

<http://dx.doi.org/10.18222/ee.v30i73.5719>

DEZ ANOS DO PROINFÂNCIA: EFEITOS DE UMA POLÍTICA PÚBLICA DE INDUÇÃO

BRUNO TOVAR FALCIANO^I

MARIA FERNANDA REZENDE NUNES^{II}

EDSON CORDEIRO DOS SANTOS^{III}

RESUMO

O presente estudo é um recorte de uma pesquisa mais ampla que analisa o Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil no estado do Rio de Janeiro, com foco nos efeitos desse programa federal em uma de suas metas, a de garantir o acesso à creche e à pré-escola com a construção de novos estabelecimentos a partir de projetos-padrão. Utilizaram-se o sistema de monitoramento de obras do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, para identificar as obras concluídas, e o Censo Escolar do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, a fim de comparar as condições da rede antes e após dez anos de lançamento do programa. Observou-se que a creche foi a maior beneficiada por esse atendimento, além de os dados sugerirem possíveis méritos na indução de um padrão mínimo de referência de qualidade. Entretanto, o programa não foi sempre determinante para a expansão da rede de educação infantil.

PALAVRAS-CHAVE PROINFÂNCIA • AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS • MONITORAMENTO • EDUCAÇÃO INFANTIL.

^I Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio); Rio de Janeiro-RJ, Brasil; <https://orcid.org/0000-0001-9067-8293>; bruno@tovar.com.br

^{II} Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio); Rio de Janeiro-RJ, Brasil; <https://orcid.org/0000-0003-3696-9369>; nunes.mariafernandarezende@gmail.com

^{III} Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio); Rio de Janeiro-RJ, Brasil; <http://orcid.org/0000-0003-4275-3089>; edsoncordeiro.nig@gmail.com

DIEZ AÑOS DE PROINFÂNCIA: EFECTOS DE UNA POLÍTICA PÚBLICA DE INDUCCIÓN

RESUMEN

El presente estudio es un recorte de un estudio más amplio que analiza el Programa Nacional de Reestructuración y Equipos de la Red Escolar Pública de Educación Infantil en el estado de Rio de Janeiro, con enfoque en los efectos de este programa federal en una de sus metas, la de garantizar el acceso a guardería y pre-escuela con la construcción de nuevos establecimientos a partir de proyectos estándar. Se utilizaron el sistema de monitoreo de obras del Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación para identificar las obras concluidas, y el Censo Escolar del Instituto Nacional de Estudios y Pesquisas Educativas Anísio Teixeira, con el propósito de comparar las condiciones de la red antes y después de diez años de lanzamiento del programa. Se observó que la guardería fue más beneficiada por esta atención, además de que los datos sugieren posibles méritos en la inducción de un estándar mínimo de referencia de calidad. Sin embargo, no siempre el programa fue determinante para la expansión de la red de educación infantil.

PALABRAS CLAVE PROINFÂNCIA • EVALUACIÓN DE PROGRAMAS • MONITOREO • EDUCACIÓN INFANTIL.

TEN YEARS OF THE PROINFÂNCIA: EFFECTS OF A PUBLIC POLICY OF INDUCTION

ABSTRACT

The present study is a piece of a wider study that analyzes the Programa Nacional de Reestruturação e Aparelhagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil [National Restructuring and Equipping Program of the Early Childhood Public School Network] of the State of Rio de Janeiro. It focuses on the effects of this federal program in one of its goals, which is to ensure access to nursery school and preschool with the construction of new facilities based on standard projects. The monitoring system of the National Education Development Fund was used to identify the projects completed. The School Census from the Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira [Anísio Teixeira National Institute of Educational Studies and Research] was used to compare the conditions of the network before and ten years after the program was implemented. Daycares were the greatest beneficiaries of this service, and the data suggest possible merits in establishing a reference for a minimum quality standard. However, the program was not always a determining factor in the expansion of the network of early childhood education.

KEYWORDS PROINFÂNCIA • PROGRAM EVALUATION • MONITORING • EARLY CHILDHOOD EDUCATION.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho é um recorte da pesquisa que analisou o Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância) no estado do Rio de Janeiro, com foco na expansão do acesso à educação infantil, que se estabelece como meta da sociedade brasileira, constituindo objetivo das políticas educacionais.

Acreditamos que as iniciativas públicas que venham ao encontro do atendimento educacional constituem uma ação relevante e precisam ser analisadas em relação tanto às formas como são concebidas e implantadas quanto aos seus conteúdos e intenções. Desde a gênese do atendimento à criança pequena no Brasil, chegamos, a partir da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), a uma nova concepção de educação infantil, configurada como a primeira etapa da educação básica, com atendimento em creche (para crianças de 0 a 3 anos) e pré-escola (para aquelas de 4 e 5 anos), a segunda de caráter obrigatório, devendo ser universalizada até 2016.

Entende-se que os marcos regulatórios construídos ao longo do tempo incidem tanto na oferta quanto na qualidade do atendimento educacional, bem como nas estratégias de organização desenvolvidas pelos sistemas de ensino para atender às etapas de competência municipal. A expansão da obrigatoriedade, por um

lado, e o leque de programas ofertados aos municípios, pela União, a título de cooperação, por outro, podem denotar uma tendência de ajuste ao processo de municipalização, em andamento desde 1988.

Assim, levando-se em conta que as ações empreendidas pelos governos municipais na efetivação do direito das crianças à educação estão interligadas às disposições do governo federal, o objetivo da pesquisa foi compreender as repercussões da política nacional de educação, analisando os efeitos do Programa Proinfância, no atendimento às crianças de 0 a 5 anos nos municípios do estado do Rio de Janeiro. Em linhas gerais, a investigação teve cinco etapas articuladas: pesquisa bibliográfica da produção acadêmica nacional sobre educação infantil e programas de governo; estudo sobre a situação da infância em termos de região de moradia, atendimento educacional, saúde e habitação, a partir de dados quantitativos primários e secundários; levantamento das condições do Proinfância nos municípios do estado por meio de questionário; análise das condições do Proinfância construído nos municípios do estado com base em entrevistas com gestores municipais; e verificação dos efeitos desse programa federal em uma de suas metas, que seria a de garantir o acesso à creche e à pré-escola com a construção de novos estabelecimentos a partir dos projetos-padrão do Proinfância. No presente artigo, apresentamos os resultados desta última etapa.

O Proinfância, instituído pela Resolução n. 6, de 24 de abril de 2007 (BRASIL, 2007), é uma das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) do Ministério da Educação (MEC), que visa a garantir o acesso de crianças a creches e pré-escolas, bem como a melhoria da infraestrutura física da rede de educação infantil em todo Brasil,¹ com as transferências voluntárias e de assistência técnica do MEC aos municípios, vinculadas à elaboração de um plano municipal denominado Plano de Ações Articuladas (PAR). Com o objetivo de corrigir progressivamente as disparidades de acesso e de garantia do padrão mínimo de qualidade de ensino e a adequação da rede física escolar de educação infantil às condições ideais de ensino-aprendizagem, esse programa atua sobre dois eixos principais:

- construção de creches e pré-escolas, por meio de assistência técnica e financeira do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), com projetos padronizados que são fornecidos pelo FNDE ou projetos próprios elaborados pelos proponentes;

¹ Definição do programa disponível em: <http://www.fnnde.gov.br/programas/proinfancia/sobre-o-plano-ou-programa/sobre-o-proinfancia>. Acesso em: 17 maio 2018.

- aquisição de mobiliário e equipamentos adequados ao funcionamento da rede física escolar da educação infantil, como mesas, cadeiras, berços, geladeiras, fogões e bebedouros.

Como asseveram Schneider e Nardi (2012), o PAR, cuja efetividade depende das unidades subnacionais, traduz uma forma de regulação, pois orienta ações e induz modos de fazer, definindo não só as “regras do jogo”, mas também a coordenação e o controle das mesmas, que são “objetivadas e institucionalizadas em dispositivos materiais, legais e técnicos promovidos pelo Estado” (SCHNEIDER; NARDI, 2012, p. 306). Entretanto, essa regulação não se dá em uma via única, de cima para baixo, mas é combinada com as regras e os modos de fazer locais, que são construídos de acordo com as necessidades e os problemas existentes em cada município. Aí se insere a importância dos estudos que procuram compreender a interação entre a regulação institucional e a dimensão local, ou seja, as estratégias indutivas que visam à adesão a determinados projetos, no caso o Proinfância.

Dada a importância de programas como esse, ao longo dos dez anos de sua existência (2007-2017), o governo federal provisionou em leis orçamentárias uma quantia superior a R\$ 13,7 bilhões, embora tenha sido transferido aos entes federados menos da metade do previsto para esse período (R\$ 6,4 bilhões), de acordo com relatório da Controladoria Geral da União (BRASIL, 2017). A despeito das inúmeras dificuldades de organização e execução dos municípios, indaga-se: em que medida esse suporte alavancou o acesso à educação infantil?

PROINFÂNCIA: UMA POLÍTICA PÚBLICA SOCIAL

Entendemos a política pública, nos pressupostos de Azevedo (2003, p. 38), como sendo “tudo que um governo faz e deixa de fazer, com todos os impactos de suas ações e de suas omissões”. Tal definição evidencia que até mesmo as omissões ou má gestão realizada por um gestor constituem uma política pública, pois podem gerar consequências para a população. Salientamos que as políticas públicas podem tanto proporcionar a melhoria da qualidade de vida da população que mais precisa quanto privilegiar os setores dominantes da sociedade, sendo possível, dessa forma, alcançar os diferentes segmentos sociais, em suas diversas formas de pressão sobre os organismos estatais.

Em uma sociedade balizada pela chamada economia de mercado,² que dissocia o mundo do trabalho e da produção das condições necessárias para a existência humana, àquele que vende a força de trabalho, resta um acesso bastante restrito aos benefícios provenientes de seu trabalho. Nesse tipo de organização societal, o que determina as condições de venda da força de trabalho é a capacidade de barganha individual ou coletiva, que pode ser medida pela proporção que os salários ocupam entre os componentes da renda nacional, originando, desse modo, o padrão de vida do conjunto da sociedade, tornando-a “parcialmente dependente do valor de renda direta, gerada pelo trabalho assalariado” (CARVALHO *et al.*, 1998, p. 68).

Entretanto, nem todas as demandas sociais podem ser contempladas pelos salários recebidos, sendo que algumas delas, como saúde, educação, previdência e assistência social, não se resolvem somente no domínio do mercado, precisando do envolvimento de ações governamentais. Assim, o Estado, quando se responsabiliza pela busca de solução dessas demandas, gera as políticas sociais, que respondem pelas funções de:

[...] prover proteção para todos os membros da comunidade nacional; realizar objetivos não econômicos e diretamente econômicos, como o provimento de renda mínima; promover políticas de sentido redistributivo dos ricos para os pobres. (CARVALHO *et al.*, 1998, p. 68-69)

Dessa forma, as políticas públicas podem concretizar direitos humanos coletivos ou direitos sociais garantidos em lei, por meio de programas, projetos e ações que garantam direitos e condições dignas de vida ao cidadão de forma equânime e justa, sendo, nesse caso, tratadas como políticas públicas sociais ou, simplesmente, políticas sociais.

Assim, podemos aventar que a política de apoio à construção de novas unidades de educação infantil por meio do Proinfância, analisada neste artigo, é uma política pública, por partir de medidas governamentais, mas, também, é uma política social, pois busca ampliar o acesso de mais crianças ao segmento educacional.

2 “Mercado: a expressão aqui utilizada pertence ao campo da economia – conjunto de agentes econômicos (pessoas e empresas) que procuram ou oferecem bens, serviços e capitais” (CARVALHO *et al.*, 1998, p. 46). Pelo “consenso” hegemônico da sociedade, “o mercado é o único e exclusivo princípio estruturador da sociedade e da política, que diante de seus imperativos não há nada a fazer a não ser a administração técnica de suas exigências, que a sociedade deve a ele se ajustar e que os indivíduos, agora desvencilhados das proteções tutelares dos direitos, podem finalmente provar suas energias e capacidades empreendedoras” (TELLES, 1999, p. 8).

De acordo com Passone (2014), nos pressupostos de Saviani (2009),³ a adesão dos municípios ao PDE do MEC foi induzida pelo próprio desenho do plano, representado “por um sistema que integra o financiamento, a gestão e a avaliação da educação básica, e as propostas de piso salarial nacional e de uma política nacional de formação dos profissionais da educação” (PASSONE, 2014, p. 429).

Entende-se, assim, que a demanda consolidada nesse plano é, hoje, o instrumento do regime de colaboração entre os entes federados. Nessa via, é fundamental a visibilidade da educação infantil na avaliação diagnóstica, para que, de fato, possa valer a visão sistêmica da educação básica postulada pelo PDE. Numa rua de muitas vias, conjugam-se a demanda do PAR, as metas do PDE e a oferta de projetos e programas do MEC no exercício de sua função colaborativa. Como consequência, há maior responsabilização dos entes federados em suas competências, exigindo parcerias, compromissos mútuos e articulação entre programas e projetos para alavancar processos. É com esse argumento que o Proinfância se delinea na agenda da política pública.

Valarelli *et al.* (2011) ressaltam que a política pública se desenvolve em contextos específicos, podendo acontecer em situação de disputas na orientação da política pública ou em situação em que as metas já estão pactuadas sob a forma de compromissos ou leis. O presente trabalho aproxima-se do segundo caso, em que o monitoramento prioriza a produção e análises comparativas entre o que estava previsto e o que foi implementado de fato.

Aprofundando a análise sobre o contexto, Valarelli *et al.* (2011, p. 54) apresentam alguns aspectos que achamos oportuno mencionar:

- a existência de marco legal ou regulatório da política em questão e seu grau de consolidação e legitimação;
- a intensidade da disputa em torno da configuração e/ou implementação da política;
- a visibilidade do tema na agenda pública;
- a existência de atores políticos expressivos (organizações, articulações, redes e movimentos) e mobilização social.
- a existência e grau de consolidação e institucionalização de espaços públicos de participação na formulação e controle social da política;

3 SAVIANI, D. *PDE: análise crítica da política do MEC*. Campinas: Autores Associados, 2009.

- os âmbitos de formulação e disputa da política (internacional, nacional e/ou local).

Trazendo para o caso do Programa Proinfância, monitorado neste artigo, temos, de acordo com os aspectos levantados anteriormente, um contexto consistente. Existe um marco legal articulado em todos os níveis da Federação, consolidado e legitimado. O apoio à expansão do acesso à educação infantil faz parte de uma intensa disputa pelo atendimento das crianças. Atualmente, a educação infantil goza de grande visibilidade na agenda pública. Muitos atores importantes – tanto públicos (ligados às instâncias do MEC, especialmente) como da sociedade civil (movimentos e instituições relacionadas ao segmento) – vêm atuando no processo de consolidação da política de educação infantil. A disputa nesse campo consolidou e institucionalizou diversos movimentos, tais como fóruns de educação infantil nos estados e, nacionalmente, o Movimento Interfóruns do Brasil (Mieib). Por fim, a política engendrada pela educação infantil possui formulação em todos os níveis, seja local, nacional ou internacional.

ABORDAGEM METODOLÓGICA

O acompanhamento das obras de infraestrutura que abrangem as construções, ampliações e reformas de escolas do programa é realizado a partir do Módulo Obras 2.0 do Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (Simec).⁴ Esse sistema é periodicamente alimentado com informações a respeito do processo de execução das obras, a exemplo de ordens de serviço, cronograma de execução, relatórios de vistoria da obra, bem como com diversos outros documentos e dados que possibilitem subsidiar a fiscalização do uso dos recursos do FNDE. Em nosso trabalho, analisamos os efeitos do Proinfância em uma de suas metas, que seria a de garantir o acesso à educação infantil com a construção de novos estabelecimentos, a partir de projetos-padrão. Para tanto, foram cruzados os dados do Simec com as informações da rede educacional coletadas pelo Censo da Educação Básica (Censo Escolar) do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) no período de 2007 a 2017.

No Módulo Obras do Simec, há informações desde o início do Proinfância em 2007, contemplando processos de execução de mais de 28 mil obras

⁴ Definição disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/proinfancia/areas-para-gestores/monitoramento>. Acesso em: 17 maio 2018.

de infraestrutura referentes a construções, ampliações e reformas de escolas, abrangendo todo o território nacional.⁵ A Tabela 1, por exemplo, apresenta os dados encontrados no Simec para o estado do Rio de Janeiro, consolidando não apenas o Proinfância, mas também outros programas do governo federal.

TABELA 1 - Distribuição do número de obras no estado do Rio de Janeiro registradas no Simec, conveniadas com o FNDE desde 2007, segundo o tipo e situação de execução

SITUAÇÃO DE EXECUÇÃO	TIPO DE OBRA					TOTAL	
	AMPLIAÇÃO	AMPLIAÇÃO/REFORMA	CONSTRUÇÃO	REFORMA	NÃO DEFINIDA		
Concluída	4	35	93	262	2	396	(39%)
Contratação	0	0	20	6	0	26	(3%)
Em reformulação	0	0	20	1	1	22	(2%)
Execução	2	0	46	0	3	51	(5%)
Inacabada	0	0	6	0	0	6	(1%)
Licitação	3	0	27	6	1	37	(4%)
Obra cancelada	12	14	116	63	0	205	(20%)
Paralisada	1	0	30	0	1	32	(3%)
Planejamento pelo proponente	7	1	120	98	7	233	(23%)
Total	29	50	478	436	15	1.008	(100%)
	(3%)	(5%)	(47%)	(43%)	(1%)		

Fonte: Censo Escolar (BRASIL, 2018a), elaboração própria.

Apesar de haver 1.008 obras conveniadas com o FNDE no estado do Rio de Janeiro desde 2007, mais da metade corresponde a ampliações ou reformas e uma a cada cinco obras foi cancelada no período analisado.⁶ Como pretendemos examinar especificamente o efeito do Proinfância na garantia do acesso à educação infantil por meio da implementação de novos estabelecimentos, a partir dos projetos-padrão desse universo, foi necessário considerar apenas as obras que foram concluídas e que se referiam especificamente ao objeto de estudo. Então, investigando as 93 obras de construção já concluídas no estado do Rio de Janeiro, verificamos que 40 pertenciam a outros convênios firmados com o FNDE, diferentes do Proinfância, como o de construção de quadras

⁵ Disponível em: <http://simec.mec.gov.br/painelObras/>. Acesso em: 17 mar. 2018.

⁶ Algumas das pistas sobre o motivo de muitas das obras não conseguirem ser concluídas podem ser verificadas no relatório sobre o Proinfância elaborado por Nunes (2015).

escolares, e 23 eram de projetos que não seguiram o padrão do Proinfância.⁷ Portanto, a base das análises se concentrou em 30 obras que constituíram a amostra de estudo.

Uma vez selecionadas essas obras no Simec, precisávamos também de parâmetros para identificá-las nos microdados do Censo Escolar. Este trabalho só foi possível a partir de uma minuciosa busca, que tomou por base alguns dos campos de identificação do cadastro no Simec, como nome e endereço da obra, a fim de se conseguirem os códigos das escolas que compõem a variável “código da escola” do Censo Escolar. Fizeram parte dessa etapa de trabalho atividades como: contato telefônico com Secretarias Municipais de Educação; análise de fotos buscando os nomes das unidades; investigações a partir do *site* Google Maps; leitura de notícias e reportagens da época. Como fruto dessa investigação, conseguimos identificar no Censo Escolar 26 das 30 obras concluídas, pois quatro delas, apesar de concluídas, não haviam iniciado as suas atividades até 2017, data do último Censo Escolar disponível. Na Tabela 2 apresenta-se a relação desses 26 estabelecimentos com o seu histórico de matrículas na educação infantil de 2008 a 2017.

7 Não foram consideradas as obras de construção do município do Rio de Janeiro, pois sabe-se que esse município adotou um convênio com o FNDE para a construção de seu próprio projeto, que veio a ser conhecido como Espaço de Educação Infantil (EDI).

TABELA 2 - Número de matrículas na educação infantil de 2008 a 2017 dos estabelecimentos construídos a partir dos projetos-padrão do Proinfância no estado do Rio de Janeiro

CÓDIGO DO ESTABELECIMENTO	MUNICÍPIO	DATA DA HOMOLOGAÇÃO DA LICITAÇÃO	DATA DE TÉRMINO DO CONTRATO	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
33.003.440	Natividade	02/mar/11	30/ago/11	133	137	138	130	117	110	114	115	80	89
33.103.640	Rio das Flores	04/nov/09	30/jul/10	63	63	62	64	116	107	101	89	72	96
33.104.166	Saquarema	28/dez/12	28/mar/14	95	100	82	62	83	84	115	117	104	131
33.119.694	Carmo	04/nov/09	22/jun/10	67	76	73	62	56	71	92	132	93	102
33.146.373	Macaé	22/mar/12	25/ago/13	90	92	84	141	150	124	129	174	163	180
33.147.086	Campos dos Goytacazes	22/dez/11	15/mar/13	99	105	103	97	90	85	89	105	91	100
33.147.116	Campos dos Goytacazes	19/dez/11	01/set/16	72	83	73	87	58	61	61	62	60	121
33.158.630	Porciuncula	02/jul/08	indisponível				92	109	142	146	163	165	154
33.162.727	Quatis	13/out/08	05/set/09					101	93	99	109	120	91
33.162.891	Angra dos Reis	10/mar/09	06/abr/11					152	189	208	168	184	228
33.162.913	Tanguá	10/ago/09	30/jun/11					149	149	161	169	186	185
33.166.340	Aperibé	22/jun/10	18/abr/11					90	114	110	129	129	128
33.168.296	Maricá	22/nov/11	26/ago/12					232	256	284	318	259	
33.168.547	Maricá	01/dez/11	27/ago/12					113	154	154	133	146	
33.171.564	Nova Friburgo	05/jun/12	19/mar/13								60	56	76
33.172.080	Maricá	25/mar/12	19/fev/13						205	223	285	331	
33.175.543	Nova Friburgo	23/jul/12	22/dez/13								102	131	
33.175.810	Bom Jesus do Itabapoana	08/jul/14	29/nov/15								47	113	
33.176.272	Iguaba Grande	16/set/13	08/out/15								111	89	
33.176.639	Cabo Frio	11/nov/11	05/out/12								56	73	
33.177.031	Queimados	17/dez/10	24/jun/11								123	145	
33.177.236	Seropédica	10/fev/12	11/dez/12								136	124	
33.177.333	Campos dos Goytacazes	19/dez/11	13/jun/16								166	154	
33.177.341	Campos dos Goytacazes	20/jul/12	12/abr/16								101	114	
33.177.481	Mesquita	20/mar/11	31/out/12								79	108	
33.178.712	Valença	04/jan/12	10/abr/13										57

Fonte: Censo Escolar (BRASIL, 2018a); dados do Simec (BRASIL, s.d.), elaboração própria.

A partir dos dados da Tabela 2, podemos notar duas questões: apenas 20 dos 92 municípios do estado do Rio de Janeiro possuíam estabelecimento concluído do Proinfância pelo projeto-padrão, sendo que, desses 20, somente três contavam com mais de um estabelecimento (Campos dos Goytacazes, Maricá, e Nova Friburgo, com 4, 3 e 2, respectivamente); e havia sete estabelecimentos que possuíam matrículas antes mesmo da conclusão das obras do Proinfância. Esse dado não é uma surpresa, pois outras pesquisas, a exemplo de Nunes (2015), já haviam identificado que, em alguns casos, há a transferência de um estabelecimento antigo para o novo padrão Proinfância. Nesses casos, a unidade é desativada no endereço antigo e passa a operar no novo estabelecimento construído. A seguir, foi feito um outro recorte, em que apresentamos o perfil dos 20 municípios que compõem a amostra.

TABELA 3 - Distribuição do número de municípios do estado do Rio de Janeiro quanto à posse de estabelecimento do Proinfância em funcionamento até 2017, segundo o tamanho da população e o PIB *per capita* do município no ano de 2010

TAMANHO DA POPULAÇÃO EM 2010	MUNICÍPIO POSSUI ESTABELECIMENTO DO PROINFÂNCIA				TOTAL	
	SIM		NÃO			
Acima de 200.000	2	15%	11	85%	13	100%
De 50.001 a 200.000	9	38%	15	63%	24	100%
De 20.001 a 50.000	3	11%	25	89%	28	100%
Até 20.000	6	22%	21	78%	27	100%
PIB <i>per capita</i> em 2010						
Até R\$ 12.999	11	24%	35	76%	46	100%
De R\$ 13.000 a R\$ 999.999	9	20%	37	80%	46	100%
Total	20	22%	72	78%	92	100%

Fonte: Dados do IBGE (2011, 2013), elaboração própria.

Mesmo não havendo nenhuma indução para o tamanho ou perfil do município para aderir ao Programa Proinfância, identificamos que houve, no estado do Rio de Janeiro, uma concentração maior desses municípios na faixa de 50 a 200 mil habitantes e em municípios com um PIB *per capita* de até R\$12.999, como demonstrado na Tabela 3.

O ACESSO À EDUCAÇÃO INFANTIL ANTES E DEPOIS DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROINFÂNCIA

Como era necessário estabelecer um referencial que propiciasse confrontar a situação da rede de ensino antes e depois da implantação do Proinfância, escolhemos como linha de base o ano de 2010, por esse ser o ano subsequente ao da Emenda Constitucional n. 59/2009 (BRASIL, 2009), que estabeleceu a obrigatoriedade de ensino para crianças a partir de quatro anos de idade, e por identificarmos que, até 2010, nenhum dos sete estabelecimentos que possuíam matrículas ininterruptas no período 2008 a 2017 havia finalizado a sua obra e, portanto, não se constatavam, ainda, efeitos decorrentes da implementação do programa. Assim, nas análises que se seguem, adotamos a comparação do ano de 2010 com o de 2017, data do último Censo Escolar, para descrever alguns dos efeitos da implementação dos novos estabelecimentos do Proinfância que seguiram o projeto-padrão do FNDE nos municípios do estado do Rio de Janeiro.

PERFIL DAS UNIDADES DO PROINFÂNCIA

Dos 26 estabelecimentos concluídos do Proinfância e que foram implementados a partir do projeto-padrão no estado do Rio de Janeiro, 74% utilizaram o projeto-padrão tipo B, isto é, com capacidade de atendimento de até 224 crianças, em dois turnos (matutino e vespertino), ou 112 crianças em período integral e um terreno idealmente concebido para ser retangular, com medidas de 40 m por 70 m e declividade máxima de 3%. Os demais optaram pelo projeto-padrão tipo C, com capacidade de atendimento de até 120 crianças, em dois turnos (matutino e vespertino), ou 60 crianças em período integral e um terreno idealmente concebido para ser retangular, com medidas de 35 m por 45 m e declividade máxima de 3% (Tabela 4).

TABELA 4 - Capacidade do projeto-padrão por tipo, número de matrículas por etapa e horário de atendimento dos estabelecimentos com projeto-padrão do Proinfância nos municípios do estado do Rio de Janeiro no ano de 2017

MUNICÍPIO	CÓDIGO DO ESTABELECIMENTO	CAPACIDADE DO PROJETO-PADRÃO PROINFÂNCIA			NÚMERO DE MATRÍCULAS EM 2017				TAXA DE ATENDIMENTO ESTIMADA
		TIPO	HORÁRIO		CRECHE	PRÉ-ESCOLA	HORÁRIO		
			INTEGRAL	PARCIAL			INTEGRAL	PARCIAL	
Angra dos Reis	33.162.891	B	112	224	87	141	87	141	141%
Aperibé	33.166.340	B	112	224	102	26	128	0	114%
Bom Jesus do Itabapoana	33.175.810	C	60	120	72	41	113	0	188%
Cabo Frio	33.176.639	C	60	120	73	0	73	0	122%
Campos dos Goytacazes	33.147.086	C	60	120	100	0	100	0	167%
Campos dos Goytacazes	33.147.116	B	112	224	121	0	121	0	108%
Campos dos Goytacazes	33.177.333	B	112	224	154	0	154	0	138%
Campos dos Goytacazes	33.177.341	B	112	224	114	0	114	0	102%
Carmo	33.119.694	B	112	224	102	0	102	0	91%
Iguaba Grande	33.176.272	C	60	120	89	0	89	0	148%
Macaé	33.146.373	B	112	224	92	88	180	0	161%
Maricá	33.168.296	B	112	224	0	259	0	259	116%
Maricá	33.168.547	B	112	224	48	98	146	0	130%
Maricá	33.172.080	B	112	224	60	271	20	311	157%
Mesquita	33.177.481	B	112	224	108	0	108	0	96%
Natividade	33.003.440	B	112	224	29	60	0	89	40%
Nova Friburgo	33.171.564	C	60	120	62	14	74	2	125%
Nova Friburgo	33.175.543	B	112	224	74	57	108	23	107%
Porciúncula	33.158.630	B	112	224	86	68	154	0	138%
Quatis	33.162.727	B	112	224	91	0	91	0	81%
Queimados	33.177.031	B	112	224	58	87	58	87	91%
Rio das Flores	33.103.640	B	112	224	96	0	96	0	86%
Saquarema	33.104.166	B	112	224	131	0	131	0	117%
Seropédica	33.177.236	C	60	120	10	114	0	124	103%
Tanguá	33.162.913	B	112	224	153	32	94	91	125%
Valença	33.178.712	C	60	120	57	0	57	0	95%

Fonte: Censo Escolar (BRASIL, 2018a), elaboração própria.

A partir da Tabela 4, é possível identificar ainda que, em 2017, 12 dos 26 estabelecimentos possuíam apenas matrículas em creche, 13 registravam matrículas tanto em creche quanto em pré-escola e apenas um apresentava exclusivamente matrículas em pré-escola. O atendimento à creche se mostrou preponderante, sendo 46% dos estabelecimentos exclusivos dessa etapa. Mesmo quando havia também a presença da pré-escola, as matrículas de creche variavam entre 8% a 83% do número total de matrículas da educação infantil no estabelecimento. Inclusive, em sete desses 13 estabelecimentos que atendiam às duas etapas, a creche representava mais da metade das matrículas de educação infantil.

Outra característica encontrada nesses estabelecimentos refere-se ao fato de que duas a cada três matrículas de educação infantil eram atendidas em horário integral, isto é, sete horas ou mais de permanência na turma do estudante, e que 19 dos 26 estabelecimentos possuíam uma capacidade de atendimento estimada⁸ em mais de 100% do projeto original e apenas um apresentou taxa de atendimento inferior a 80%.

REPRESENTATIVIDADE DO PROINFÂNCIA NOS MUNICÍPIOS

Nos municípios da amostra, os estabelecimentos do Proinfância chegaram a representar, em 2017, até 17% do número total de estabelecimentos de educação infantil da rede pública de um dos membros da amostra e até 13% do número total da rede de educação infantil de outro, sendo que em seis dos 20 municípios a representatividade foi maior do que 10% do número de estabelecimentos da rede pública naquele ano (Tabela 5).

⁸ Estimou-se a capacidade (taxa) de atendimento comparando o número de matrículas de educação infantil por turno com a capacidade de matrículas por turno do projeto-padrão. Quando havia o atendimento em mais de um turno, trabalhou-se com a relação de que uma matrícula em tempo integral equivale a duas matrículas em tempo parcial.

TABELA 5 – Número de estabelecimentos com projeto-padrão do Proinfância ativos em 2017 e de outros estabelecimentos de educação infantil do estado do Rio de Janeiro, segundo a rede de ensino e a proporção dos estabelecimentos do Proinfância

MUNICÍPIO	ESTABELECEMENTOS			PORCENTAGEM DE ESTABELECEMENTOS DO PROINFÂNCIA EM RELAÇÃO AO TOTAL	
	PROJETO-PADRÃO PROINFÂNCIA	OUTROS DA REDE PÚBLICA	REDE PRIVADA	PÚBLICO	GERAL
Angra dos Reis	1	56	23	2%	1%
Aperibé	1	5	2	17%	14%
Bom Jesus do Itabapoana	1	26	6	4%	3%
Cabo Frio	1	42	34	2%	1%
Campos dos Goytacazes	4	222	102	2%	1%
Carmo	1	9	3	10%	8%
Iguaba Grande	1	9	3	10%	8%
Macaé	1	59	39	2%	1%
Maricá	3	36	19	8%	5%
Mesquita	1	24	37	4%	2%
Natividade	1	9	3	10%	8%
Nova Friburgo	2	97	42	2%	1%
Porciúncula	1	9	2	10%	9%
Quatis	1	7	1	13%	13%
Queimados	1	27	17	4%	2%
Rio das Flores	1	10	0	9%	10%
Saquarema	1	40	12	2%	2%
Seropédica	1	24	7	4%	3%
Tanguá	1	16	5	6%	5%
Valença	1	46	10	2%	2%

Fonte: Censo Escolar (BRASIL, 2018a), elaboração própria.

Além do número de estabelecimentos, na avaliação segundo o número de matrículas, constata-se uma representatividade do Proinfância que atinge, em 2017, a marca de 37% das matrículas de creche no município de Rio das Flores e a de 18% das matrículas de pré-escola de toda a rede de educação infantil do município de Maricá. Uma observação mais apurada nos permitiu detectar que na creche essa representatividade de matrículas era mais acentuada: em seis dos 20 municípios que atendiam a essa etapa, o Proinfância representava mais do que 20% do número total de matrículas da rede de creche e, dos 11 municípios que atendiam à pré-escola com participação do Proinfância, em apenas 4 as matrículas do Proinfância representavam mais do que 10% do número total de matrículas de pré-escola. A Tabela 6 apresenta esses resultados em mais detalhes.

TABELA 6 – Número de matrículas em estabelecimentos com projeto-padrão do Proinfância no estado do Rio de Janeiro e sua representatividade por etapa de ensino no ano de 2017

MUNICÍPIO	MATRÍCULAS EM CRECHE		MATRÍCULAS EM PRÉ-ESCOLA		PROPORÇÃO DO PROINFÂNCIA	
	PROINFÂNCIA	OUTROS	PROINFÂNCIA	OUTROS	CRECHE	PRÉ-ESCOLA
Angra dos Reis	87	1.412	141	3.613	6%	4%
Aperibé	102	232	26	216	31%	11%
Bom Jesus do Itabapoana	72	639	41	1.140	10%	3%
Cabo Frio	73	4.133	0	5.007	2%	0%
Campos dos Goytacazes	489	10.453	0	12.095	4%	0%
Carmo	102	288	0	449	26%	0%
Iguaba Grande	89	595	0	741	13%	0%
Macaé	92	6.518	88	6.925	1%	1%
Maricá	108	1.065	628	2.844	9%	18%
Mesquita	108	1.429	0	3.177	7%	0%
Natividade	29	342	60	293	8%	17%
Nova Friburgo	136	3.631	71	4.332	4%	2%
Porciúncula	86	281	68	406	23%	14%
Quatis	91	273	0	315	25%	0%
Queimados	58	624	87	2.823	9%	3%
Rio das Flores	96	161	0	223	37%	0%
Saquarema	131	1.537	0	2.141	8%	0%
Seropédica	10	507	114	1.906	2%	6%
Tanguá	153	425	32	845	26%	4%
Valença	57	1.090	0	1.596	5%	0%

Fonte: Censo Escolar (BRASIL, 2018a), elaboração própria.

A CONTRIBUIÇÃO DO PROINFÂNCIA NA EXPANSÃO DA REDE

De acordo com o relatório do 2º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2018b), o Brasil apresentou progressos em relação à cobertura da educação infantil tanto para crianças de 0 a 3 anos quanto para as de 4 a 5 anos de idade, no período de 2004 a 2016. Entretanto, apesar da progressiva cobertura em relação à meta 1 (universalização da pré-escola até 2016 e acesso a pelo menos 50% das crianças em idade de creche até 2024), o estudo sugere que ainda há necessidade de medidas para reduzir as desigualdades de acesso e que, para tanto, seriam necessárias políticas de estímulo aos municípios para atenderem com prioridade, em creche, às crianças do grupo de renda mais baixa.

Um dos objetivos do Proinfância é justamente garantir o acesso dessas crianças à educação infantil, a partir da construção de novos estabelecimentos

que melhorem a qualidade da oferta e, acima de tudo, sejam capazes de expandir a oferta nessa etapa da educação básica. Com o intuito de verificar, então, qual foi o seu impacto na expansão da rede de educação infantil nos municípios estudados, buscamos os dados de matrícula de cada município da amostra em 2010, antes da implementação das novas unidades do Proinfância, e comparamos com as matrículas de 2017, agrupando-as em matrículas de educação infantil dos estabelecimentos do Proinfância e matrículas dos demais estabelecimentos da rede.

Em seguida, calculamos a variação do número de matrículas da educação infantil na rede e as identificamos em três categorias de análise, em que a contribuição do Proinfância na expansão foi considerada: “não aplicável”, quando houve redução do total de matrículas da rede; “100%”, quando houve ampliação do número de matrículas na rede, mas os estabelecimentos que não eram do Proinfância reduziram seu atendimento; e de 0% a 100% a partir do cálculo da proporção das matrículas dos estabelecimentos do Proinfância em relação ao total de incremento de matrículas na educação infantil da rede. Esses dados são apresentados na Tabela 7.

TABELA 7 – Número de matrículas na educação infantil dos estabelecimentos com projeto-padrão do Proinfância e dos outros estabelecimentos da rede do estado do Rio de Janeiro, variação do número de matrículas e contribuição do Proinfância na sua expansão de 2010 a 2017

MUNICÍPIO	MATRÍCULAS EM 2010	MATRÍCULAS EM 2017		VARIÇÃO DE MATRÍCULAS		CONTRIBUIÇÃO DO PROINFÂNCIA NA EXPANSÃO
		PROINFÂNCIA	OUTROS	ABSOLUTA	RELATIVA	
Angra dos Reis	4.030	228	5.025	1.223	30%	19%
Aperibé	475	128	448	101	21%	100%
Bom Jesus do Itabapoana	1.677	113	1.779	215	13%	53%
Cabo Frio	7.506	73	9.140	1.707	23%	4%
Campos dos Goytacazes	20.597	489	22.548	2.440	12%	13%
Carmo	825	102	737	14	2%	100%
Iguaba Grande	941	89	1.336	484	51%	18%
Macaé	10.159	180	13.443	3.464	34%	3%
Maricá	3.540	736	3.909	1.105	31%	67%
Mesquita	3.116	108	4.606	1.598	51%	7%
Natividade	873	89	635	-149	-17%	não aplicável
Nova Friburgo	8.079	207	7.963	91	1%	100%
Porciúncula	850	154	687	-9	-1%	não aplicável
Quatis	399	91	588	280	70%	33%
Queimados	2.284	145	3.447	1.308	57%	11%
Rio das Flores	460	96	384	20	4%	100%
Saquarema	2.587	131	3.678	1.222	47%	4%
Seropédica	2.969	124	2.413	-432	-15%	não aplicável
Tanguá	1.025	185	1.270	430	42%	43%
Valença	3.360	57	2.686	-617	-18%	não aplicável

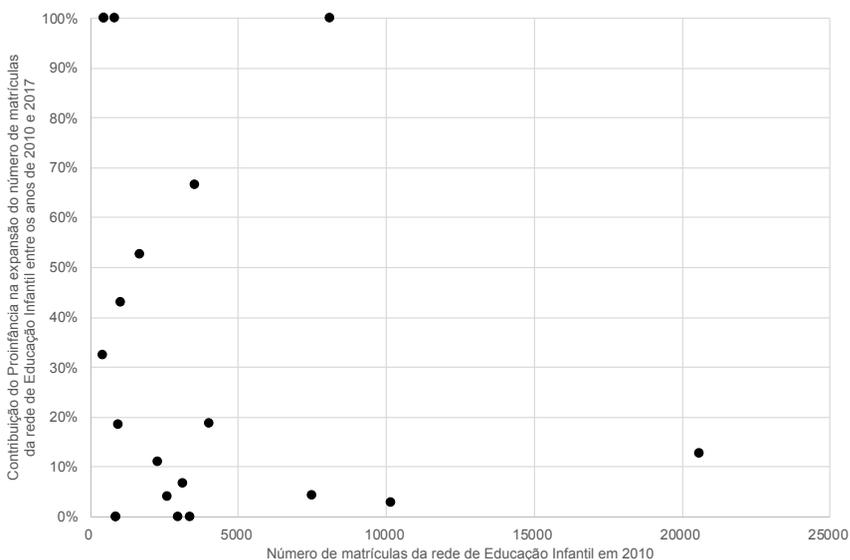
Fonte: Censo Escolar (BRASIL, 2018a), elaboração própria.

Observa-se que houve expansão do número de matrículas da rede de educação infantil em 16 municípios, em seis dos quais o Proinfância contribuiu com mais de 50% da expansão e em outros quatro foi integralmente responsável pela expansão, uma vez que houve redução do número de matrículas nos outros estabelecimentos. Aplicando essa mesma metodologia para os segmentos creche e pré-escola, identificamos que na rede de creche houve expansão em 17 municípios, dos quais em cinco a contribuição do Proinfância foi de mais de 75% da expansão. No caso da rede de pré-escola, nove municípios apresentaram expansão da sua rede, sendo que em quatro a contribuição do programa ficou acima de 10%.

Esses mesmos dados também foram organizados em gráficos, entre os quais dois merecem destaque. Assim, apresentamos, a seguir, a contribuição do Proinfância em relação a duas variáveis: o tamanho da rede, representado pelo número de matrículas da educação infantil em 2010; e o crescimento da rede, calculado pela variação relativa do número de matrículas da educação infantil de 2010 a 2017.

O Gráfico 1 sugere que as maiores contribuições do programa ocorreram nas redes de educação infantil da amostra de municípios com até 5.000 matrículas. O que há nos municípios com até 5.000 matrículas que os diferencia quanto à contribuição desse programa? Essa é apenas uma de várias outras perguntas que suscitam novas investigações a respeito de possíveis relações.

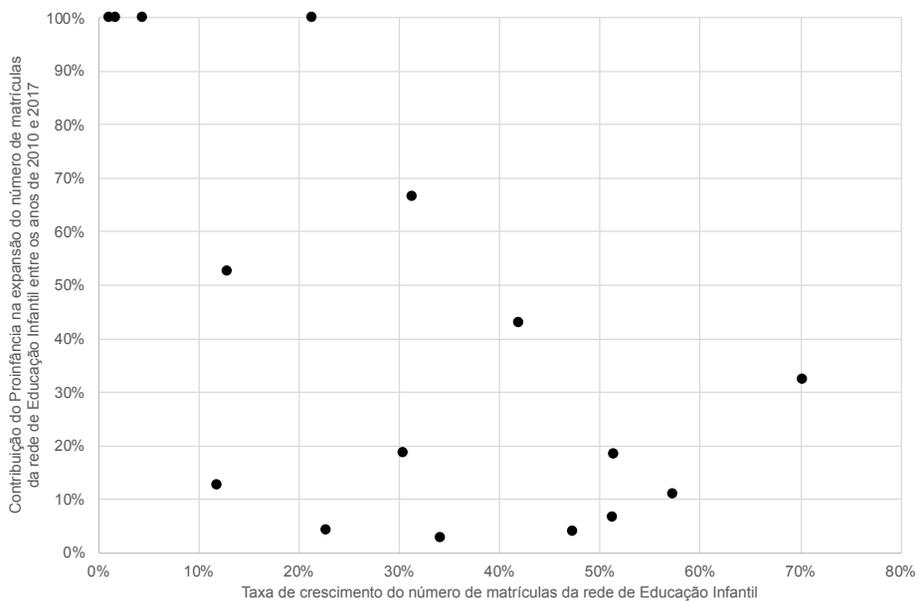
GRÁFICO 1 - Contribuição do Proinfância na expansão do número de matrículas da rede de educação infantil do município de 2010 a 2017 em relação ao tamanho dessa rede em 2010 para cada um dos municípios da amostra



Fonte: Censo Escolar (BRASIL, 2018a), elaboração própria.

No Gráfico 2, observamos que a expansão da rede de educação infantil não foi motivada, necessariamente, por uma alta ou baixa contribuição do Proinfância, pois houve casos em que a contribuição não foi superior a 20%, mas a rede conseguiu atingir altas taxas de crescimento. Que outros programas, ações ou atores entraram em ação, de forma a garantir a expansão nesses municípios?

GRÁFICO 2 – Contribuição do Proinfância na expansão do número de matrículas da rede de educação infantil do município de 2010 a 2017 em relação à taxa de crescimento dessa rede no período para cada um dos municípios da amostra



Fonte: Censo Escolar (BRASIL, 2018a), elaboração própria.

INSTALAÇÕES FÍSICAS: UM NOVO REFERENCIAL DE QUALIDADE?

Além da garantia de acesso a partir da expansão da rede por meio da construção de novos estabelecimentos de educação infantil, com a implementação do Proinfância espera-se contribuir também com a melhoria da qualidade da oferta, uma vez que os projetos-padrão visam a seguir normas e especificações técnicas de qualidade no atendimento às crianças de 0 a 5 anos de idade. No Censo Escolar há um grande rol de informações a respeito da infraestrutura dos estabelecimentos e das características de oferta. Entretanto, selecionamos 13 delas que pudessem transmitir alguma informação comparativa, a

partir da implementação do Proinfância, e que tratassem de especificidades da educação infantil. Porém, antes de comentarmos os resultados obtidos, é importante explicarmos o processo de construção da análise, suas premissas e abordagens.

Em primeiro lugar, todos os indicadores foram construídos a partir das variáveis existentes no Censo Escolar exatamente como elas são, isto é, indicam apenas se determinada característica está ou não presente no estabelecimento. Foram considerados universais os municípios em que o indicador está presente para todas as matrículas da rede de educação infantil, bem como consideramos a ocorrência de melhoria quando houve o incremento de pelo menos uma matrícula de educação infantil em determinado indicador.

Já em relação à contribuição do Proinfância, foi adotada a mesma metodologia utilizada anteriormente, quando analisamos a expansão da rede. Em outras palavras: só houve contribuição quando foi registrado um aumento do número de matrículas da rede de educação infantil em determinado indicador; considerou-se 100% de contribuição quando houve melhoria do indicador na rede de educação infantil do município, porém com redução nos outros estabelecimentos que não eram do Proinfância; e, por fim, nos demais casos, a contribuição foi calculada como uma proporção do número de matrículas de educação infantil nos estabelecimentos do Proinfância que melhoraram o indicador divididos pelo número total de matrículas de educação infantil da rede que melhorou esse mesmo indicador.

TABELA 8 – Número de municípios da amostra segundo a presença dos indicadores de infraestrutura selecionados e a contribuição do Proinfância para a sua melhoria no período de 2010 a 2017

NOME DO INDICADOR	INDICADOR UNIVERSAL		CONTRIBUIÇÃO DO PROINFÂNCIA		
	MANTIDO	MELHORADO	MÉDIA	MÁXIMA	MAIOR OU IGUAL A 50%
Água filtrada	12	5	54%	100%	3
Abastecimento de água	17	2	38%	63%	1
Abastecimento de energia elétrica	19	1	66%	66%	1
Existência de esgoto sanitário	18	1	100%	100%	1
Coleta periódica de lixo	0	4	0%	0%	0
Existência de banheiro adequado à ed. infantil	0	18	27%	100%	3
Existência de parque infantil	0	14	34%	100%	5
Existência de berçário	0	18	36%	100%	3
Existência de banheiro com chuveiro	0	20	17%	72%	2
Existência de pátio coberto	0	20	22%	100%	1
Existência de pátio descoberto	0	19	17%	100%	2
Existência de biblioteca	0	6	11%	45%	0
Existência de sala de leitura	0	18	13%	75%	3

Fonte: Tabulação própria a partir do Censo Escolar (BRASIL, 2018a).

O que pudemos observar a partir da comparação dos indicadores de infraestrutura foi que, quando se trata de condições básicas, tais como água, energia elétrica e saneamento, houve pouca mudança, uma vez que muitos desses indicadores já eram universais ou estavam próximos disso.

Entretanto, notamos a presença de ganhos relevantes para as redes como um todo nas adequações dos estabelecimentos às necessidades da educação infantil. Nesse sentido, se, por um lado, o Proinfância trouxe avanços, contribuindo em alguns casos com mais de 50% da melhoria de um determinado indicador, por outro, as suas contribuições ficaram, em média, apenas entre 11% e 36%, o que denota uma melhoria acentuada nos outros estabelecimentos da rede.

APRENDIZADOS APÓS UMA DÉCADA DE IMPLEMENTAÇÃO

Neste artigo, apresentamos os resultados dos efeitos do Proinfância, um programa do governo federal, em uma de suas metas que é a de garantir o acesso à creche e à pré-escola com a construção de novos estabelecimentos, a partir de seus projetos-padrão. Ao longo do texto, afirmamos que a política de apoio à construção de novas unidades de educação infantil é, ao mesmo tempo, uma política pública, por partir de medidas governamentais, mas, também,

uma política social, uma vez que busca ampliar o acesso de mais crianças no segmento educacional. Justifica-se a escolha do estudo do Proinfância por reconhecermos nele importantes contextos que motivam o seu monitoramento: há marco legal articulado em todos os níveis da federação, visibilidade do tema na agenda pública e intensa mobilização de diferentes atores sociais.

Para tanto, a pesquisa utilizou dados do Simec e as informações da rede educacional coletadas pelo Censo da Educação Básica do Inep, no período de 2007 a 2017, para monitorar a implementação desse programa no estado do Rio de Janeiro. A partir dessas informações, identificamos que foram construídas 26 unidades do Proinfância pelos projeto-padrão em 20 dos 92 municípios desse estado e que o projeto mais utilizado foi o do tipo B, que contemplou 74% dos casos.

Verificamos, ainda nesse universo de 26 unidades, que o atendimento majoritário era o de creche, que o turno integral era preponderante e que a taxa de ocupação, na maioria dos casos, ficou acima de 100% da especificação inicial do projeto-padrão. Quanto à representatividade, as unidades do Proinfância chegaram a atingir até 17% do total de estabelecimentos da rede de educação infantil do município, havendo casos em que esses estabelecimentos foram responsáveis por até 37% de todas as matrículas de creche de um município ou até 18% da pré-escola em outro.

No período estudado, vimos que nem todos os municípios expandiram o número de matrículas da rede de educação infantil, mas foi possível identificar casos em que o programa foi capaz de contribuir com 100% da expansão ou, ao menos, com mais de 50% dela. Ainda nessa direção, comparamos os dados com o tamanho da rede e a dimensão da expansão, sugerindo novas oportunidades de estudos futuros.

Em relação à capacidade de melhoria da infraestrutura, pode-se dizer, por um lado, que, quando se trata das condições básicas, houve poucos avanços, uma vez que muitas características já estavam plenamente atendidas. Por outro, notamos que ocorreram ganhos relevantes para as redes como um todo nas adequações dos estabelecimentos às necessidades da educação infantil.

Por fim, acreditamos que o potencial de impacto do Proinfância, a partir de seus projetos-padrão, ainda não foi atingido plenamente no estado do Rio de Janeiro, haja vista o baixo número de municípios com unidades concluídas e os poucos estabelecimentos implementados em cada um deles. Se esperávamos que a obrigatoriedade de universalização da pré-escola pudesse concentrar todos os esforços de expansão da rede, vimos que a creche foi a maior beneficiada pelo programa, garantindo, assim, a sua expansão e o aprimoramento da qualidade. Em certos casos, o programa não foi determinante para a expansão, tendo

muitas redes seguido seus próprios planos de expansão. Talvez outro mérito do Proinfância tenha sido o de induzir um padrão mínimo de referência de qualidade e provocar mudança em toda a rede de educação infantil.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Sérgio de. Políticas públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos *et al.* *Políticas públicas e gestão local*: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais. Rio de Janeiro: Fase, 2003.

BRASIL. Presidência da República. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 jun. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Resolução n. 6, de 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. Brasília, 2007. 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: 26 abr. 2018.

BRASIL. Presidência da República. *Emenda Constitucional n. 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, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm. Acesso em: 25 jun. 18.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Secretaria Federal de Controle Interno. *Relatório de avaliação da execução de Programa de Governo n. 80*. Implantação de escolas para educação infantil. Brasília, dez. 2017.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira. *Microdados do Censo da Educação Básica*. Brasília, 2018a. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/microdados>. Acesso em: 14 mar. 18.

BRASIL. Ministério da Educação. *Relatório do 2º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2018*. Brasília: Inep, 2018b. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6jYIsGMAMkW1/document/id/1476034. Acesso em: 12 jun. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle – SIMEC: Módulo Obras 2.0*. Banco de Dados Eletrônico. Brasília, [s.d.]. Disponível em: <http://simec.mec.gov.br/painelObras/>. Acesso em: 17 mar. 2018.

CARVALHO, Antonio Ivo de *et al.* *Gestão em saúde: curso de aperfeiçoamento para dirigentes municipais de saúde – programa de educação a distância*. Rio de Janeiro: Fiocruz; Brasília: UnB, 1998. v. I.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS. *Sistema IBGE de Recuperação Automática – Sidra*. Censo Demográfico 2010. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/listabl.asp?c=1552&z=cd&o=7>. Acesso em: 12 abr. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS. *Produto Interno Bruto dos Municípios 2012*. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2012/default_base.shtm. Acesso em: 15 set. 2015.

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

PASSONE, Eric Ferdinando Kanai. Incentivos monetários para professores: avaliação, gestão e responsabilização na educação básica. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 44, n. 152, p. 424-448, abr./jun. 2014.

SCHNEIDER, Marilda Pasqual; NARDI, Elton Luiz. O PDE e as metas do PAR para a formação de professores da educação básica. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 75, p. 303-324, abr./jun. 2012.

TELLES, Vera da Silva. Direitos sociais: afinal do que se trata? In: TELLES, Vera da Silva. *Direitos sociais: afinal do que se trata?* Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1999.

VALARELLI, Leandro *et al.* Mapeamento de experiências de monitoramento de políticas públicas pela sociedade civil no Brasil. In: ROMANO, Jorge; HERINGER, Rosana (org.). *A política vivida: olhar crítico sobre monitoramento de políticas públicas*. Rio de Janeiro: Ford Foundation, 2011.

Recebido em: 28 JUNHO 2018

Aprovado para publicação em: 10 SETEMBRO 2018



Este é um artigo de acesso aberto distribuído nos termos da licença Creative Commons do tipo BY-NC.

