



## A POLÍTICA DE EXPANSÃO DE VAGAS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL: O PROINFÂNCIA EM QUESTÃO

*THE POLICY OF EXPANDING S SLOTS FOR EARLY CHILDHOOD EDUCATION: PROINFÂNCIA IN REVIEW*

*LA POLÍTICA DE AMPLIACIÓN DE CUPOS PARA LA EDUCACIÓN INFANTIL: LA PROINFÂNCIA EN EVALUACIÓN*

**Givanildo da Silva<sup>1</sup>**

[orcid.org/0000-0001-5490-6690](https://orcid.org/0000-0001-5490-6690)  
[givanildopedufal@gmail.com](mailto:givanildopedufal@gmail.com)

**Adelaide Alves Dias<sup>2</sup>**

[orcid.org/0000-0002-3989-9338](https://orcid.org/0000-0002-3989-9338)  
[adelaide.ufpb@gmail.com](mailto:adelaide.ufpb@gmail.com)

**Recebido em:** 26/03/2020

**Aprovado em:** 03/11/2020

**Publicado em:** 08/03/20201

**Resumo:** O objetivo do texto é discutir a expansão de vagas para a Educação Infantil no contexto do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos de Rede Escolar Pública de Educação Infantil (PROINFÂNCIA), tendo em vista que o programa do governo federal tinha em seus pressupostos a expansão de vagas para as crianças de 0 a 5 anos, em regime de colaboração com os municípios. A metodologia esteve pautada na revisão da literatura, tendo como referência os estudos realizados nos anos de 2008 a 2018 sobre o Proinfância. O estudo revelou que o Proinfância contribuiu para colocar a educação na agenda de prioridades da política educacional no âmbito dos governos federal e municipais, representando um avanço histórico para a área.

**Palavras-chave:** Políticas Educacionais. Educação Infantil. Expansão de vagas. Proinfância.

**Abstract:** The objective of the text is to discuss the expansion of vacancies for Early Childhood Education in the context of the National Program for Restructuring and Acquisition of Equipment for Public School Network of Early Childhood Education (PROINFÂNCIA), considering that the federal government program had in its assumptions the expansion of vacancies for children from 0 to 5 years, in collaboration with the municipalities. The methodology was based on the literature review, taking as a reference the studies carried out in the years 2008 to 2018 on PROINFÂNCIA. The study revealed that Proinfância contributed to placing education on the agenda of educational policy priorities within the federal and municipal governments, representing a historical advance for the area.

**Keywords:** Educational Policies. Early Childhood Education. Expansion of vacancies. Proinfância

**Resumen:** El objetivo del texto es discutir la expansión de vacantes para la Educación Infantil en el contexto del Programa Nacional de Reestructuración y Adquisición de Equipamiento para la Red de Escuelas Públicas de Educación Infantil (PROINFÂNCIA), considerando que el programa del gobierno federal tenía en sus supuestos la expansión de vacantes para niños de 0 a 5 años, en colaboración con los municipios. La metodología se basó en la revisión de la literatura, tomando como referencia los estudios realizados en los años 2008 a 2018 sobre PROINFÂNCIA. El estudio reveló que Proinfância contribuyó a colocar la educación en la agenda de prioridades de la política educativa de los gobiernos federal y municipal, lo que representa un avance histórico para el área.

**Palabras clave:** Políticas Educativas. Educación infantil. Ampliación de vacantes. Proinfância.



Artigo está licenciado sob forma de uma licença  
[Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

<sup>1</sup> Universidade Federal de Alagoas (UFAL), Maceió, AL, Brasil.

<sup>2</sup> Universidade Federal da Paraíba (UFPB), João Pessoa, PB, Brasil.

## INTRODUÇÃO

As lutas por uma Educação Infantil para todas as crianças de 0 a 5 anos, em espaços condizentes com um atendimento público de boa qualidade, ainda estão presentes no cenário da educação brasileira, mesmo após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Passados 30 anos de uma e 22<sup>3</sup> anos da outra, os embates para a oferta e a melhoria da primeira etapa da educação básica é constante na arena da política educacional, especialmente nos estados e nos municípios menores, que têm poucas perspectivas arrecadatórias.

Localizamos, no decorrer desse tempo, a existência de avanços e recuos na implementação de políticas públicas para a Educação Infantil, que fazem com que perdurem muitas demandas para a efetivação de uma Educação Infantil pública, democrática, igualitária, inclusiva e referenciada socialmente. Entre elas, encontram-se aquelas relacionadas à expansão de vagas, um dos maiores problemas para o cumprimento da Meta 1 do Plano Nacional de Educação (2014-2024), Lei 13.005, de 25 de junho de 2014.

O problema da expansão de vagas na Educação Infantil é complexo, mas, seguramente, um dos fatores que a dificultaram foi a responsabilização exclusiva dos municípios na promoção da primeira etapa da educação básica – especialmente a oferta de creches, que requer uma maior especificidade no trabalho educativo, devido à idade das crianças.

É necessário destacar que a Educação Infantil é um direito constitucional. É dever do Estado provê-la, independentemente da localidade da residência, da raça, da cultura, da religião e da condição social da criança e de seus familiares. Além de garantir o acesso à Educação Infantil, é imprescindível que o Estado a ofereça com qualidade, respeitando “a diversidade e as condições adversas presentes nas creches e pré-escolas” (Campus & Cruz, 2011, p. 15), de forma a garantir os direitos básicos das crianças pequenas, uma

vez que “o equilíbrio entre a preocupação com a igualdade e a preocupação com o respeito às diferenças nem sempre é fácil de alcançar, ainda mais em um país marcado por tantas desigualdades como o nosso” (Campus & Cruz, 2011, p. 15).

O objetivo deste artigo é discutir a expansão de vagas para a Educação Infantil no contexto do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos de Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), tendo em vista que se trata de um programa do governo federal e que, entre seus pressupostos, consta a expansão de vagas para as crianças de 0 a 5 anos, em regime de colaboração com os municípios.

A metodologia consistiu na revisão sistemática da literatura sobre o Proinfância, tendo como referência os estudos realizados entre os anos 2008 e 2018. A chave de busca foi o termo *Proinfância*, e a fonte de pesquisa foi o banco de teses e dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), uma vez que o objetivo era mapear os estudos que foram realizados nos programas de pós-graduação no Brasil com foco no referido programa.

Na visão de Gomes e Caminha (2014, p. 397), “a revisão sistemática é a opção para não apenas acastelar informações, mas acompanhar o curso científico de um período específico, chegando ao seu ápice na descoberta das lacunas e direcionamentos viáveis para a elucidação de temas pertinentes”. Nessa lógica, por meio da revisão sistemática da literatura, é possível traçar os principais percursos apresentados sobre o programa em questão, a fim de reuni-los e refletir sobre os seus efeitos no contexto das localidades pesquisadas.

Assim, foram lidos todos os resumos das teses e dissertações identificadas na busca, para confirmar sua pertinência em relação à finalidade deste estudo. Como resultado, foram encontrados 33 trabalhos. Desses, 27 eram dissertações e 6, teses.

Após a leitura de todos os resumos, foram definidos os critérios de inclusão, a partir dos seguintes aspectos: (i) trabalhos que tinham por objetivo discutir as repercussões do Proinfância;

<sup>3</sup> Tendo por base o ano de 2018.

(ii) trabalhos que tratavam da expansão de vagas para a Educação Infantil; (iii) trabalhos que analisavam os impactos da política no processo de consolidação e de organização da Educação Infantil. Os critérios de exclusão adotados: (i) trabalhos realizados em unidades do Proinfância que tinham a perspectiva de perceber a experiência da Educação Infantil nessas instituições; (ii) pesquisas que estiveram centradas em dimensões não educativas; (iii) textos de outras áreas, como a da arquitetura e a do meio ambiente. Assim, 26 artigos foram excluídos, restando-nos 7 trabalhos.

### PROINFÂNCIA: CONTEXTO E CARACTERÍSTICAS

O Proinfância teve sua origem no contexto do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), consolidado no segundo governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2010). No âmbito da política educacional, o PDE foi a matriz norteadora da implantação das políticas de governo e de Estado para a educação brasileira. Ele foi apresentado em 15 de março de 2007 e lançado oficialmente em 24 de abril de 2007 (Saviani, 2009).

De acordo com o documento de referência do PDE, intitulado *O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas*, elaborado pelo Ministério da Educação e por outras entidades, as ações apresentadas foram elaboradas em consonância com o artigo 3<sup>a</sup> da Constituição Federal de 1988, que sinaliza a perspectiva de "construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação".

Abrúcio e Ramos (2012) compreendem que o PDE foi um instrumento para enfrentar estruturalmente as desigualdades, em termos de oportunidades educacionais. Para Saviani (2009, p. 5), "o denominado PDE aparece como um grande guarda-chuva que abriga praticamente todos os programas em desenvolvimento pelo MEC". Para o autor, o PDE foi, sem dúvida, a mais ousada, promissora e tam-

bém polêmica política educacional formulada pelo MEC. Saviani (2009, p. 1) apresenta que:

O PDE foi saudado como um plano que, finalmente, estaria disposto a enfrentar esse problema, focando prioritariamente os níveis de qualidade do ensino ministrado em todas as escolas de educação básica do país. Mas o Plano mostrou-se bem mais ambicioso, agregando, já na origem, trinta ações que incidem sobre os mais variados aspectos da educação em seus diversos níveis e modalidades.

No cenário das políticas educacionais, o Estado em ação evidenciou o PDE como alternativa para desenvolver políticas que contribuíssem para a qualidade da educação brasileira. As ações planejadas direcionavam políticas que iam da educação básica ao ensino superior, tendo quatro eixos norteadores: educação básica, educação superior, educação profissional e alfabetização (Brasil, s/d, p. 15). Para Saviani (2009, p. 16), "o PDE articula o desenvolvimento da educação ao desenvolvimento econômico e social do país, superando a contraposição entre educação como bem de consumo e como fator de investimento".

A adesão do Proinfância pelos municípios se consolidou pelo Plano de Ações Articuladas (PAR). O PAR é um plano de metas elaborado pelos municípios a partir de uma avaliação diagnóstica da realidade educacional local, vinculado ao PDE, que visa enfrentar estruturalmente as desigualdades de oportunidades educacionais, na perspectiva de reduzir desigualdades sociais e regionais. A demanda consolidada no PAR é o instrumento do regime de colaboração entre os entes federados.

O objetivo do Proinfância, no contexto do PDE, foi contribuir para a construção de edificações para a Educação Infantil, possibilitando a expansão de vagas nessa etapa educacional, visto que esse é um problema histórico, aliado a outras questões, como: a) segmentação *versus* integração; b) políticas universalistas *versus* políticas focalizadoras; c) a formação dos professores leigos e pessoas da comunidade; d) a oferta da Educação Infantil em período integral; e) a incorporação das crianças de 6 anos ao ensino fundamental; f) políticas de financiamento que contemplem a área (Campos, 2008).

O programa foi viabilizado mediante o regime de colaboração entre a União e os municípios que têm uma grande demanda de crianças que não estão no espaço educacional destinado a elas nessa faixa de idade, de 0 a 5 anos. De acordo com os dispositivos normativos do Proinfância, os municípios, para serem contemplados com os recursos do programa, devem estar inseridos na lista de prioridades em três aspectos:

- a) **populacional:** prioridade aos municípios com maior população na faixa etária considerada, maior taxa de crescimento da população nessa faixa etária e com maior concentração de população urbana;
- b) **educacional:** prioridade aos municípios com menores taxas de defasagem idade-série no ensino fundamental e com maiores percentuais de professores com formação em nível superior;
- c) **vulnerabilidade social:** prioridade dos municípios com maiores percentuais de mulheres chefes de família, com maiores percentuais de jovens em situação de pobreza e com menores disponibilidades de recursos para financiamento de Educação Infantil (Fnde/Proinfância/Legislação, 2008).

A construção de creches e pré-escolas nas grandes e pequenas cidades contribui para que o direito constitucional à educação seja garantido às crianças no contexto das políticas sociais, sendo a oferta responsabilidade do Estado brasileiro. Sabendo da obrigatoriedade de acesso à educação básica dos 4 aos 17 anos, presente na CF/1988 (Art. 208) e na LDB/1996 (Art. 6º), o governo federal, por meio do Proinfância, favoreceu a construção de edificações para crianças de 0 a 5 anos, isso porque essa etapa de escolarização sempre foi um percalço nas estatísticas sociais e educacionais (Oliveira; Borghi, 2013).

O número de crianças de 0 aos 5 anos de idade que ainda não frequentam a Educação Infantil é superior às oportunidades ofertadas nos municípios. Desse modo, o acesso a essa etapa da educação ainda é uma problemática do Estado para com a sociedade civil, em especial para com as crianças pequenas.

É necessário discutir sobre as condições de oferta de Educação Infantil nos municípios que não conseguem ter uma perspectiva arrecadatória significativa. Não basta ofertar a primeira etapa da educação básica em qualquer formato, é preciso partir do que estabelecem os referenciais para essa etapa escolar. Nascimento (2011, p. 213) salienta que:

[...] não basta matricular crianças em qualquer instituição: o que se pretende é que possam conviver e produzir culturas nas relações sociais e educativas, com profissionais de nível superior, com formação continuada, em espaços adequados para brincadeiras e interações. Outra questão interessante é a de garantir que as instituições de Educação Infantil sejam públicas.

Nessa conjuntura, a responsabilidade por construções de prédios adequados à Educação Infantil para crianças de 0 a 5 anos, nos municípios brasileiros, necessita ser partilhada pelos entes federados, para que as crianças tenham os seus direitos constitucionais garantidos. O Proinfância se constituiu em um marco na política nacional de Educação Infantil e contribuiu para colocá-la na ordem de prioridades educacionais do governo federal, em parceria com os municípios (Costa, 2015).

Campos (2011, p. 210) contribui com a discussão, afirmando que:

Acredito mesmo que alguns avanços, como investimentos em infraestrutura, melhoria de convênios, iniciativas de formação continuada, produção de textos, entre outros, tenham sido direta e indiretamente estimulados pelo Fundeb. As principais limitações são o montante dos valores, ainda insuficientes. O programa Proinfância, por si só, não parece capaz de suprir os déficits de atendimento.

Como ressaltou a autora, o Proinfância é uma política que contribuiu para o avanço da expansão de vagas, juntamente com outras políticas desenvolvidas nas últimas décadas. No entanto, ainda é incipiente o número de crianças de 0 a 5 anos que têm acesso à Educação Infantil, especialmente quando se analisa o acesso das crianças com menos de 3 anos (Silva, 2019). Na conjuntura de articulação para a implementação de uma política nacional de Educação Infantil, os estados, enquanto entes federados, não foram

implicados em ações diretas na área, isso porque a proposta articulou apenas a União com os municípios na execução do projeto de construção das edificações (Costa, 2015).

Os projetos arquitetônicos do Proinfância foram definidos no âmbito do Ministério da Educação em três tipos, com as seguintes características: tipo A – especificações propostas pelos próprios municípios; tipo B – prédio com capacidade de atendimento para 240 crianças em período parcial ou 120 crianças em turno integral (a estrutura conta com oito salas pedagógicas, sala de informática, secretaria, pátio coberto, cozinha, refeitório, sanitário, fraldário, entre outros ambientes,

todos adaptados a pessoas com deficiência); tipo C – o prédio possui capacidade de atender 120 crianças, em dois turnos, ou 60, em turno integral (a estrutura possui quatro salas pedagógicas, e os demais espaços são iguais aos do modelo arquitetônico do tipo B).

## O PROINFÂNCIA NA REALIDADE BRASILEIRA: O QUE APONTAM OS ESTUDOS?

Dos 33 trabalhos produzidos sobre o Proinfância entre 2008 e 2018, somente 7 respondiam aos aspectos selecionados para este artigo. São eles:

### Quadro 1 – Trabalhos selecionados para a sistematização do estudo

Autor	Título	Instituição/Ano
Angela Maria Barbosa Pires	<i>O Proinfância como política de acesso à Educação Infantil nas cidades do sudeste goiano</i> (Mestrado)	UFG – 2017
Clarice da Silva Mattos	<i>A implementação do Proinfância em Juiz de Fora e seus desdobramentos</i> (Mestrado)	UFJF – 2014
Daniele Vanessa Klosinski	<i>Uma avaliação do programa Proinfância em Erechim: a política dos espaços escolares</i> (Mestrado)	UFFS – 2013
Jorge Luiz Rocha Beghini Ramos	<i>Implementação de programas federais e descentralização de políticas públicas: um estudo de casos no contexto do Proinfância</i> (Mestrado)	UnB – 2014
Pablo Luiz de Faria Vieira Silva	<i>As condições de trabalho docente na Educação Infantil: uma análise a partir do Proinfância em quatro municípios do Rio de Janeiro</i> (Mestrado)	UNIRIO – 2014
Sandro Coelho Costa	<i>Programa Proinfância: considerações sobre os efeitos nas políticas municipais de Educação Infantil</i> (Doutorado)	UFMG – 2015
Wagner Silvestre de Oliveira Albiol Garcia	<i>Políticas Públicas para a Educação Infantil na cidade de Chapadão do Sul: estudo de caso do Programa Proinfância</i> (Mestrado)	UEGS – 2014

Fonte: Sistematização dos autores.

Os estudos sobre o Proinfância são oriundos de diversas áreas de pesquisa, isso porque os seus pressupostos e a sua inovação fizeram com que áreas distintas pudessem percebê-lo como objeto pertinente de análise e pesquisa. A seguir serão apresentados resultados de estudos sobre o programa feitos em diferentes estados brasileiros.

Ramos (2011) analisou a implementação de programas federais e a descentralização de políticas

públicas, tendo o Proinfância como modelo, em três municípios da região Centro-Oeste. De acordo com o autor, o processo de descentralização é complexo, mas torna-se necessário para a busca e a organização da cooperação e a articulação entre as esferas federativas. A metodologia utilizada na pesquisa foi o estudo de casos múltiplos. Para desenvolvê-la, o autor realizou entrevistas com os secretários de educação e o prefeito de cada

um dos três municípios, e utilizou as técnicas de listagem de eventos e quadros comparativos. A partir dos resultados encontrados, Ramos (2011) apontou questões que são inerentes ao complexo processo de construção coletiva de políticas públicas, com destaque para a dinâmica de interesses da administração central e da local.

Para o autor, o processo de implementação do Proinfância requer a concordância política dos governos locais, sendo que, em alguns casos, os gestores não se esforçam para a concretização dos acordos firmados, inviabilizando as possibilidades de realização do programa federal. Mesmo sendo a oferta da Educação Infantil responsabilidade dos entes municipais, essa incumbência, por si só, não se configura como compromisso político dos gestores municipais no processo de implementação de políticas colaborativas. Isso porque "a administração local, ou melhor, seus decisores, podem estar satisfeitos com as atuais condições de funcionamento desse serviço, ou então simplesmente podem decidir priorizar outros serviços que estejam em pior situação" (Ramos, 2011, p. 158).

Na visão do mesmo autor, outro entrave que esbarra nos limites dos governos municipais é a disponibilidade de recursos financeiros, uma vez que o montante repassado pelo governo federal é insuficiente para o processo de implementação do programa, e os municípios que têm poucas perspectivas arrecadatórias, em sua grande parte, não conseguem finalizar as obras. Atrelada a essa questão, Ramos apresenta, ainda, o processo de burocratização como dimensão que interfere nas decisões municipais, pois é preciso seguir as regras e as padronizações definidas no âmbito do governo federal.

Esse conjunto de dificuldades encontradas pelo autor para a implementação do Proinfância sugere que a tão esperada política de acesso à Educação Infantil precisa ainda ser mais bem dimensionada com relação aos aspectos da própria configuração dos dispositivos que a regulamentam, para que eles se tornem mais ágeis e menos burocráticos, e consigam apresentar regras claras para o regime de colaboração entre as partes envolvidas.

Mattos (2014) realizou estudo sobre a imple-

mentação do Proinfância em Juiz de Fora (MG), descortinando o processo da execução da política na localidade. A metodologia utilizada abrangeu a análise de documentos do governo federal e da Secretaria de Educação de Juiz de Fora, além da realização de entrevistas estruturadas e semiestruturadas com diversos gestores municipais. Como principal resultado, a autora nos apresenta que "a eficácia das políticas públicas está vinculada às condições orçamentárias, às especificidades locais e à maneira como os principais responsáveis pela sua efetivação a vêm conduzindo" (Mattos, 2014, p. 123).

A pesquisadora salientou que, como cada localidade em que as construções do Proinfância são realizadas tem suas especificidades, é necessário traçar estratégias adequadas a cada concretização. Para Mattos (2014), na realidade analisada, os principais entraves são a rigidez dos modelos disponibilizados pelo Ministério da Educação e as dimensões dos terrenos, que inviabilizam a construção em áreas densamente ocupadas, como é o caso de Juiz de Fora, principalmente nas regiões centrais.

As ações sinalizadas por Mattos (2014) estão associadas ao processo de elaboração da política e a complexidade de concretizar ações nos moldes do seu desenho. A proposta do Proinfância de contribuir para a expansão de vagas para crianças de 0 a 5 anos, em muitos casos, tornou-se inviável devido à falta de flexibilidade e de adequação dos municípios no processo de construção das creches e pré-escolas. Esse achado nos coloca diante da necessidade de rever as propostas arquitetônicas para além dos tipos de edificações contemplados pelo Proinfância, de modo a poder atender às especificidades dos diversos municípios brasileiros.

A pesquisa de Mattos (2014) evidenciou, ainda, que é necessário que haja um diálogo permanente entre os executores da política e o público-alvo, e também entre eles e toda a comunidade local que será atendida. Especificamente na implementação do Proinfância, é importante serem incluídos os gestores das escolas contempladas, os membros do colegiado, os presidentes de

bairros, os representantes do conselho municipal e outros agentes, que, ao se tornarem parceiros da Secretaria de Educação, favorecem "o encaminhamento do programa, situação que gera, inclusive, melhoria na qualidade do atendimento às crianças, questão fundamental na avaliação do êxito desta política no município de Juiz de Fora" (Mattos, 2014, p. 124).

Silva (2014) realizou um estudo sobre as condições do trabalho docente na Educação Infantil em quatro municípios do estado do Rio de Janeiro, nas unidades do Proinfância. O estudo contemplou a pesquisa bibliográfica e documental (Indicadores de Qualidade da Educação Infantil) e utilizou a entrevista, de roteiro semiestruturado, com os trabalhadores docentes que atuam nas unidades.

O autor constatou que o Proinfância promoveu a ampliação de vagas em creches e pré-escola, uma vez que os quatro municípios utilizaram as unidades para ampliação do acesso e, em poucos casos, para o remanejamento das crianças que eram atendidas em instituições precárias. No entanto, no tocante às condições do trabalho docente, postas como fator determinante para a qualidade na educação, o pesquisador apontou que os profissionais da educação estavam sujeitos às condições estruturais debilitantes, como o elevado percentual de contratos precários de trabalho, a cisão entre professores e auxiliares – que provoca tensões – e a pouca participação ativa na elaboração nos planejamentos em conjunto, tanto com outros professores quanto com os auxiliares (Silva, 2014).

Para o pesquisador, ao priorizarem a construção de espaços baseados em padrões e documentos do governo federal, como *Parâmetros básicos de infraestrutura para instituições de Educação Infantil*, volumes 1 e 2 (Brasil, Mec, Seb, 2006), as unidades do Proinfância reafirmam um compromisso com as crianças, por considerarem amplas as variáveis que compõem a qualidade na Educação Infantil. No entanto, o autor também salienta que é válido refletir sobre as condições de trabalho dos profissionais que estão inseridos no contexto dessas instituições.

Na percepção de Silva (2014), os espaços construídos pelo Proinfância requerem um projeto de

educação diferenciado, que atenda as crianças e leve em conta as suas necessidades, e que garanta que os profissionais da educação sejam sujeitos permanentes, efetivos e que tenham condições de trabalhos exequíveis – uma vez que não adianta haver espaços estruturais adequados para as crianças se os profissionais não estiverem em situação confortável para a realização de suas atividades.

Assim, Silva (2014) reflete que a construção das unidades do programa não constitui condição única para a melhoria da qualidade no atendimento das crianças pequenas; é, sim, condição primeira, que não pode ficar apenas nela. É preciso, dessa forma, reorientar as relações e as condições de trabalho docente. O papel da educação é, essencialmente, transformador, provocador de rompimentos por meio de escolhas políticas hegemônicas (SILVA, 2014). A partir dessa lógica, podemos dizer que a política do Proinfância também deveria apontar para a necessidade da contratação de docentes em caráter efetivo, a fim de que situações de precarização pudessem ser evitadas na oferta da Educação Infantil.

A constatação do autor coloca-nos diante de um problema que precisa ser enfrentado pelo conjunto das políticas públicas educacionais: a gestão da qualidade da Educação Infantil. A aquisição de prédios com espaços planejados para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que contribuam para o desenvolvimento integral da criança precisa vir acompanhada de uma potente política de formação de professores, sob pena de não ser efetivada. Acrescentariamos, ainda, a necessidade de garantir a formação continuada, não apenas dos professores, mas também de todos os demais trabalhadores que lidam com a criança nas unidades.

Garcia (2014) desenvolveu uma pesquisa no município de Chapadão do Sul, no estado do Mato Grosso do Sul, tendo como foco a expansão de vagas para a Educação Infantil via Proinfância. Metodologicamente, a pesquisa caracterizou-se como estudo de caso. Foram realizadas análises documentais e entrevistas semiestruturadas com 6 professores, com a secretária de educação, com a diretora e com a coordenadora pedagógica da instituição.

Os principais achados revelaram que a implantação do Proinfância levou cinco anos para ser concluída no município. De acordo com o autor, contribuíram para essa demora o pequeno número de funcionários do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação para atender o grande número de entes federados, a demora na aceitação de documentos, a perda desses documentos e a falta de um canal de comunicação mais direto entre o Ministério de Educação e o município.

Para o pesquisador, "somada a essa limitação, o Proinfância tem questões que vão além das limitações burocráticas. A padronização do modelo de infraestrutura, associada à não permissão de mudança na mesma, inviabiliza o respeito aos aspectos regionais" (Garcia, 2014, p. 107). No caso da realidade em análise, quando da construção do Proinfância, os aspectos geográficos e climáticos – como chuvas e ventos fortes, grande quantidade de poeira e forte incidência de sol – não foram levados em consideração. Isso restringiu espaços, como o parque e o anfiteatro (Garcia, 2014).

Na visão de Garcia (2014), o Proinfância mostra limitações na etapa de implantação; todavia, essas limitações não impedem que os entes federados alcancem o seu objetivo, permitindo àqueles com poucos recursos – no caso, os municípios –, a possibilidade de construção de uma estrutura idealizada para o atendimento da Educação Infantil às crianças de 0 a 5 anos, algo que se configura como um avanço para a política educacional.

As análises do autor nos fazem refletir sobre os limites de um programa indutor de política de acesso à educação como o Proinfância. Mesmo considerando que o referido programa contribuiu para a expansão de vagas na Educação Infantil, os sujeitos pesquisados apontaram que "a estrutura física oferecida pelo Proinfância não é fator preponderante para uma Educação Infantil de qualidade" (Garcia, 2014, p. 108). Percebe-se que, para a estrutura física ser considerada fator significativo, faz-se necessário aliar a ela um conjunto de outros aspectos, como, por exemplo, a elaboração de um projeto político pedagógico construído democraticamente com a participação da comunidade escolar, a capacitação

dos profissionais atuantes na Educação Infantil e uma gestão que considere a participação dos responsáveis na organização da unidade. Na visão do pesquisador, "esses aspectos vão além de tabelas e estatísticas. Eles perfazem uma qualidade social" (Garcia, 2014, p. 108).

Costa (2015) desenvolveu um estudo sobre os efeitos da política educacional em municípios de Minas Gerais, tendo como ponto de análise o Proinfância. Para o pesquisador, o programa rompeu com o histórico de investimento reduzido na área. O programa concentrou-se no financiamento da construção de prédios escolares, e foi considerado uma política que proporcionou efeitos positivos em vários municípios brasileiros, uma vez que muitas crianças se encontravam fora das instituições escolares por falta de espaço na rede física dos municípios.

A pesquisa do autor, em termos metodológicos, caracterizou-se pelas seguintes etapas: a) revisão bibliográfica para elucidar alguns conceitos, como o de Política Federal e Municipal de Educação Infantil, de centralização e descentralização das políticas públicas e de sistema federativo e federalismo no Brasil; b) pesquisa documental para levantar documentos e informações sobre o Proinfância disponíveis no Ministério da Educação e nas Secretarias Municipais de Educação dos Municípios pesquisados; c) visitas às unidades educacionais do programa nos municípios para levantar dados do atendimento às crianças; d) entrevistas semiestruturadas com os gestores do programa nos Ministério da Educação, nas secretarias municipais de educação e na própria unidade em funcionamento.

Em se tratando de uma política elaborada no âmbito do Ministério da Educação, alguns percalços são encontrados nos locais em que as políticas são executadas. Para Costa (2015, p. 258), "mesmo após passar por diversas regulamentações, pelo aumento dos recursos investidos, identificou-se que há divergência em relação à concepção de Educação Infantil difundida pelo MEC e aquela praticada nos Municípios".

As divergências sinalizadas pelo autor são de caráter organizacional. Segundo ele, não há uma construção coletiva do projeto político-pe-

dagógico, as características dos profissionais da educação não estão alinhadas com os princípios estabelecidos pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996) e as práticas vivenciadas não são coerentes com as referências estabelecidas nas Diretrizes Curriculares para a Educação Infantil (BRASIL, 2009). Essas questões vão de encontro ao projeto pedagógico elaborado pela política do Proinfância, sinalizando divergências em seu efeito no contexto da prática.

Na visão do autor, além de atrasos em muitos projetos de construção, "as unidades novas nem sempre são direcionadas a novas matrículas, mas às vezes são utilizadas para acomodar crianças que já estavam matriculadas em instituições que funcionavam em prédios em condições precárias" (Costa, 2015, p. 258). Outro fator que possivelmente descaracteriza o objetivo de expansão de vagas para a área é o fato de muitos municípios não terem espaços estruturados para o atendimento das crianças. Por esse motivo, quando as construções são concluídas (Proinfância), as crianças e os profissionais são transferidos para esses espaços. Como resultado, não há acréscimo no número de crianças atendidas.

De acordo com Costa (2015), tanto o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB (BRASIL, 2007) – quanto o Proinfância têm contribuído para a expansão de vagas na Educação Infantil. No entanto, "os municípios carecem de mais aportes técnicos e financeiros para continuar com a expansão e melhorar, sobretudo, a qualidade dos serviços ofertados" (Costa, 2015, p. 260). Não basta construir espaços, é preciso fazer investimentos que sejam condizentes com a política pós-construção, para garantir a contratação de profissionais e a elaboração de uma proposta pedagógica que dialogue com a política, a fim de que os objetivos do programa sejam alcançados.

Na visão de Costa (2015), alguns entraves persistem na política do Proinfância, a saber: a adoção de projetos-padrão que não dialogam com a realidade das diferentes regiões do país; a falta de mais (in)formação acerca dos projetos cons-

truídos, suas finalidades e concepções; falhas na comunicação com os entes federados; a falta de precisão e confiabilidade dos cálculos estatísticos de demanda; a falta de acompanhamento após a inauguração; a ausência de desdobramentos de ações de assessorias pedagógicas em todos os estados da federação; a falta de fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação; pouco incentivo na constituição de Sistemas Municipais de Educação e apoio na regulamentação para adquirir a autorização de funcionamento das unidades.

As questões apresentadas pelo pesquisador são coerentes e estão centradas na ideia de construção de um paradigma de Educação Infantil que tenha no centro a criança e suas necessidades. Assim, esse modelo de educação deve ter um acompanhamento técnico e pedagógico que dialogue com as características e as finalidades epistemológicas do programa. Os municípios brasileiros necessitam de uma assistência financeira, técnica e política dos demais entes federados para cumprir os acordos firmados pelas várias decorrências do regime de colaboração, como é o caso do Proinfância.

Klosinski (2016) fez um estudo sobre a implementação do Proinfância no município de Erechim, no estado do Rio Grande do Sul. A pesquisa, de cunho qualitativo, estabeleceu-se como um estudo de caso que utilizou análise documental e pesquisas de campo, com coleta de dados na Secretaria Municipal de Educação e nas duas unidades do programa na cidade de Erechim.

Para a pesquisadora, o programa é uma política de governo que proporciona aos municípios auxílio nas questões de acesso à educação às crianças de 0 a 5 anos. No município estudado, há duas unidades em funcionamento e mais duas em processo de construção. Essa ampliação, colocada em números, representa em média 320 vagas a mais, em relação ao número que o município oferecia anteriormente.

No processo de avaliação da estrutura do programa, a pesquisadora destaca que "para a realidade de Erechim, com clima temperado, onde no inverno faz muito frio e no verão, muito calor, diversas adequações seriam necessárias.

Algumas foram sendo realizadas, outras não, por esbarrar na falta de orçamento financeiro” (Klosinski, 2016, p. 94). Entre os principais empecilhos para a não adequação à realidade, estava a falta de elementos arquitetônicos compatíveis com as necessidades de adaptação das edificações, que fizeram com que o município enfrentasse certas dificuldades na gestão desse programa, apesar da existência de uma estrutura mínima, planejada às crianças pequenas (Klosinski, 2016).

Pires (2017) realizou pesquisa sobre a política de acesso à Educação em cidades do sudeste goiano. A autora analisou os efeitos do Proinfância em oito anos de vigência (2007 a 2015). A pesquisa centrou-se na metodologia de análise documental, cujas fontes foram os *sites* do Ministério da Educação (MEC), do Fundo Nacional da Educação (FNDE), do Painel de Controle do Proinfância, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), do Educacenso e do Data Escola Brasil. Além desses, outros documentos, de caráter legal e normativo, também foram analisados: Lei nº 10.172, de 2001; Resolução nº 6, de 2007; Decreto nº 6094, de 2007; as Resoluções de 2007 a 2014; Resolução nº 38, de 2010; Resolução nº 13, de 2011; Resolução nº 33, de 2011; Resolução nº 69, de 2011; Resolução nº 2, de 2013; Resolução nº 19, de 2015; Resolução nº 1, de 2016; Lei nº 12.695, de 2012; e Lei nº 11.578, de 2007.

Para a autora, há um número elevado de construções do Proinfância com problemas de atrasos e cancelamento de obras. Além disso, há aquelas não iniciadas, com até três anos de espera no modo de preparação, como é o caso do município de Catalão, no sudeste goiano. Esses são entraves que comprometem o alcance da principal meta do programa, que é auxiliar os municípios brasileiros a ampliar a oferta de vagas na Educação Infantil (Pires, 2017).

A pesquisa afirma que, em Goiás, “das 334 obras pactuadas, apenas 156 foram entregues à população em condição de atendimento. Esse número representa 46,70% do total, menos da metade da demanda do Estado por unidades de Educação Infantil” (Pires, 2017, p. 93).

Os resultados demonstraram que o programa foi insuficiente em termos de expansão; porém, é preciso considerar que, nos pequenos municípios, “o Proinfância tem se constituído como o único meio de acesso à Educação Infantil, principalmente à creche. Esse é o caso de dois dos municípios do sudeste goiano pesquisados, Campo Alegre e Três Ranchos” (Pires, 2017, p. 93).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As pesquisas que analisaram o Proinfância foram importantes para descortinar algumas problemáticas da realidade brasileira, vinculadas à política de expansão de vagas elaborada pelo Ministério da Educação, junto ao PDE, em 2007. Os principais impasses para a construção dos prédios estão na rigidez do projeto e na não possibilidade de adequá-lo à realidade local de cada região do país. Esses sinais dificultam a celeridade da obra, prejudicando especialmente as crianças de 0 a 5 anos e a comunidade local, que necessitam do espaço.

No entanto, por meio dos estudos realizados, ficou evidente que, apesar dos impasses, as unidades estão funcionando, e, em alguns casos, a expansão de vagas para a Educação Infantil foi possível. É necessário dar continuidade a pesquisas que avaliem o Proinfância nas diferentes realidades do país, em suas múltiplas dimensões, para que se perceba como as construções que foram entregues à sociedade estão sendo, de fato, utilizadas pelas crianças dos municípios, e como o desenvolvimento do trabalho pedagógico está se consolidando por meio de um projeto de Educação Infantil pautado nas necessidades do público atendido.

Cabe reforçar que os recursos financeiros designados para a Educação Infantil ainda são insuficientes para garantir a efetividade do acesso à primeira etapa da educação básica. Além disso, as condições dos municípios na federação brasileira são divergentes, sendo necessária, portanto, uma maior participação da União no apoio à implementação de políticas de valorização salarial dos profissionais da educação e à manutenção dos espaços construídos pelo programa.

Desse modo, é válido afirmar que a responsa-

bilidade de oferta da Educação Infantil é dos municípios (CF/1988; LDB/1996), cabendo, portanto, a esse ente da federação a tarefa de implantar políticas para a área. Sendo também a esfera administrativa a mais próxima do cidadão, é o município quem tem por função viabilizar e acompanhar um maior volume de políticas públicas disponibilizadas à população. Paradoxalmente, grande parte dos recursos financeiros pertence à União e aos estados, e não aos municípios.

Diante dos aspectos sinalizados, conclui-se que os municípios precisam realizar planejamentos precisos de atendimento para cumprir com a Meta 1 do atual PNE, de ampliação das matrículas da Educação Infantil. Faz-se necessário que as prefeituras tenham setores de planejamento e se dediquem a estudar a demanda para a área, de modo que os municípios tenham dados concretos para as decisões educacionais de cada localidade.

Como foi evidenciado nos estudos apresentados, a política de construção de creches e pré-escolas, via Proinfância, apesar de ser uma importante política indutora, não foi suficiente para alcançar as metas estabelecidas nos Planos Nacionais de Educação (2001-2010/ 2014-2024). Isso porque uma política de ampliação de vagas não basta para dar respostas a questões complexas que envolvem esse nível de educação, como: manutenção das unidades do Proinfância, formação de professores e obrigatoriedade do atendimento educacional para crianças de 4 e 5 anos.

O estudo revelou que o Proinfância contribuiu para colocar a educação na agenda de prioridades da política educacional no âmbito do governo federal e dos governos municipais, representando um avanço histórico para a área. Assim, algumas questões ainda precisam ser esclarecidas para que o programa alcance os seus objetivos, mesmo para as localidades em que já estão em funcionamento, destacando-se: i) discussão dos aspectos do currículo específico para a Educação Infantil, de acordo com as Diretrizes Curriculares Nacionais de Educação Infantil; ii) aproximação e diálogo entre as Secretarias para implementação e acompanhamento de projetos construtivos; iii) monitoramento da relação entre demanda e oferta

de Educação Infantil; iv) composição e efetivo funcionamento de seus Sistemas Municipais de Educação; v) implementação de setor específico para acompanhar o diálogo com o governo federal.

Por fim, salienta-se a relevância do Proinfância enquanto política indutora da expansão de vagas para a Educação Infantil, ao mesmo tempo que se reivindica maior e melhor adequação aos diferentes espaços educativos dos múltiplos e diferentes municípios brasileiros.

Destaca-se, também, a necessidade de um maior aporte de recursos financeiros e humanos, que viabilize a oferta de uma educação infantil de qualidade, em edificações que contemplem a diversidade de demandas dos municípios, para que eles possam organizar suas práticas pedagógicas em espaços arquitetônicos cuidadosamente planejados. Assim, são desenvolvidas as ações educativas de cuidar, educar, interagir e brincar, com profissionais qualificados, que contribuem para a melhoria da qualidade da Educação Infantil. Eis, portanto, o desafio!

## REFERÊNCIAS

- Abrucio, F. L. & Ramos, M. N. (2002). *Regime de colaboração e associativismo territorial*. São Paulo: Fundação Santillana.
- Brasil. (2007). *O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas*. Brasília, MEC. Recuperado de: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>
- Campos, M. M. et. al. (2011, janeiro, abril). A qualidade da Educação Infantil: um estudo em seis capitais brasileiras. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, 41 (141), 20-30. <https://doi.org/10.1590/S0100-15742011000100003>.
- Campos, M. M. & Cruz, S. H. V. (2011). *Consulta sobre a qualidade da Educação Infantil: o que pensam e querem os sujeitos deste direito*. São Paulo: Cortez.
- Campos, M. M. A legislação, as políticas nacionais de Educação Infantil e a realidade: desencontros e desafios. (2008). In: Machado, M. L. A. (Org.). *Encontros e desencontros da Educação Infantil*. (pp. 26-36) São Paulo: Cortez.
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília. Recuperado de: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm)
- Costa, S. C. (2015). *Programa Proinfância: considerações sobre os efeitos nas políticas municipais de Educação Infantil [Tese de Doutorado em Educação, Conhecimento e Inclusão Social]*. Universidade Federal de Minas Gerais: Belo Horizonte. Recuperado de: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/BUBD-A8JPQ6>

Garcia, W. S. O. A. (2014). *Políticas públicas para a Educação Infantil na cidade de Chapadão do Sul: estudo de caso do Programa Proinfância*. Dissertação [Dissertação de Mestrado em Educação]. Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul: Paranaíba. Recuperado de: [http://www.uems.br/assets/uploads/biblioteca/2016-10-04\\_13-40-11.pdf](http://www.uems.br/assets/uploads/biblioteca/2016-10-04_13-40-11.pdf)

Gomes, I. S. & Caminha, I. O. (2014, janeiro, março). Guia para estudos de revisão sistemática: uma opção metodológica para as Ciências do Movimento Humano. *Movimento*, Porto Alegre, 20 (1), 395-411. <https://doi.org/10.22456/1982-8918.41542>

Klosinski, D. V. (2016). *Uma avaliação do programa Proinfância em Erechim: a política dos espaços escolares* [Dissertação de Mestrado em Educação]. Universidade Federal da Fronteira do Sul: Chapecó. Recuperado de: <https://rd.uffs.edu.br/handle/prefix/692>.

*Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996: estabelece as diretrizes e bases da educação nacional*. Brasília, DF: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. Recuperado de: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm)

*Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001: Plano Nacional de Educação*. Brasília. Recuperado de: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm)

*Lei n.º 13.005, de 25 junho de 2014: Plano Nacional de Educação*. Brasília, DF. Recuperado de: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm)

Mattos, C. S. (2014). *A implementação do Proinfância em Juiz de Fora e seus desdobramentos*. [Dissertação de Mestrado em Gestão e Avaliação da Educação Pública]. Universidade Federal de Juiz de Fora: Juiz de Fora. Recuperado de: <https://repositorio.ufjf.br/jspui/handle/ufjf/445>

Nascimento, M. L.; Campos, M. M. & Coelho, R. (2011, janeiro, abril). As políticas e a gestão da Educação Infantil. (Entrevista). *Revista Retratos da Escola*, Brasília, 5 (9), 201-214. Recuperado de: v. 5, n. 9 (2011): Educação Infantil

Oliveira, J. S. & Borghi, R. F. FUNDEF/FUNDEB – implicações para oferta de Educação Infantil via convênios/parcerias. (2013, janeiro, abril). *Eccos Revista Científica*, São Paulo, 30, 35-53. <https://doi.org/10.5585/eccos.n30.3684>

Pires, A. M. B. (2017). *O Proinfância como política de acesso à Educação Infantil nas cidades do sudeste goiano* [Dissertação de Mestrado em Educação]. Universidade Federal de Goiás: Catalão. Recuperado de: <https://repositorio.bc.ufg.br/tede/handle/tede/7861>

Ramos, J. L. R. B. (2014). *Implementação de programas federais e descentralização de políticas públicas: um estudo de casos no contexto do Proinfância* [Dissertação de Mestrado em Administração]. Universidade de Brasília: Brasília. Recuperado de: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/9522>

Saviani, D. (2009). *PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação: análise crítica da política do MEC*. Campinas, SP: Autores Associados.

Silva, G. (2019). *As políticas educacionais para a Educação Infantil pós-1988: uma análise no município de São Raimundo Nonato – PI* [Tese de Doutorado em Educação]. Universidade Federal da Paraíba: João Pessoa. Recuperado de: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/16910>

Silva, P. L. F. V. (2014). *As condições de trabalho docente na Educação Infantil: uma análise a partir do Proinfância em quatro municípios do Rio de Janeiro* [Dissertação de Mestrado em Educação]. Universidade Federal do Rio de Janeiro: Rio de Janeiro. Recuperado de: <http://www.unirio.br/ppgedu/dissertacoes/DissertaoPPGEDUFernandaBezerradeAlmeida.pdf>

---

### Givanildo da Silva

Professor Adjunto da Universidade Federal de Alagoas

---

### Adelaide Alves Dias

Professora Titular da Universidade Federal da Paraíba

---

### Endereço para correspondência:

Adelaide Alves Dias

Universidade Federal da Paraíba

Campus I

Lot. Cidade Universitária, 58051-900

João Pessoa, PB, Brasil