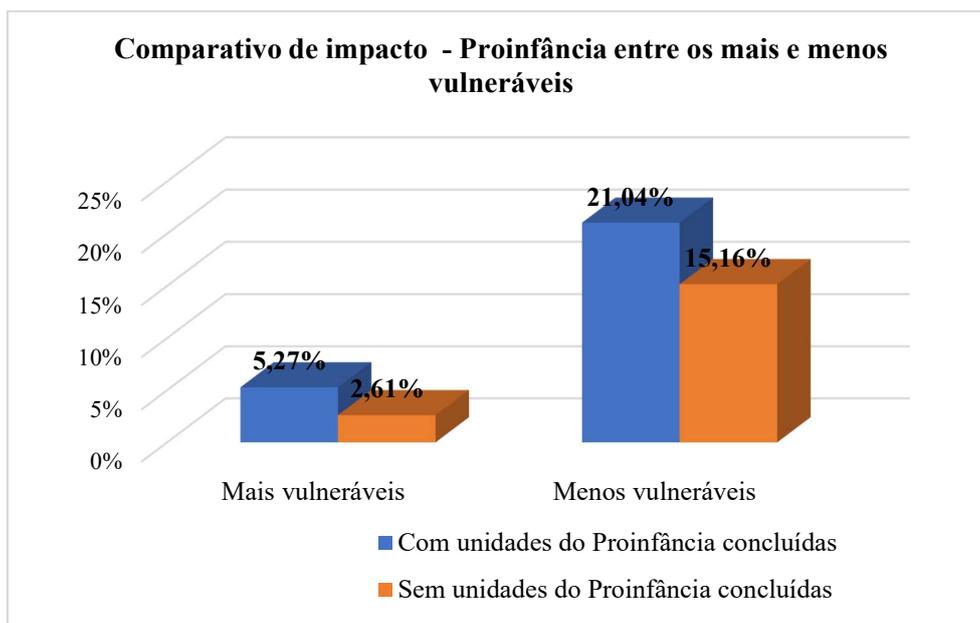
Quadro 8 – Comparativo I_t entre os Municípios mais e menos vulneráveis.

Estatística descritiva	Municípios mais vulneráveis (4º quartil)		Municípios menos vulneráveis (1º quartil)	
	Com obras do Proinfância concluídas	Sem obras do Proinfância concluídas	Com obras do Proinfância concluídas	Sem obras do Proinfância concluídas
Média (μ)	0,0527	0,0260	0,2104	0,1516
Mediana	0,0493	0,0196	0,1991	0,1369
Desvio padrão (δ)	0,1016	0,1031	0,1347	0,1419
Mínimo	-0,3279	-0,2693	-0,2276	-0,2877
Máximo	0,4659	0,4114	0,8552	0,8013
N	638	747	638	747

Fonte: Elaboração da autora (2019).

Frente ao exposto, foi possível chegar a algumas conclusões. Primeiramente, verifica-se que o I_t foi menor nos municípios mais vulneráveis (média de 5,2%, para os que possuem obras do Proinfância concluídas, e 2,6% para os que não tem obras do Programa concluídas) em comparação com aqueles menos vulneráveis (média de 21,04% - para os que tem obras do Proinfância concluídas e 15,16% para os que não possuem obras do Programa concluídas).

O Gráfico 15 expõe visualmente a diferença entre esses grupos.

Gráfico 15 – Comparativo da média I_t entre os municípios menos e mais vulneráveis.

Fonte: Elaboração da autora (2019).

Além disso, o impacto da política pública também demonstra ser diferente entre esses dois grupos (mais e menos vulneráveis). Observe-se que o impacto do Programa – mensurado pela diferença entre as médias do indicador I_t entre os que foram beneficiados ou não foi de 2,66% para os municípios mais vulneráveis e de 5,88% para os menos. Esses dados podem indicar que estes, se beneficiam de uma melhor maneira da adesão ao Programa que aqueles.

A partir dos dados e informações anteriormente apresentados, pode-se concluir que o Proinfância é uma ferramenta efetiva para a abertura de vagas na Educação Infantil e isso se aplica tanto em escala nacional quanto em uma escala focalizada na qual comparou-se os municípios mais e menos vulneráveis, de acordo com o IVS calculado pelo Ipea.

4. PRODUTO TÉCNICO

O objetivo geral desta pesquisa é verificar a contribuição do Proinfância para o aumento do número de matrículas na Educação Infantil e está comprovado que o Programa tem essa potencialidade, conforme resultados explicitados no capítulo anterior. Diante disso, resta ainda a apresentação de um produto técnico que deverá ser encaminhado ao FNDE, como exigência do curso de mestrado profissional.

Para alcançar o objetivo geral proposto, esta pesquisa desenvolveu um indicador para mensurar o impacto da política pública analisada, considerando alguns cenários escolhidos. Nesse sentido, estabeleceu-se uma relação entre o I_t e o IVS, elaborado pelo Ipea, além de análises do impacto do Proinfância nas diferentes regiões geográficas brasileiras. Como resultado, pode-se concluir que embora os municípios com alto IVS tenham maiores dificuldades para implementar o Proinfância, as entidades nessa condição de vulnerabilidade, quando contempladas pelo Programa apresentam avanços no I_t em percentuais maiores que aqueles que não se encontram em situação vulnerável.

Considerando que o Proinfância é uma política pública elaborada e financiada pelo Governo Federal e implementada pelos Estados e Municípios; que o Programa contribui para o aumento de matrículas na Educação Infantil; considerando as dificuldades técnicas de execução por parte dos entes beneficiados; a atual escassez de recursos orçamentários e financeiros para a realização de novos financiamentos e para a manutenção das pactuações anteriores; considerando, ainda, o número expressivo de cancelamentos de obras já avançadas – que representam 21% do total pactuado até agora – este produto apresenta uma proposta de melhoria na implementação do Programa, sopesando as dificuldades encontradas pelas entidades corresponsáveis, direta ou indiretamente, pela ampliação da oferta de vagas na Educação Infantil como prevê a Meta 1 do PNE.

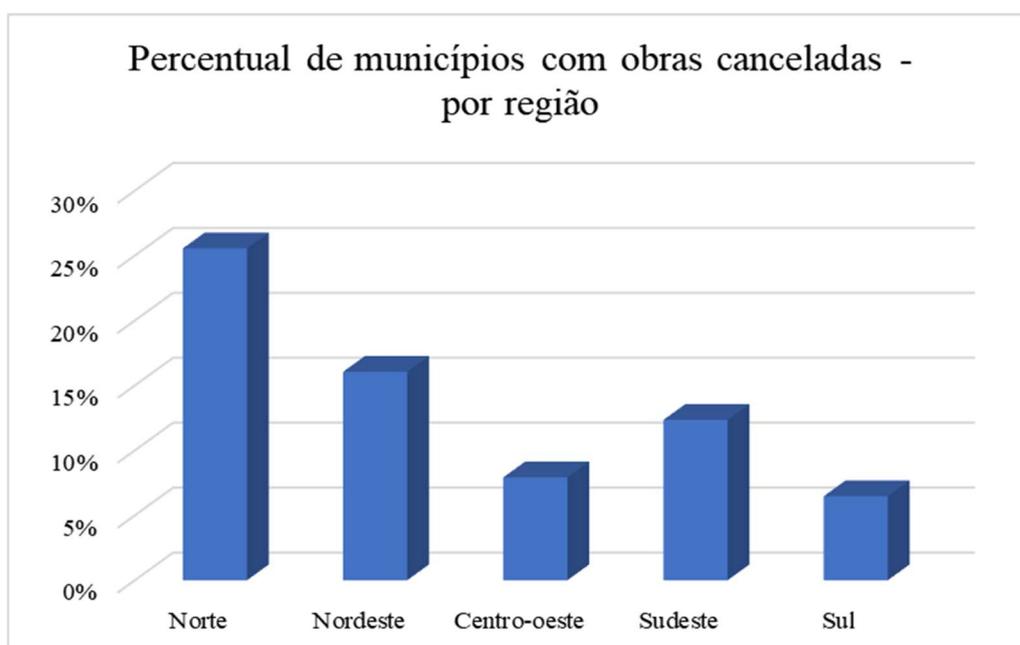
A proposta de melhoria baseou-se nas informações sobre a execução do Programa, especialmente, sobre o número de cancelamento das unidades já acordadas. Os dados retirados do Simec apresentam, resumidamente, os seguintes dados de execução do Programa, no período entre 2007 e 2018: 8.867 creches e pré-escolas de Proinfância foram pactuadas e deste total, por diversos motivos, 1.870 foram canceladas e apenas 4.005 estão concluídas. O elevado número de unidades que foram pactuadas e, por

diversas razões, foram canceladas pode ser um indicativo de que há um problema significativo na implementação da política pública e, conseqüentemente, uma oportunidade de melhoria. A pactuação de unidades que posteriormente foram canceladas comprometeu o orçamento do exercício com empenho dos recursos, a capacidade técnica e operacional do FNDE, distorceu os dados de atendimento do Programa, bem como gerou uma falsa expectativa de atendimento para a população.

De acordo com os dados extraídos do Simec 98,5% das unidades canceladas não havia nem mesmo iniciado a execução da obra. A partir desses dados, podemos inferir algumas causas para o cancelamento das unidades, tais como: falta de comprovação da dominialidade do terreno em que a obra seria realizada, não cumprimento dos requisitos de dimensões mínimas do terreno ou de sua localização e, ainda, dificuldades para a realização do processo licitatório para a contratação da empresa que realizará a obra, por exemplo. As 1.870 unidades canceladas estão distribuídas em 723 municípios, da seguinte maneira: 115 na Região Norte, 288 no Nordeste, 37 no Centro-Oeste, 206 no Sudeste e 77 no Sul.

O Gráfico 16 apresenta o percentual de obras canceladas, ante ao total de municípios por região geográfica.

Gráfico 16 – Percentual de municípios com obras canceladas – por região.

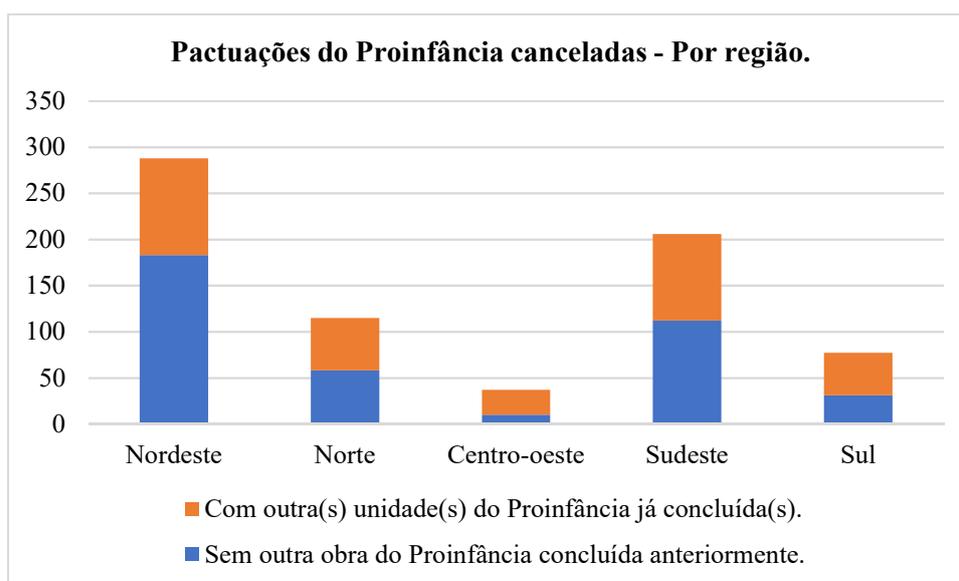


Fonte: Elaboração da autora (2019). Dados do Simec e do IBGE.

O Gráfico 16 demonstra que, percentualmente ao total de municípios da região, as Regiões Norte e Nordeste são as que mais tiveram obras canceladas, seguidas da Região Sudeste. Considerando que a capacidade operacional dos municípios e estados para a execução do Proinfância é determinante para a implementação desta política pública, outro recorte foi realizado.

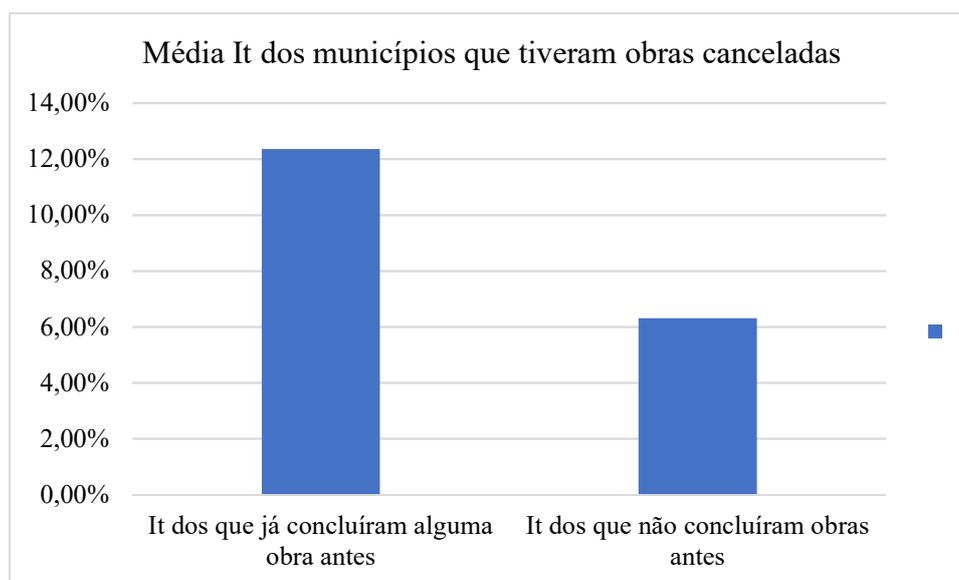
Verificou-se entre os municípios que tiveram obras canceladas, em quantos deles já havia alguma obra do Proinfância concluída. Atendendo a esse critério, foram encontrados 329 municípios, assim distribuídos: 57 na Região Norte, 105 no Nordeste, 27 no Centro-oeste; 94 no Sudeste e 46 no Sul. Outro grupo foi formado pelos municípios que tiveram obras pactuadas e canceladas e que não apresentam dados de nenhuma outra unidade do Proinfância concluída. Com essas características foram encontrados 394 municípios: 183 na Região Nordeste, 58 no Norte, 10 no Centro-oeste, 112 no Sudeste e 31 no Sul.

Gráfico 17 – Municípios que tiveram obras canceladas por região geográfica.



Fonte: Simec. Elaboração da autora (2019).

Quando essa mesma análise, no âmbito dos municípios que tiveram obras canceladas, leva em consideração o I₁ dos municípios que já concluíram outra unidade do Proinfância e aqueles que não concluíram nenhuma obra do Programa anteriormente, temos os dados apresentados na representação abaixo.

Gráfico 18 –Média do I_t dos municípios com obras canceladas.

Fonte: Elaboração da autora (2019).

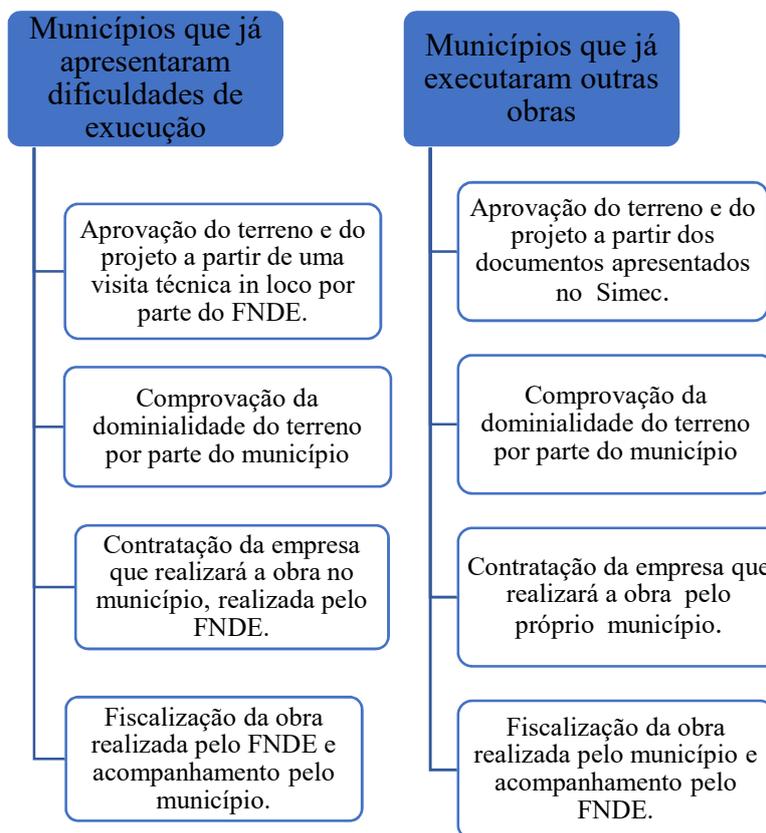
Diante dos dados apresentados, pode-se fazer algumas considerações sobre a execução do Programa. Mais uma vez, verifica-se a importância da política pública para o aumento no número de matrículas na Educação Infantil, pois os municípios que concluíram unidades do Proinfância tiveram um crescimento maior que aqueles que não conseguiram efetivar suas pactuações e transformá-las em unidades aptas para a abertura de novas matrículas. Por outro lado, verifica-se que aqueles municípios que não conseguiram implementar a política carecem de um suporte diferenciado por parte do FNDE para que possam lograr êxito na execução do que foi pactuado.

O que se propõe é que o Proinfância possa ser implementado de forma a atender as necessidades e fragilidades dos municípios mais carentes, pelos dados apresentados, especialmente aqueles das Regiões Norte, Nordeste e Sudeste que apresentaram dificuldades em implementar as unidades anteriormente pactuadas. Essa proposta de atendimento diferenciado de acordo com a capacidade do município pode ser implementada, inclusive, quando do financiamento de outras obras na área de educação, como para a construção de escolas de ensino fundamental, de ensino médio e escolas técnicas, por exemplo.

Assim, o Proinfância, neste caso, ou outra política pública educacional, passaria a ter uma configuração diferenciada de implementação a partir da capacidade técnica e operacional demonstrada anteriormente pelo município, seja pela conclusão de obras do

Proinfância ou de outras unidades escolares já financiadas pelo FNDE, que possui mais de 20.000 obras pactuadas, entre concluídas e em andamento. Dessa forma, haveria basicamente duas formas de implementação, explicitadas resumidamente de acordo com o fluxo abaixo:

Figura 7 – Proposta de alteração na implementação do Proinfância.



Fonte: Elaboração da autora (2019).

A proposta acima apresenta, de forma bastante resumida, dois fluxos de implementação do Proinfância, diferenciados pela capacidade de implementação dos entes beneficiados. Nesta sugestão, o que diferencia esses grupos é ter implementado ou não outra unidade, tendo em vista o impacto no I_t , mas o critério a ser seguido pode ser outro, como o IVS do Ipea, por exemplo. O que se recomenda é que se adotem metodologias diferenciadas de execução, levando em consideração a capacidade dos entes beneficiados e, não menos importante, a capacidade de assistência técnica e de execução do próprio FNDE, pois o normativo vigente que regulamenta o Programa não contempla essa diferenciação e, caso essa proposta fosse implementada, deveria ser alterado.

Trata-se de um exemplo dos possíveis usos que a análise do resultado do indicador criado nesta pesquisa pode oferecer para o aperfeiçoamento da política pública educacional, mais especificamente para o Proinfância.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral desta pesquisa foi verificar se o Proinfância contribui para a abertura de novas matrículas na Educação Infantil e conseqüentemente para o alcance da Meta 1 do PNE vigente.

A análise do reconhecimento da infância na história da humanidade, a relação entre a infância e a Educação Infantil e a legitimação dessa etapa como parte da Educação Básica, como o início da regulamentação da Educação Infantil no Brasil foram importantes para o percurso desta pesquisa. Além disso, o estudo dos significativos avanços constantes na Constituição de 1988 e alterações posteriores, das diretrizes que devem permear políticas públicas para a infância e da legislação infraconstitucional que regulamenta a Educação Infantil possibilitou delinear o contexto histórico em que o Proinfância foi lançado em 2007.

As pesquisas já realizadas em relação ao Programa trouxeram-nos o arcabouço necessário para afirmar que o Proinfância é uma política pública de Estado, que inclusive perpassou diversas gestões de governos e não pode e não deveria ser descontinuada, especialmente ante sua previsão no PNE anterior e no atual. As teses e dissertações pesquisadas demonstraram a importância do Programa, seja enquanto espaço físico para o estudo das diversas questões relacionadas a prática pedagógica da Educação Infantil, seja enquanto uma política pública educacional complexa, elaborada pela União e implementada pelo DF e pelos municípios brasileiros.

Embora os dados pesquisados sejam alterados constantemente em função de novas creches concluídas ou mesmo canceladas, o acesso às informações sobre a execução do Programa, sua legislação e etapas de execução, aos dados do Censo Escolar e ao monitoramento das metas do PNE realizado pelo Inep, possibilitaram verificar que o Proinfância, de fato, contribui para o aumento de matrículas na Educação Infantil, o que demonstra o cumprimento do objetivo geral desta pesquisa.

A partir da criação de um indicador e da análise dos resultados encontrados, constatou-se que os municípios que receberam recursos do Programa e concluíram as respectivas unidades escolares aumentaram a quantidade de matrículas em Educação

Infantil em percentuais maiores que aqueles que não foram contemplados pelo Programa ou, se o foram, não concluíram a obra pactuada.

Corroborando os dados iniciais encontrados, verificamos ainda que a implementação do Programa acontece percentualmente de forma bastante diferente entre as regiões brasileiras e que as mais carentes possuem maiores dificuldades para implementar a política pública aqui analisada e por conseguinte uma lista de crianças ainda maior a espera de uma vaga em um estabelecimento público de ensino. A patente distância entre a expectativa de atendimento das unidades pactuadas e a realidade de matrículas efetivadas ficou evidente com os números encontrados nesta pesquisa.

O cancelamento de aproximadamente 21% das unidades pactuadas pelo Programa de 2007 a 2018 também carece de um estudo mais detalhado. A análise da localização dessas unidades e dos possíveis motivos desses cancelamentos levou-nos a propor uma nova forma de implementação do Proinfância em que fosse levada em consideração a capacidade de execução da política por parte dos municípios. Estudos mais aprofundados, que não foram o foco desta pesquisa, poderiam encontrar uma relação entre a capacidade estatal dos entes envolvidos e o (in)sucesso na implementação do Programa.

Outro ponto que merece destaque é que os dados do Simec foram retirados em sua maioria de um portal de acesso público. Apenas algumas informações mais detalhadas foram extraídas a partir de um perfil de acesso específico ao Sistema, o que denota a possibilidade de realização de novas pesquisas a partir dos dados apresentados.

De acordo com o Inep (Brasil, 2018), cerca de 32% das crianças de 0 a 3 anos frequentam uma creche. Ainda de acordo com o Instituto, aproximadamente 1,9 milhões de crianças deveriam ser matriculadas em creches até 2024 para que a meta fosse alcançada. Caso a manutenção do atual crescimento de matrículas de 1,33 pontos percentuais ao ano se mantenha, em 2024 alcançaremos apenas 42,5% das crianças e pela segunda vez essa meta não será atendida. Neste ponto, destaca-se ainda mais fortemente a necessidade de ajustes para a formulação de novas pactuações do Proinfância. Caso mais creches e pré-escolas já empenhadas sejam canceladas e não ocorram novos

financiamentos pelo Programa, nem mesmo a manutenção do crescimento atual será factível.

Já em relação ao indicador 1A da Meta 1, que trata da universalização do atendimento para crianças de 4 e 5 anos, o cenário é mais otimista. A projeção realizada pelo Inep demonstra que até 2020, a meta estabelecida para 2016, será atendida.

Ressalte-se que o Proinfância não é aqui entendido como a solução exclusiva para o aumento de matrículas na Educação Infantil, já que o DF e os municípios também devem envidar esforços para que mais vagas sejam abertas em estabelecimentos públicos. Diante da crise econômica que vivemos atualmente, cada vez mais famílias tem tirado seus filhos das escolas privadas e os matriculado em escolas públicas, o que aumenta a demanda já existente.

Não foi objeto deste estudo a análise de quantas unidades ainda deveriam ser pactuadas e de quanto ainda deveria ser investido para a conclusão dos estabelecimentos de Educação Infantil já acordados. Considerando que em 2020 deve haver um novo censo demográfico e que a média de filhos por família tem caído nos últimos anos, uma nova pesquisa poderia ser realizada a partir da divulgação desses dados.

A questão da falta de infraestrutura adequada é, de fato, um problema real. Todavia, os custos de alimentação, manutenção diária e de pagamento dos salários dos professores(as) e demais profissionais necessários fazem com o custo de uma matrícula nesta faixa etária seja muito onerosa para qualquer prefeitura, não obstante alguns programas de transferência de recursos complementares de custeios por parte da União e/ou dos Estados.

O indicador criado tratou exclusivamente da Educação Infantil, mas tem potencial para ser aplicado em todas as etapas da Educação Básica e, por consequência, aplicado também em outros programas e políticas públicas. O indicador poderia inclusive ser utilizado em estudos futuros para analisar alguns resultados na área educacional, elaborados a partir do período de mandato do gestor do executivo local ou mesmo o

mandato do executivo federal, em âmbito nacional, considerando a temporalidade do mandato de cada gestor público.

Tendo em vista essas considerações finais, o título dado a essa pesquisa “O Proinfância e a Meta 1 do PNE: políticas públicas em direções contrárias” foi escolhido para denunciar a queda dos investimentos no Programa e o alto índice de cancelamentos das unidades anteriormente pactuadas, indo de encontro a necessidade de ampliação do atendimento das crianças em creches e pré-escolas, como previsto no PNE. Por isso, estas políticas estão em direções contrárias.

Os dados analisados comprovam que o Proinfância tem um impacto positivo na abertura de novas creches e pré-escolas, corroborando para a implementação do Indicador 1.5 da Meta 1: manter e ampliar, em regime de colaboração e respeitadas as normas de acessibilidade, programa nacional de construção e reestruturação de escolas, bem como de aquisição de equipamentos, visando à expansão e à melhoria da rede física de escolas públicas de Educação Infantil (BRASIL, 2014). Todavia, mais investimentos nessa política pública e aperfeiçoamentos em sua execução são necessários.

Por fim, com o término dessa pesquisa fica aqui, com os resultados apresentados, o anseio – como cidadã, pesquisadora e mãe – de que providências sejam adotadas, em todas as esferas de governo, para que a Educação Infantil seja oferecida com qualidade àqueles que quiserem exercer seu direito e não somente àqueles que podem pagar por ela.

6. REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fernanda Bezerra de. **Leitura e escrita: vozes e imagens do Proinfância no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <<http://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#!/>> . Acesso em: 29 jun. 2018.

ANTÔNIO, Cíntia Moura de Almeida. O que dizem os números sobre as crianças matriculadas nas creches brasileiras (2007/2011). 2013. 185 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

ARAÚJO, Luiz e CALDAS, Andrea. **Na educação, avanços e limites**. In: MARINGONI, Gilberto e MEDEIROS, Juliano. Cinco mil dias: o Brasil na era do lulismo. Fundação Lauro Campos/Boitempo. São Paulo, 2017.

ARIÈS, Philippe. História social da criança e da família. Rio de Janeiro: Guanabara, 1986.

ARRETCHE, Marta. **Federalismo e Políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia**. São Paulo em Perspectiva. São Paulo, 2004.

BRASIL. **Constituição Política do Imperio do Brazil (1824)**. Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: 26 ago. 2018.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1891)**. Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 26 ago. 2018.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1934)**. Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 26 ago. 2018.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1937)**. Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 26 ago. 2018.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1946)**. Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 26 ago. 2018.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil (1967)**. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 26 ago. 2018.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 26 ago. 2018.

_____. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/quadro_emc.htm>. Acesso em: 29 set. 2018.

_____. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/quadro_emc.htm>. Acesso em: 29 set. 2018.

_____. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da Educação Básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/quadro_emc.htm>. Acesso em: 29 set. 2018.

_____. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 65, de 13 de julho de 2010. Altera a denominação do Capítulo VII do Título VIII da Constituição Federal e modifica o seu art. 227, para cuidar dos interesses da juventude. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/quadro_emc.htm>. Acesso em: 29 set. 2018.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Portaria FNDE/MEC Nº 110**, de 10 de março de 2014. Regulamenta o § 3º do art. 8º da Resolução CD/FNDE Nº 13/2012, de 08 de junho de 2012 e o § 3º do art. 7º da Resolução CD/FNDE Nº 24/2012, de 02 de julho de 2012, estabelecendo definições, procedimentos e orientações para apresentação, análise e aprovação de projeto técnico de engenharia, visando assistência financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios no âmbito das ações de infraestrutura educacional. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/ acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/7295-portaria-fnde-mec-n%C2%BA-110,-de-10-de-mar%C3%A7o-de-2014>>. Acesso em: 02 jun. 2019.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução/CD/FNDE nº 32**, 10 de agosto de 2006. Estabelece as normas para a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Disponível em: <

[informacao/institucional/legislacao/item/3106-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-32-de-10-de-agosto-de-2006](http://www.fnde.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3106-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-32-de-10-de-agosto-de-2006)>. Acesso em: 28 abril. 2019.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução/CD/FNDE nº 6**, 24 de abril de 2007. 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 - PROINFÂNCIA. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3130-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-6-de-24-de-abril-de-2007>>. Acesso em: 07 nov. 2017.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução/CD/FNDE nº 38**, 19 de agosto de 2008. Estabelece critérios para o repasse de recursos financeiros, à conta do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, previstos na Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, para o atendimento dos alunos do ensino fundamental matriculados em escolas de Educação Integral, participantes do Programa Mais Educação. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3267-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-38-de-19-de-agosto-de-2008>>. Acesso em: 28 abril. 2019.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução/CD/FNDE nº 13**, 8 de junho de 2012. 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 - PROINFÂNCIA. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3523-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-13-de-08-de-junho-de-2012>>. Acesso em: 07 nov. 2017.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução/CD/FNDE nº 25**, 14 de junho de 2013. Estabelece os critérios para a transferência de recursos a municípios e ao Distrito Federal, a título de apoio financeiro, para a construção de unidades de educação infantil – Proinfância, com utilização de Metodologias Inovadoras e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/4610-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-25,-de-14-de-junho-de-2013>>. Acesso em: 07 nov. 2017.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução/CD/FNDE nº 3**, de 23 de fevereiro de 2018. Dispõe sobre a possibilidade de se firmar novos termos de compromissos entre os entes federados e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, com fundamento na Lei no 12.695, de 25 de julho de 2012, para finalização das obras decorrentes de instrumentos cujos prazos de execução tenham se esgotado sem que o objeto inicialmente acertado entre as partes tenha sido concluído. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/11942-resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA3,-de-23-de-fevereiro-de-2018>>. Acesso em: 28 abril. 2019.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução/CD/FNDE nº 2**, 28 de fevereiro de 2019. Altera a Resolução CD/FNDE nº 14, de 8 de junho de 2012. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/index.php/acesso-a->

[informacao/institucional/legislacao/item/12681-resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%B0-2,-de-28-de-fevereiro-de-2019>](#). Acesso em: 02 jun. 2019.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2018**. – Brasília, DF: Inep, 2018. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/1476034>. Acesso em: 25 set. 2018.

BRASIL. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 09 dez. 2017.

_____. **Lei nº 10.172**, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm>. Acesso em: 03 mar. 2019.

_____. **Lei nº 12.796**, de 4 de abril de 2013. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2013/112796.htm>. Acesso em: 03 mar. 2019.

_____. **Lei Nº 13.005**, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm>. Acesso em: 07 nov. 2017.

_____. **Lei nº 13.157**, de 8 de março de 2016. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei no 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei no 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei no 12.662, de 5 de junho de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13257.htm>. Acesso em: 28 set. 2018.

BRASIL, Maria Ghisleny de Paiva. **Espaço(s) na Educação Infantil: entre políticas e práticas**. Rio de Janeiro. 2016. Disponível em: <[http://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#!/>](http://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#!/) . Acesso em: 29 de junho de 2018.

_____. Ministério da Educação. **Resolução nº 5, de 17 de dezembro de 2009**. Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=3749-resolucao-dcnei-dez-2009&category_slug=fevereiro-2010-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 15 abr. 2019.

BURBULES, N.; BRIDGES, D.; GRIFFITHS, M. SMEYERS, P. **International Handbook of Interpretation in Educational Research**. Springer Dordrecht Heilderberg New York/London. 2015, pp. 3 -16.

BUSSAB, W. de O., & MORETIN, P. A. **Estatística Básica**. 5ª Edição. São Paulo: Saraiva. 2004.

CAMPOS, M.M. **Educação Infantil: o debate e a pesquisa**. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, n. 101, p. 113-127, jul. 1997.

CARA, Daniel. **Tudo que parecia ser sólido se desmanchou no ar: o desmonte das políticas de educação**. In: CRUZ, Rosana e SILVA, Samara (orgs). *Gestão da política nacional de educação: desafios contemporâneos para a garantia do direito à educação*. Teresina: EDUFPI, 2016.

CARVALHO, Dária Aparecida de Jesus. **Educação Infantil: Análise das Políticas Públicas no Município de Caiapônia (2013-2016)**. Jataí. 2017. Disponível em: <<http://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#!/>>. Acesso em: 29 jun. 2018.

CASTILHO, Vanessa Maria Redígolo. **Avaliação: Concepções teóricas e práticas no cotidiano da Educação Infantil e suas implicações**. Presidente Prudente. 2016. Disponível em: <<http://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#!/>>. Acesso em: 29 jun. 2018.

CELLARD, André. **A análise documental**. In: POUPART, J. et al. *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis, Vozes, 2008.

CHESWELL, John W. **Investigação qualitativa & projeto de pesquisa: escolhendo entre cinco abordagens**. 3. ed. Tradução de Sandra Mallmann da Rosa. Porto Alegre: Penso, 2014.

COSTA, Sandro Coelho. **Programa Proinfância: considerações sobre os efeitos nas políticas municipais de Educação Infantil**. Belo Horizonte. 2015. Disponível em: <<http://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#!/>>. Acesso em: 29 jun. 2018.

CURY, Carlos Roberto Jamil. *A educação básica no Brasil*. Educação & Sociedade, Campinas, v. 23, n. 80, p. 169-201, set. 2002.

DALLAGNOL, Raquel. **Política educacional e espaço físico escolar: a infraestrutura como dimensão na garantia de padrão de qualidade**. Chapecó, 2015. Disponível em: <<http://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#!/>>. Acesso em: 29 jun. 2018.

DISTRITO FEDERAL (2016). **Manual de Procedimentos para Atendimento à Educação Infantil – Creche Em Unidades Escolares da Rede Pública de Ensino e em Instituições Educacionais Parceiras**. Portaria nº 451, de 21 de dezembro de 2016, DODF 240, de 22 de dezembro de 2016. Disponível em: <http://www.cre.se.df.gov.br/ascom/documentos/manual_de_creche.pdf. >. Acesso em: 25 ago. 2018.

DELGADO, Ana Cristina Coll; MULLER, Fernanda. **Tempos e Espaços das Infâncias**. In: Currículo sem Fronteiras, v.6, n.1, pp.5-14, Jan/Jun 2006. Disponível em: <<http://www.curriculosemfronteiras.org/vol6iss1articles/intro.pdf>>. Acesso em: 03 mar. 2019.

DOURADO, Luiz. **Políticas e Gestão da Educação Básica no Brasil: limites e perspectivas**. Educ. Soc., Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 921-946, out. 2007.

EYE, Rudybert Barros Von. **Proposta metodológica para o monitoramento do programa nacional de reestruturação e aparelhagem da rede escolar pública de Educação Infantil – Proinfância**. Disponível em: <<http://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#!/>>. Acesso em: 29 jun. 2018.

ENDLICH, A. R. F. G. **Ambientes para a Educação Infantil: o Proinfância em Quatis**. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <<http://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#!/>>. Acesso em: 29 jun. 2018.

FARAH, Marta Ferreira Santos. **Parcerias, Novos Arranjos Institucionais e Políticas Públicas no nível local de governo**. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.) Políticas Públicas. Coletânea. Brasília, ENAP, 2007, v. 2, p. 187 a 215.

FREY, Klaus. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. Planejamento e políticas públicas, Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), n. 21, jun 2000.

GAMBOA, Sílvio Sánchez. **Pesquisa em educação: métodos e epistemologia**. 2. ed. Chapecó: Argos, 2014.

GANZELI, Pedro. **Plano nacional de educação: implicações para a educação infantil**. Revista Exitus, Belém, v. 2, n. 2, p. 77-102, jul./dez. 2012b.

GARCIA, Wagner Silvestre de Oliveira Albiol. **Políticas públicas para a Educação Infantil na cidade de chapadão do sul: estudo de caso do programa Proinfância**. Paranaíba. 2014. Disponível em: <<http://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#!/>>. Acesso em: 29 jun. 2018.

GATTI, B.A. **Estudos quantitativos em educação**. Educação e Pesquisa, São Paulo, v.30, n.1, p. 11-30, jan./abr. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ep/v30n1/a02v30n1.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2017.

Gorey, K. M. (2001). **Early childhood education: A meta-analytic affirmation of the short- and long-term benefits of educational opportunity**. School Psychology Quarterly, 16(1), 9–30. Disponível em: <<https://doi.org/10.1521/scpq.16.1.9.19163>>. Acesso em: 29 set. 2018.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sinopse da Educação Básica 2007**. Brasília: Inep, 2008. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 15 set. 2018.

_____. **Sinopse da Educação Básica 2008.** Brasília: Inep, 2009. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 15 set. 2018.

_____. **Sinopse da Educação Básica 2009.** Brasília: Inep, 2010. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 15 set. 2018.

_____. **Sinopse da Educação Básica 2010.** Brasília: Inep, 2011. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 15 set. 2018.

_____. **Sinopse da Educação Básica 2011.** Brasília: Inep, 2012. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 15 set. 2018.

_____. **Sinopse da Educação Básica 2012.** Brasília: Inep, 2013. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 15 set. 2018.

_____. **Sinopse da Educação Básica 2013.** Brasília: Inep, 2014. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 15 set. 2018.

_____. **Sinopse da Educação Básica 2014.** Brasília: Inep, 2015. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 15 set. 2018.

_____. **Sinopse da Educação Básica 2015.** Brasília: Inep, 2016. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 15 set. 2018.

_____. **Sinopse da Educação Básica 2016.** Brasília: Inep, 2017. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 15 set. 2018.

_____. **Sinopse da Educação Básica 2017.** Brasília: Inep, 2018. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 15 set. 2018.

_____. **Sinopse da Educação Básica 2018.** Brasília: Inep, 2019. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 15 mai. 2019.

IPEA. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Atlas da vulnerabilidade social nos municípios brasileiros.** Brasília: Ipea, 2015.

_____. **Vulnerabilidade social no Brasil: conceitos, métodos e primeiros resultados para municípios e regiões metropolitanas brasileiras.** Texto para discussão, nº 2364. Rio de Janeiro. Janeiro, 2018. Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32296>. Acesso em: 15 mar. 2019.

KOHAN, Walter Omar. **Infância. Entre educação e filosofia**. Belo Horizonte. Autêntica, 2003.

KRAMER, Sônia. **As crianças de 0 a 6 anos nas políticas educacionais no Brasil: Educação Infantil e é fundamental**. Educação e Sociedade. Campinas, vol. 27, n. 96 - Especial, p. 797-818, out. 2006. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 05 mar. 2019.

KLOSINSKI, Daniele Vanessa. **Uma avaliação da implementação do programa Proinfância em Erechim: a política dos espaços escolares**. Chapecó. 2016. Disponível em: <<http://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#!/>>. Acesso em: 29 jun. 2018.

LOWI, Theodor. “American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory”, *World Politics*, 16: 677-715. 1964.

MARCONDES, Mariana Mazzini. **A corresponsabilização do estado pelo cuidado: uma análise sobre a política de creches do PAC-2 na perspectiva da divisão sexual do trabalho**. Brasília. 2013. Disponível em: <<http://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#!/>>. Acesso em: 29 jun. 2018.

MAINARDES, Jefferson. **Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais**. Educ. Soc., Campinas, vol. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006. p. 47 a 69. Disponível em: <www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 23 set. 2018.

MARTINS, Claudia Miranda Drumond. **Implementação do programa Proinfância no Estado do Tocantins**. Viçosa, 2016. Disponível em: <<http://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#!/>> . Acesso em: 29 jun. 2018.

MATTOS, Clarisse da Silva. **A implementação do Proinfância em Juiz de Fora e seus desdobramentos**. Juiz de Fora. 2014. Disponível em: <<http://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#!/>>. Acesso em: 29 jun. 2018.

M. M. Campos, E. B. Bhering, Y. Esposito, N. Gimenes, B. Abuchaim, R. Valle, S. Unbehau. **A contribuição da Educação Infantil de qualidade e seus impactos no início do Ensino Fundamental**. Educação e Pesquisa, São Paulo, v.37, n.1, 220p. 15-33, jan./abr. 2011.

MONTEIRO, Rosana Iribarrem. **Políticas públicas de Educação Infantil, o modelo Proinfância e os parâmetros nacionais de infraestrutura para as instituições de Educação Infantil: avançamos?** Frederico Westphalen. 2017. Disponível em: <<http://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#!/>>. Acesso em: 29 jun. 2018.

OLESEN, Virginia L. **Os feminismos e a pesquisa qualitativa neste novo milênio**. In: STRAUSS, Anselm; CORBIN, Juliet. *Pesquisa Qualitativa: técnicas e procedimentos para o desenvolvimento de teoria fundamentada*. 2a. ed. Porto Alegre: Artmed, 2008.

OLIVEIRA, Luiz Gustavo Prado de. **A mediação na Educação Infantil: o caso das unidades do Proinfância no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro. 2016. Disponível em: <<http://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#!/>>. Acesso em: 29 jun. 2018.

OLIVEIRA, Vânia Dias. **Aproximações do tratado de educação ambiental para sociedades sustentáveis e responsabilidade global e das diretrizes curriculares nacionais da Educação Infantil no processo de ampliação da Educação Infantil no município do rio grande a partir do Proinfância**. Rio Grande. 2013. Disponível em: <<http://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#!/>>. Acesso em: 29 jun. 2018.

PASUCH, Jaqueline. **Movimento Interfóruns de Educação Infantil e os principais desafios na defesa da educação infantil**. In: Gestão da política nacional de educação: desafios contemporâneos para a garantia do direito à educação / Rosana Evangelista da Cruz, Samara de Oliveira Silva, organizadores. – Teresina: EDUFPI, 2016.p. 239 – 253.

PIRES, Angela Maria Barbosa. **O Proinfância como política de acesso à Educação Infantil nas cidades do sudeste goiano**. Goiânia. 2017. Disponível em: <<http://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#!/>>. Acesso em: 29 jun. 2018.

RAMOS, Jorge Luiz Rocha Reghini. **Implementação de programas federais e descentralização de políticas públicas: um estudo de caso no contexto do Proinfância**. Brasília. 2011. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/9522>> . Acesso em: 29 jun. 2018.

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**. Brasília. 2013. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/14797>>. Acesso em: 29 set. 2018.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristóvão Domingos de; GUINDANI, Joel Felipe. **Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas**. In: Revista Brasileira de História & Ciências Sociais Ano I - Número I - Julho de 2009. Disponível em: <<https://www.rbhcs.com/rbhcs/article/view/6>>. Acesso em: 19 ago. 2018.

SARAVIA, Enrique. **Introdução à teoria da política pública**. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (Org.). Coletânea Políticas Públicas. Brasília: ENAP, 2006.

SAVIANI, Demerval. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC**. Educação e Sociedade. Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 1231-1255, out. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a2728100.pdf>> Acesso em: 23 mai. 2019.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas. Conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SILES, Roselêa Pereira da Silva. **Crianças aguardem na fila: estratégias de ofertas de vagas em creches na rede pública municipal de São Gonçalo**. Rio de Janeiro. 2013. Disponível em: <<http://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#!/>>. Acesso em: 29 jun. 2018.

SILVA, Pablo Luiz de Faria Vieira da. **As condições de trabalho docente na Educação Infantil: uma análise a partir do Proinfância em quatro Municípios do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro. 2014. Disponível em: <<http://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#!/>> . Acesso em: 29 jun. 2018.

SOARES, Flávia Carla. **Educação Infantil e diversidade: concepções das profissionais de uma creche da rede municipal de Pires do Rio - GO.** Anápolis, 2016. Disponível em: <<http://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#!/>>. Acesso em: 29 jun. 2018.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura.** Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/periodicos/periodicos-1/sociologias>>. Acesso em: 25 mai 2019.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Sistema Integrado de Bibliotecas da USP. **Diretrizes para apresentação de dissertações e teses da USP : parte I (ABNT);** Vânia Martins Bueno de Oliveira Funaro... [et al.]. 3.ed. rev. ampl. mod. São Paulo: SIBiUSP, 2016.

VIEIRA, Daniele Marques. **Imagens da Experiência Educativa de Professores da Educação Infantil no Espaço-Ambiente do Proinfância.** Curitiba. 2016. Disponível em: <<http://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#!/>>. Acesso em: 29 jun. 2018.

VIEIRA, Livia Maria Fraga. A educação infantil e o Plano Nacional de Educação: as propostas da CONAE 2010. Educação & Sociedade, Campinas, v. 31, n. 112, p. 809-8031, jul./set. 2010. Disponível em: < <https://www.cedes.unicamp.br/>>. Acesso em: 03 mar. 2019.