Revista Transmutare
ISSN: 2525-6475

https://periodicos.utfpr.edu.br/rtr

Políticas públicas de educação infantil: a implementação do programa Proinfância no Brasil

Ronilda Rodrigues da Silva Oliveira
ronilda_oliveira@hotmail.com
https://orcid.org/0000-0002-8333-6903
Universidade do Estado da Bahia, Salvador, Bahia, Brasil

Cristiane Khun de Oliveira
cristiane-kuhn@hotmail.com
https://orcid.org/0000-0002-2412-3801
Universidade do Estado da Bahia, Salvador, Bahia, Brasil

Mac Cleide de Jesus Braga Amaral
mac.jbamaral@gmail.com
https://orcid.org/0000-0001-7435-3122
Universidade do Estado da Bahia, Salvador, Bahia, Brasil

Gabriela Sousa Rêgo Pimentel
meg.pimentel@uol.com.br
https://orcid.org/0000-0002-4278-0573
Universidade do Estado da Bahia, Salvador, Bahia, Brasil

RESUMO

Este artigo objetiva discutir o processo de implementação do Proinfância no Brasil, apontando algumas falhas, entraves e desafios para sua efetivação nos municípios. Para tanto, utilizamos uma abordagem qualitativa, através de uma pesquisa bibliográfica, bem como das experiências das autoras enquanto docentes, coordenadoras e técnica das secretarias de educação em seus municípios. O texto se subdivide em três partes, respectivamente: historização do Proinfância; as experiências do Proinfância em três municípios baianos; apresentação de uma revisão bibliográfica acerca do Proinfância no Brasil. A discussão nos permitiu verificar diversas falhas relativas à proposta e implementação do Proinfância, entretanto, aponta também a relevância deste, no sentido de favorecer a ampliação do acesso de crianças a creches e escolas, bem como a possibilidade de melhorias na infraestrutura física da rede pública de educação infantil.

PALAVRAS-CHAVE: Proinfância. educação infantil. políticas públicas. entraves e falhas.

INTRODUÇÃO

O Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (PROINFÂNCIA), instituído a partir da Resolução/CD/FNDE nº 6, de 24 de abril de 2007, tem como objetivo construir e/ou reformar creches e escolas de educação infantil, com o intuito de ampliar o acesso das crianças a essa etapa da educação básica. Esse programa é subsidiado pela implementação das metas definidas no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), em conformidade com o Ministério da Educação (BRASIL, 2007).

Importante ressaltar que o Proinfância nasce no bojo das discussões acerca do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), que passa a incorporar a educação infantil, destinando recursos financeiros para esta etapa da educação que antes era atendida pelas Secretarias de Assistência Social e não tinha verba específica.

Neste ínterim, ao trazer a educação infantil para o campo educacional, desvinculando-a da assistência social, percebem-se alguns avanços nesta etapa da educação, como por exemplo, as estratégias utilizadas pelos municípios através do Plano de Ações Articuladas (PAR), para a instituição do Proinfância que atua em duas frentes distintas, quais sejam: construção de creches e pré-escolas, por meio de assistência técnica e financeira do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e aquisição de mobiliário e equipamentos adequados ao funcionamento da rede física escolar da educação infantil (BRASIL, 2007).

Para desenvolvimento deste artigo partimos do seguinte questionamento: como a implementação do Proinfância tem repercutido nos municípios a fim de cumprir o objetivo de garantir o acesso às crianças de creche (0 a 3 anos) e pré-escola (4 e 5 anos) a uma educação sistematizada?

Dessa forma, objetivamos neste texto discutir o processo de implementação do Proinfância no Brasil, apontando algumas falhas, entraves e desafios para sua efetivação nos municípios. Para tanto, utilizamos uma abordagem qualitativa, através de uma pesquisa bibliográfica, bem como das experiências das autoras enquanto docentes, coordenadoras e técnica das secretarias de educação em seus municípios, com um olhar de dentro do programa, o que facilitou a compreensão dos aspectos abordados no que diz respeito a implementação do Proinfância.

Destacamos que o presente artigo está composto de três partes que se complementam enquanto fonte de pesquisa para demais estudos que serão desdobrados a partir das discussões aqui travadas. Na primeira parte apresentamos o programa e traçamos alguns entraves e desafios que foram percebidos durante esses 14 anos de sua implementação. Na segunda parte trazemos algumas experiências do Proinfância em três municípios baianos, demonstrando como esse programa repercutiu no interior das redes de ensino. Na terceira e última parte apresentamos uma revisão de literatura sobre o

Proinfância no Brasil, analisando como a academia tem discutido o programa em âmbito nacional e quais os aspectos observados.

Historicizando o Proinfância

No Brasil, até meados do século XIX não havia atendimento às crianças pequenas longe de suas mães. Crianças órfãs e abandonadas eram acolhidas por famílias ou deixadas nas "casas para expostos". Segundo Oliveira (2011), o processo de urbanização e de industrialização crescente a partir do século XIX passou a influenciar as demandas por atendimento de crianças, a necessidade de um espaço de acolhimento, guarda e proteção, para as crianças carentes e de baixa renda, surgia como reivindicação das camadas populares frente aos conflitos gerados entre patrões e empregados, e mais tarde, fortalecido pela inserção feminina no mercado de trabalho. Na história das políticas públicas de educação infantil no Brasil o atendimento às crianças se caracteriza pelo discurso predominantemente assistencialista, caritativo e filantrópico, embora, nas últimas décadas, desponta-se a preocupação com o desenvolvimento da criança.

A trajetória de consolidação da educação infantil como garantia, reconhecimento e ampliação de direito às crianças ainda é permeada de obstáculos, não se efetivando nas vivências cotidianas, especialmente na oferta de vagas. Embora a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e a Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) 9394/96 expressem, repetidamente, a garantia legal do direito às vagas para o acesso à educação infantil permaneciam raras, insuficientes, desproporcionais à realidade dos municípios brasileiros.

Essa situação passou a permear a agenda das políticas públicas educacionais a partir do ano 2000, transparecendo ainda mais devido à presença de metas específicas para a educação infantil no Plano Nacional de Educação (PNE), instituído na lei 10.172 de 09 de janeiro de 2001; com a promoção da distribuição dos recursos vinculados à educação através do FUNDEB que garantem um valor mínimo por aluno/ano também para as matrículas de educação infantil; com o PDE, lançado também em 2007, trazendo um conjunto de programas que objetivam dar sequência às metas quantitativas estabelecidas no PNE. O PNE (2001 a 2010) refletia preocupação com a educação infantil com a presença de metas específicas para esse segmento, apesar de que ações concretas só foram percebidas a partir do PDE. Dentre as ações do PDE, ressalta-se o Proinfância.

O programa Proinfância estabelece as orientações e diretrizes para execução de recursos financeiros repassados aos municípios e ao Distrito Federal, destinados à construção, reformas, equipamentos e mobiliários para creches e pré-escolas. Trata-se de projetos de engenharia e arquitetura previamente padronizados, além da aquisição de equipamentos e mobiliários para o funcionamento da creche ou pré-escola, visando garantir o acesso de crianças a creches e escolas de educação infantil da rede pública.

São postos critérios de agrupamento e classificação para os municípios interessados na adesão ao programa, nestes critérios são considerados aspectos populacionais, educacionais e de vulnerabilidade social a partir dos dados de cada município. Também são dadas condições mínimas para a aprovação da proposta, como: disponibilidade do terreno com viabilidade técnica e legal por parte do órgão interessado, projetos-padrão (nomeados Tipo A, B ou C, 1 e 2) cujos parâmetros técnicos para a implantação em terrenos são predefinidos pela autarquia, em consonância com as diretrizes da Secretaria de Educação Básica do MEC, além de orientações técnicas com especificações para execução da obra. A partir de então, ocorre o acompanhamento de toda execução do programa no município.

Observa-se uma consonância entre a concepção de infância, seus direitos na contemporaneidade e os objetivos do Proinfância, considerando que o programa se constitui como importante política pública para além da expansão de vagas de educação infantil, almejando, também, a qualidade desse atendimento. Contudo, como o programa encontra desafios a serem superados, apresentaremos a seguir alguns importantes entraves e falhas que envolvem a sua implementação.

Implementação do Proinfância: falhas e entraves

O Proinfância é um relevante mecanismo visando o alcance de objetivos e metas pactuados no que tange aos contextos constitucional e infraconstitucional. Contudo, como tantas outras políticas e programas que abrangem financiamento de construções, o programa é permeado por desafios e esbarra em diversas dificuldades, especialmente na etapa de implementação (REZENDE, 2013).

Nos vários textos que abordam e discutem o Proinfância é possível notar que há uma convergência nos aspectos relativos aos desafios, entraves e falhas. No relatório produzido pela Transparência Brasil – Projeto Obra Transparente[1] com financiamento do Fundo de Democracia das Nações Unidas (UNDEF), intitulado “Proinfância ou Problema na Infância? Os desafios na construção de creches e escolas em municípios brasileiros”, concluído em 2019, por exemplo, são apresentados os desafios e falhas nas distintas fases de implementação do Proinfância. O respectivo documento destaca os seguintes entraves: Apresentação e análise dos projetos; Repasse dos recursos; Execução; Monitoramento das obras; Prestação e análise de contas.

De acordo com a pesquisa realizada, já no contexto da apresentação e análise dos projetos, essas falhas são apresentadas na designação de terrenos inadequados nas propostas dos municípios, nas dimensões inadequadas e insuficientes dos terrenos, no caso de posse de terras em disputas judiciais, em situações em que as zonas são impróprias para construção demandando custos excessivos e nos casos cujos terrenos não possuem licença ambiental (MONDO, 2019). Por conta de questões como as citadas anteriormente, muitas obras sequer são iniciadas e seu percentual chega a índices absurdos.

No que tange aos repasses dos recursos, as falhas só se expandem. Há um volume considerável de recursos utilizados, o repasse que era feito antes do início da obra, ainda na segunda fase do programa, até o ano de 2015, quando iniciou a terceira fase, de 2015 até a atualidade, passou a ser repassado conforme emissão de ordem de serviço, contudo após essa mudança, os atrasos nos repasses ocorreram com muita frequência travando a evolução das obras (MONDO, 2019). O desvio de finalidade na utilização dos recursos também foi apontado como uma grande falha, pois verificou-se que os recursos de obras ainda não iniciadas ou até mesmo paralisadas, passou a cobrir despesas de outras obras, violando as regras mesmo em caso de ressarcimento posterior.

De acordo com Mondo (2019), o aspecto execução, vários pontos frágeis podem ser ressaltados: problemas nas licitações (projeto básico falho, editais mal formulados, omissões na condução das licitações, entre outros), o projeto básico que é essencial, na maioria das vezes não respeita os requisitos legais para que a obra seja licitada, possuindo erros na execução, nos cronogramas, deixando de levar em consideração as condições financeiras das empresas licitadas e constatando a existência de empresas de fachada, por exemplo.

Um considerável desafio é a fiscalização contratual deficiente, pois mesmo sendo estabelecida a necessidade de designar um servidor público para essa finalidade, nem sempre acontece. As vistorias não são periódicas e quando ocorrem são ineficientes, inadequadas, ignorando problemas graves e muitas irregularidades nas construções. As falhas de execução são visíveis nos recebimentos das obras, notam-se visíveis inadequações, serviços mal executados, peças soltas, rachaduras nas paredes, pinturas de péssima qualidade, falhas que colocam em risco a segurança das crianças e demais pessoas que atuam ou atuarão naqueles equipamentos.

No que concerne à etapa de monitoramento das obras, aspectos como a desatualização e inconsistências do Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (SIMEC), quando comparadas com a realidade, apresentam divergências e incoerências dos dados, inclusive no que se refere à movimentação bancária (MONDO, 2019). Há vulnerabilidade dos mecanismos de controle por conta da falta de confiabilidade dos dados disponíveis no SIMEC, com isso há também muitos obstáculos para um controle social efetivo, pois as informações acessíveis ao público são incompletas.

O último entrave apresentado e tão significativo quantos os demais, é a prestação e análise de contas que apresenta importantes falhas. Há impossibilidades operacionais devido a imprecisões na liberação do sistema, existem muitos convênios vencidos e aptos para prestar contas que são impedidos de dirimir pendências, por não possuírem habilitação necessária para uso do sistema, além de omissões nas prestações de contas que muitas vezes não cobre o valor total repassado, dificultando o controle efetivo e eficaz dos gastos públicos (MONDO, 2019).

Esses são aspectos que demonstram ações indo em direção contrária da regra que estabelece aos municípios a incumbência de cientificar acerca da aplicação dos recursos públicos. O gerenciamento do recurso público é

melindroso e de extrema complexidade, afinal, na perspectiva da descentralização desses recursos e no intervalo entre o que é proposto e o que de fato será implementado, são muitos os desafios, falhas e entraves exigindo atenção para que levantamentos de dados e pesquisas sejam realizados, visando amparar a elaboração de novas políticas no âmbito educacional. A relevância de programas como esse é inegável, no entanto, é urgente pensarmos no incitamento e na participação democrática e efetiva de todos os atores envolvidos nesse processo, seja entre os entes federados, no envolvimento das secretarias correlacionadas, na participação ativa dos gestores municipais e todos os demais sujeitos envolvidos (GOMES, 2013).

Proinfância em municípios baianos: algumas experiências

Trazemos nesta parte do texto algumas discussões sobre o Proinfância na Bahia, mais especificamente, em três municípios de atuação das autoras, a fim de apontar como foi e tem sido a implementação desse programa. Vale salientar que, de acordo com Santos e Ribeiro (2014), mesmo o programa tendo sido instituído em 2007, até 2013, dos 417 municípios baianos, apenas 217 havia assinado o termo de adesão ao programa, questão esta que inquieta à medida que vem na contramão de uma necessidade latente da efetivação do direito da criança ao acesso à educação sistematizada.

Em Jequié, cidade com 156.126 habitantes, conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2020, que está localizada a 365 km de Salvador, no sudoeste da Bahia, eram previstas as construções de 5 (cinco) equipamentos no modelo padrão Proinfância, com base no PAR, mas devido a falhas na apresentação dos projetos, entraves na proposta de execução, embaraços no processo licitatório, irregularidades e inadequações nos terrenos apresentados, levando ao não cumprimento de prazos, teve como consequência a devolução integral dos recursos para o governo federal.

Após os entraves e falhas enfrentadas pelo município de Jequié que provocaram a devolução dos recursos destinadas à execução dos equipamentos previstos no PAR, atualmente a cidade possui 5 (cinco) equipamentos no modelo padrão do Proinfância, sendo que o primeiro foi custeado e projetado por uma construtora que estava responsável pela edificação de um conjunto habitacional em um bairro periférico da cidade. Outros 4 (quatro) equipamentos, construídos e em processo de construção, estão sendo custeados pelos recursos oriundos dos precatórios do FUNDEF[2]. Dos 4 (quatro) equipamentos, 2 (dois) já foram inaugurados e estão em funcionamento e 2 (dois) ainda estão sendo executados, sendo que um equipamento em fase de construção, fica localizado em um distrito da cidade.

Cabe salientar que os dados sobre os equipamentos, devolução dos recursos do Proinfância e utilização de outros recursos para a construção dos respectivos equipamentos, foram obtidos por meio de entrevistas nas quais foram ouvidas duas técnicas da Secretaria Municipal de Educação da atual gestão. Apesar de ambas terem apresentado dificuldades para relatarem de modo detalhado os questionamentos realizados por se tratar de ações desenvolvidas

em gestões anteriores, esses dados nos permitiram conhecer informações importantes concernentes à execução de recursos de financiamento da educação infantil no município de Jequié, além dos vários entraves apresentados, que nos possibilita perceber o quanto as realidades de cidades distintas se aproximam.

O município de Jussara está localizado no noroeste baiano, com população estimada em 15.262 habitantes segundo o IBGE (2020). No ano de 2008 o FNDE aprovou a iniciativa cadastrada no PAR para, até então, a primeira e única creche do programa Proinfância no município, porém o recurso financeiro para início da construção só foi liberado no ano de 2010. Durante a execução da obra, o FNDE realiza o monitoramento da sua evolução a partir dos dados e documentos inseridos pelas prefeituras na plataforma SIMEC. Quando ocorrem inconsistências nos dados disponíveis no SIMEC através da comparação com as informações do monitoramento in loco a obra é paralisada, caso esse que aconteceu em Jussara, onde registros de medições e resultados de vistoria não corresponderam ao percentual de execução informado pela prefeitura.

No ano de 2012 a obra foi paralisada devido a restrições no acompanhamento da sua execução. De acordo com o monitoramento realizado via SIMEC, o projeto estava com 76% de evolução física da obra, contudo após visita técnica do engenheiro do FNDE para inspeção física, constatou-se que a execução da obra conforme as especificações do projeto-padrão do FNDE era de apenas 52% de evolução física. Essa irregularidade na informação dos dados de andamento da obra provocou o seu embargo, exigindo que o gestor municipal continuasse a execução utilizando recursos próprios do município até o percentual constatado nos relatórios técnicos. Diante desse contexto a empresa de engenharia contratada declarou falência, constituindo mais entraves para continuidade da obra.

Entre tentativas de retomada da obra, solicitações ao FNDE para reformulação de demandas e diversos contatos dos gestores públicos (prefeito e secretário municipal de educação) para acordos e complemento de verbas financeiras, além de mudanças de gestores governamentais a obra permanece paralisada, sem liberação da última parcela do recurso financeiro. É perceptível que o Proinfância colabora como política pública para o acesso à educação infantil em nosso estado, todavia, essa colaboração poderia ser ainda maior, se tantas intercorrências, de ordem financeira, fiscal e política não acontecessem no decorrer da sua execução.

Em Vitória da Conquista, terceira maior cidade da Bahia, com uma população estimada, segundo o IBGE para 2020, de 341.128 pessoas, foram construídas, a partir de 2013[3], 11 creches do Proinfância com o projeto nos padrões do FNDE. Destas, 9 (nove) foram do tipo C e 2 (duas) tipo B, sendo beneficiadas em média 1.500 crianças de 2 (dois) a 5 (cinco) anos. Esse número representa uma parcela ainda incipiente se levarmos em consideração as listas de espera por vagas que cada instituição mantém em suas secretarias. E ainda se torna mais agravante o fato de que o município não atende à faixa etária de crianças menores de 2 (anos), que deveriam ser contempladas pelo programa do governo federal.

A esse respeito foi observado também que, como o programa foi criado para atender à faixa etária das crianças que estão na educação infantil, inclusive os bebês, os mobiliários (berços, colchões, poltronas) e utensílios de uso pessoal (cobertores, cueiros, lençois), listados pelo FNDE como equipamentos necessários, foram comprados de forma indiscriminada e enviados para as creches, ficando subaproveitadas, desvalorizando um produto que não custou barato aos cofres públicos.

Nesta perspectiva é possível elencar algumas suposições para esse problema, quais sejam: a) a gestão anterior (2013-2016), que solicitou a compra, tinha a intenção de atender bebês e permitiu a compra desses equipamentos, mas o prefeito eleito na gestão seguinte não deu continuidade à proposta; b) a gestão atual (2017-2020), não teve interesse em atender os bebês e não substituiu os itens solicitados pela gestão anterior; ou c) Nenhuma das gestões se atentaram para o fato de que precisava verificar se os itens expostos na lista do FNDE eram adequados à faixa etária atendida pelo seu município. De qualquer forma, percebe-se o descaso com o dinheiro público, a incapacidade de perceber as especificidades das crianças e a descontinuidade das políticas públicas, como tem acontecido em todo país, uma vez que o município ainda não conseguiu universalizar a educação infantil, mas não temos projeção para construção de novas unidades.

Além desse aspecto, que deveria ser investigado no município, percebe-se que os equipamentos do Proinfância também tiveram sérios problemas para serem implementados no município, seja por falta de continuidade das políticas, atrasos nas obras, dificuldades com as construtoras para manterem os prazos de entrega, dentre outros entraves que na prática ficaram ainda mais visíveis, pois foi possível observar que antes mesmo de completar um ano de entrega das creches já havia sinais de degradação nos prédios.

Em Vitória da Conquista, assim como em outros municípios, também houve construtora que abandonou a construção do equipamento alegando falta de condições financeiras para dar continuidade à obra, ficando a prefeitura obrigada a tomar medidas emergenciais para não perder a parceria com o FNDE. Isto também acabou afetando a garantia do equipamento que, a princípio, era de 5 (cinco) anos. Hoje, a maioria das creches do município, pactuadas pelo Proinfância, encontra-se necessitada de reformas para receber as crianças.

Dessa forma, percebe-se que embora o programa seja um meio de ampliar o acesso das crianças à educação infantil, na prática, existem vários percalços que precisam ser resolvidos nos municípios para que a implementação seja uma realidade, uma vez que em muitos lugares como em Jussara, as obras estão paralisadas e as crianças acabam ficando sem condições de usufruírem de seus direitos.

Revisão de literatura sobre o Proinfância no Brasil

Entende-se que quando diferentes estudos investigam o mesmo tema, tem-se um emaranhado de saberes que podem refutar as ideias e/ou corroborar para o aprofundamento deste. Neste sentido, uma pesquisa de revisão de literatura poderá contribuir para que novos contornos sejam dados à investigação, uma vez que poderão ser observados os estudos que coadunam e as lacunas encontradas que serviram de disparadores para novas pesquisas.

Dessa forma, neste estudo de revisão de literatura objetivamos investigar os artigos que tratavam do Proinfância que pudessem contribuir para a compreensão de como o programa, após 14 anos da sua implementação, tem repercutido no âmbito da academia e se este conseguiu atingir o objetivo de ampliar o acesso das crianças à educação infantil como está previsto no PNE (BRASIL, 2014), a universalização dessa faixa etária.

A pesquisa foi realizada nos meses de maio e junho de 2021. A princípio foi definido o percurso que se desejava seguir, bem como os critérios de inclusão/exclusão dos aspectos que poderiam definir a pesquisa. Este percurso pode ser melhor visualizado na Figura 1 que traz de forma esquemática os caminhos seguidos.

Figura 1 – Percurso da pesquisa de revisão de literatura



Fonte: Elaboração das autoras (2021)

Como é possível observar na Figura 1, o primeiro passo foi definir o objetivo, o qual deliberamos como a análise de artigos com a mesma temática. Neste sentido, já pode ser notado um critério de inclusão/exclusão, uma vez que só interessa neste estudo, os artigos, excluindo assim, capítulos de livros, teses, dissertações, manuais, dentre outros achados. A seguir, elegemos o descritor "Proinfância" como termo principal e acrescentaríamos outros se fosse necessário, caso o volume de artigos fosse grande, como isso não aconteceu, demos continuidade com apenas um termo.

Após definir o descritor, foi necessário decidir em quais bases de dados a pesquisa seria realizada, foram escolhidas três bases que têm uma representatividade significativa na academia nestas buscas por artigos, a saber: Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível

Superior (Capes), a Scientific Electronic Library Online (Scielo) e Google Acadêmico (Google Scholar).

Com a escolha dos bancos de dados foi necessário então saber o ponto de partida ou marco temporal o qual definimos pelo ano de 2007, data do decreto que institui a criação do Proinfância no Brasil. Dessa forma, como pretendíamos entender o contexto atual do programa, destacamos enquanto lapso temporal os anos de 2007 a 2021 e realizamos a pesquisa, analisando primeiramente os resumos e depois os textos dos artigos achados como estão expostos no Quadro 1.

Quadro 1 - Quantidade de artigos encontrada nos bancos de dados supracitados

Bancos de Dados	Quantidade Encontrada	Redefinição
Portal de Periódicos Capes	24	04
Scielo	02	02
Google acadêmico	10	06

Fonte: Portal de Periódicos da Capes; Scielo e Google Acadêmico (2021).

Observando o Quadro 1, nota-se que a quantidade de artigos encontrados, levando em consideração que foram 14 anos, ainda é muito incipiente em todos os bancos de dados. Chama-nos a atenção a redefinição dos achados no portal da Capes uma vez que de 24 trabalhos restaram apenas 4 (quatro). Isto aconteceu porque dos 24 trabalhos encontrados 18 se referiam ao Proinfância na Espanha e Portugal, 2 (dois) não se tratavam especificamente do tema proposto e apenas 4 (quatro) estavam relacionados com a temática em questão.

O Proinfância de Portugal e Espanha trata de um programa da Fundação “la Caixa”, criado também em 2007, para crianças e adolescentes em situação de pobreza e vulnerabilidade social que objetiva atender esses sujeitos prezando pelo compromisso de combater a pobreza infantil. No entanto, esse programa não tem relação com o brasileiro a não ser pela preservação dos direitos das crianças.

No Scielo encontramos apenas dois artigos quando usado o descritor “Proinfância”, contudo, ao realizar as leituras desses artigos percebemos que estes apenas mencionam o programa em seu texto não tratando especificamente da temática, dessa forma, foram descartados da pesquisa, usando o critério de inclusão/exclusão: tratar da temática abordada. Vale destacar também que o descritor “Proinfância” não aparece no título do trabalho, mas apenas no corpo do texto de forma bem discreta.

No Google Acadêmico, portal no qual foi encontrado maior número de artigos aproveitáveis para a pesquisa, foram selecionados primeiramente 10 trabalhos, sendo 6 (seis) artigos, 2 (duas) dissertações, 1 (uma) tese e 1 (um) capítulo de livro. Como nos interessava apenas os artigos, realizou-se primeiramente a leitura destes para análise e dos demais trabalhos (teses, dissertações e capítulos de livro) para subsidiar outras discussões a respeito do tema. O escopo dos achados nos bancos de dados do Portal de Periódicos da

Capes e do Google acadêmico podem ser melhor visualizados nos Quadros 2 e 3 respectivamente.

Quadro 2 - Artigos encontrados nos bancos de dados Portal de Periódicos da Capes

Nº	Título	Autores	Ano	Publicação
01	A inclusão na educação infantil - unidades do Proinfância	Luiz Gustavo Prado Oliveira	2017	Revista Contemporânea de Educação
02	Análise do desempenho térmico, lumínico e de ventilação natural de projeto padrão de edifício escolar do FNDE de acordo com os requisitos de normas e referenciais nacionais e internacionais nas 8 zonas bioclimáticas brasileiras	Cláudia Silva Babick; Maurício Carvalho Ayres Torres	2017	Revista Eletrônica de Engenharia Civil
03	Análise da viabilidade de implementação de um sistema de gerenciamento de resíduos da construção civil na obra da escola Proinfância creche Damasco no município de Varginha – MG	Thiago Wulfghar Dias; Leopoldo Ribeiro Junior	2019	Revista Eletrônica de Engenharia Civil
04	Dez anos do Proinfância: efeitos de uma política pública de indução	Bruno Tovar Falciano; Maria Fernanda Rezende Nunes; Edson Cordeiro dos Santos	2019	Estudos em Avaliação Educacional

Fonte: Portal de Periódicos da Capes (2021).

No Quadro 2 estão elencados os artigos encontrados no Portal de Periódicos da Capes. Estes tratam especificamente do Proinfância e com exceção do segundo, intitulado, "Análise do desempenho térmico, lumínico e de ventilação natural de projeto padrão de edifício escolar do FNDE de acordo com os requisitos de normas e referenciais nacionais e internacionais nas 8 zonas bioclimáticas brasileiras", trazem o descritor no título do trabalho. Observa-se também que são 2 (dois) artigos de 2017 e 2 (dois) de 2019, o que demonstra uma lacuna nos estudos sobre a temática nos anos anteriores e posteriores.

Outro aspecto interessante a ser observado se refere ao fato que 2 (dois) dos 4 (quatros) artigos, quais sejam: "Análise do desempenho térmico, lumínico e de ventilação natural de projeto padrão de edifício escolar do FNDE de acordo com os requisitos de normas e referenciais nacionais e internacionais nas 8 zonas bioclimáticas brasileiras" de Babick e Torres (2017) e "Análise da viabilidade de implantação de um sistema de gerenciamento de resíduos da construção civil na obra da escola Proinfância creche Damasco no município de Varginha – MG", de

Dias e Ribeiro Junior (2019), foram publicados na Revista Eletrônica de Engenharia Civil, uma vez que o programa trata também da estrutura física dos equipamentos.

No primeiro artigo os autores buscaram analisar se o projeto padrão do FNDE, tipo C, era adequado para a utilização nas 8 zonas bioclimáticas brasileiras no que se refere à iluminação, ventilação e conforto térmico, no entanto, após análise descobriu que o equipamento não atende as especificidades de cada região. No segundo artigo publicado na Revista Eletrônica de Engenharia Civil, buscou-se apresentar a viabilidade de implantação de um sistema de gerenciamento de resíduos sólidos de construção civil na obra do Proinfância de uma cidade do estado de Minas Gerais. Neste estudo constatou-se que as causas da geração de resíduos em geral, são os erros na manipulação dos materiais de construção, durante a execução dos serviços, sendo apresentado posteriormente o resultado e possível orientação para superação do problema encontrado.

Dos outros 2 (dois) artigos encontrados, 1 (um) intitulado “A inclusão na educação infantil - unidades do Proinfância” de Oliveira (2017), discute a inclusão de crianças com deficiência na educação infantil, sobretudo as ações e especificidades dos profissionais mediadores que atuam em unidades do Proinfância em uma cidade do Rio de Janeiro e o outro “Dez anos do Proinfância: efeitos de uma política pública de indução”, de Falciano; Nunes e Santos (2019), faz um breve histórico do programa no Brasil, analisando a viabilidade deste no sentido de garantir o acesso à criança da educação infantil com a construção de novos estabelecimentos.

No Quadro 3 apresentam-se os resultados dos achados a partir da pesquisa no banco de dados do Google Acadêmico. Foram elencados 6 (seis) artigos: 1 (um) de 2015, 1 (um) de 2016, 2 (dois) de 2017 e 1 (um) de 2019. Vale ressaltar que o primeiro artigo não tem ano de publicação, mas como apareceu na busca e trata sobre o tema optou-se por incluí-lo no Quadro 3. Os dois primeiros artigos apresentados também não trazem a revista em que foram publicados, seus textos aparecem em formato PDF, sem fazer referência a nenhuma revista, mas à Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), local no qual as autoras atuam enquanto professoras adjuntas. Os demais textos foram publicados em revistas e congressos na área de educação.

Quadro 3 - Artigos encontrados nos bancos de dados Google Acadêmico

Nº	Título	Autores	Ano	Publicação
01	Ampliação do acesso à educação infantil via Proinfância: análises de uma política pública em colaboração	Maria Luiza Rodrigues Flores; Débora Teixeira de Mello	-	UFRGS
02	Impactos de uma política pública educacional: O Proinfância no Rio Grande do Sul	Maria Luiza Rodrigues Flores; Débora Teixeira de Mello	2015	UFRGS
03	Ideologia, alinhamento partidário e adesão dos	Letícia Maria Schabbach	2016	10º Congresso da ABCP - 2016

	municípios brasileiros ao Proinfância			
04	Proinfância e escolas de educação infantil: um estudo sobre implantação em estado da região norte	Juracy Machado Pacífico; Sirley Leite Freitas; Natasha Souza Matos	2017	RIAEE – Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação
05	Políticas públicas de educação infantil no Brasil: a implementação do Proinfância	Claudia Miranda Martins; Maria de Lourdes Mattos Barreto	2017	Revista Sapiência
06	Dez anos do Proinfância: Efeitos de uma política Pública de indução	Bruno Tovar Falciano; Maria Fernanda Rezende Nunes; Edson Cordeiro dos Santos	2019	Estud. Aval. Educ.

Fonte: Google Acadêmico (2021).

Os dois primeiros artigos apontados no Quadro 3, quais sejam: "Ampliação do acesso à educação infantil via Proinfância: análises de uma política pública em colaboração" e "Impactos de uma política pública educacional: O Proinfância no Rio Grande do Sul", ambos das autoras Flores e Mello, trazem discussão acerca da implementação e impactos do Proinfância para a ampliação do acesso à educação infantil. O primeiro destaca que o programa repercute de maneira diferenciada em cada município, uma vez que depende do déficit de vagas. Já o segundo aponta como resultado o efetivo regime de colaboração, destacando que este repercutiu positivamente para diminuir o déficit de vagas no estado.

O terceiro artigo intitulado "Ideologia, alinhamento partidário e adesão dos municípios brasileiros ao Proinfância" de Schabbach (2016), buscou avaliar a influência das variáveis "ideologia do partido do prefeito" e "alinhamento do partido do prefeito à coalizão federal" para adesão das prefeituras ao Proinfância. Como resultado identificou-se que o partido do prefeito foi um fator de indução ao Proinfância naquele período e o fato do partido ser de esquerda não interferiu na aquiescência ao programa.

Os artigos "Proinfância e escolas de educação infantil: um estudo sobre implantação em estado da região norte" (PACÍFICO; FREITAS; MATOS, 2017) e "Políticas públicas de educação infantil no Brasil: a implementação do Proinfância" (MARTINS; BARRETO, 2017), trazem discussões semelhantes acerca da implementação do Proinfância no Brasil. O primeiro artigo destaca como resultado que dos 52 municípios de Rondônia, somente 8 (oito) aderiram ao Proinfância e ainda assim não é possível afirmar que houve algum impacto positivo no número de matrículas. Já o segundo considera positiva a implementação do Proinfância e assevera que esta efetivou o regime de colaboração entre o Governo Federal e os municípios brasileiros, além de oferecer equipamentos adequados às especificidades das crianças.

O último artigo que aparece no Quadro 3, intitulado "Dez anos do Proinfância: Efeitos de uma política Pública de indução" (FALCIANO; NUNES;

SANTOS 2019), também foi encontrado no Portal de Periódicos da Capes e relacionado no Quadro 2.

Pode-se considerar que os trabalhos elencados nos Quadros 2 e 3 estão interligados com a mesma proposta de compreender se o Proinfância cumpre o seu papel principal de ampliar a oferta de vagas na educação infantil e quais os efeitos deste para a manutenção da política pública de acesso à educação.

De modo geral é possível listar alguns aspectos que foram citados nos artigos e que coadunam com as discussões acerca dos entraves e desafios já citados anteriormente em relação ao programa, a saber: o programa não foi sempre determinante para a expansão da rede de educação infantil; o Proinfância tem sido utilizado em alguns municípios como moeda de troca para partidos políticos; O Programa repercute de maneira diferenciada, considerado o déficit de vagas existente em cada município; O Programa efetiva o regime de colaboração, repercutindo positivamente para que o estado diminua o déficit de vagas; Os resultados evidenciam que alguns municípios não fizeram adesão ao Proinfância por diferentes fatores.

Outro fator marcante neste estudo de revisão de literatura é que existe uma necessidade de ampliar as discussões acerca da temática uma vez que o programa foi instituído em 2007, mas só aparece artigos nos três bancos de dados a partir de 2015, ou seja, levaram-se 8 (oito) anos para que o primeiro artigo fosse publicado, nos bancos de dados em questão. Este aspecto revela uma invisibilidade da educação infantil, frente a outras etapas da educação, no que se refere à garantia do direito da criança à educação.

Destaca-se ainda que existe uma necessidade de ampliar esta revisão de literatura diversificando os critérios para outras fontes e bancos de dados no sentido de aprofundar na temática de busca por uma melhor compreensão dos achados ou da invisibilidade destes, frente às lacunas apresentadas.

Considerações finais

Diante do que foi exposto neste texto, podemos afirmar que a implementação deste programa, embora tenha apresentado uma série de entraves e desafios, contribuiu de maneira significativa para o processo de universalização da educação infantil, garantindo o direito das crianças ao acesso à educação.

Essas discussões nos permitiram ainda verificar diversas falhas relativas à proposta e implementação do Proinfância, entretanto, aponta também a relevância deste, no sentido de favorecer a ampliação do acesso de crianças a creches e escolas, bem como a possibilidade de melhorias na infraestrutura física da rede pública de educação infantil.

O texto aponta para necessidade de implementação de políticas públicas voltadas para este fim, pois sabemos que este programa faz parte de uma ação do PAR, mas que iniciativas outras precisam ser engendradas para que a universalização da educação infantil aconteça de fato, como preconiza o PNE

(2014), e que sejam proporcionadas a todas as crianças dessa faixa etária e não apenas às da faixa etária obrigatória (4 a 5 anos), uma vez que o direito à educação infantil é da criança.

Early childhood education public policies: the implementation of the Proinfância program in Brazil

ABSTRACT

This article aims to discuss the implementation process of Proinfância in Brazil, pointing out some failures, obstacles, and challenges for its implementation in the municipalities. For that, we used a qualitative approach through bibliographical research as well as the experiences of the authors as teachers, coordinators, and technician of the education departments in their municipalities. The text is divided into three parts, respectively: the historicization of Proinfância; the experiences of Proinfância in three municipalities in Bahia; and the presentation of a Systematic Review of Proinfância in Brazil. The exclusion allowed us to verify several flaws related to the proposal and implementation of Proinfância, however, it also pointed out its relevance, in the sense of favoring the extension of children's access to day care centers and schools, as well as the possibility of improvements in the physical infrastructure of the public network of early childhood education.

KEYWORDS: Proinfância. Early childhood education. Public policies. Obstacles and failures.

Políticas públicas para la educación infantil: la implementación del programa Proinfância en Brasil

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo discutir el proceso de implementación del programa Proinfância en Brasil, señalando algunas fallas, obstáculos y desafíos para su implementación en los municipios. Para ello se utilizó un enfoque cualitativo, a través de una investigación bibliográfica, así como de las experiencias de los autores como docentes, coordinadores y técnicos de las secretarías de Educación en sus municipios. El texto se subdivide en tres partes, respectivamente: historización de Proinfância; las experiencias del Proinfância en tres municipios del estado de Bahía; presentación de una revisión bibliográfica sobre el Proinfância en Brasil. La discusión permitió verificar varias fallas en la propuesta e implementación del Proinfância, pero también señala su relevancia, en el sentido de favorecer la ampliación del acceso de los niños a las guarderías y escuelas, así como la posibilidad de mejoras en la infraestructura física de la red pública de educación infantil.

PALABRAS CLAVE: Infancia. Educación Infantil. Políticas públicas. Obstáculos y fallas.

NOTAS

1 Obra Transparente é um projeto de monitoramento de obras públicas, com objetivo de ampliar a transparência e a accountability na execução de projetos de infraestrutura educacional.

2 Trata-se de parcela significativa de recursos que o Governo Federal deixou de repassar aos Estados que receberam ou deveriam ter recebido a complementação federal ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização dos Profissionais do Magistério - FUNDEF, entre os anos de 1998 a 2006.

3 Tardiamente, uma vez que o programa foi instituído desde de 2007.

4 Para saber mais sobre o referido programa acesse o site https://fundacaolacaixa.pt/documents/728273/1375082/modelo-de-acao-social-programa-proinfancia.pdf/c819dd6e-82dc-0e01-c9cc-ca9519e725d9?t=1583492498257

REFERÊNCIAS

BABICK, Cláudia Silva; TORRES, Maurício Carvalho Ayres. Análise do desempenho térmico, lumínico e de ventilação natural de projeto padrão de edifício escolar do FNDE de acordo com os requisitos de normas e referenciais nacionais e internacionais nas 8 zonas bioclimáticas brasileiras. **Revista de Engenharia Civil** IMED, Passo Fundo, v. 4, n. 2, p. 110-128, dez. 2017. Disponível em: http://seer.imed.edu.br/index.php/revistaec/article/view/2283/1391. Acesso em: 04 jul. 2021.

BRASIL. **Ministério da Educação - MEC. RESOLUÇÃO/CD/FNDE Nº 006 de 24 de Abril de 2007**. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/proinfancia/sobre-o-plano-ou-programa/sobre-o-proinfancia. Acesso em: 25 de jun de 2021.

DIAS, Thiago Wulfghar; RIBEIRO JUNIOR Leopoldo. Análise da viabilidade de implementação de um sistema de gerenciamento de resíduos da construção civil na obra da escola Proinfância creche Damasco no município de Varginha – MG. **Revista de Engenharia Civil** IMED, Passo Fundo, vol. 4, n. 2, p. 110-128, Jul.-Dez. 2017.

FALCIANO, Bruno Tovar; NUNES, Maria Fernanda Rezende; SANTOS, Edson Cordeiro dos. Dez anos do Proinfância: efeitos de uma política pública de indução. **Estudos em Avaliação Educacional**. v. 30 n. 73. jan./abr. 2019.

FLORES, Maria Luiza Rodrigues; MELLO, Débora Teixeira de. **Impactos de uma política pública educacional**: O Proinfância no Rio Grande do Sul. Disponível em: :https://www.ufrgs.br/einaroda/wpcontent/uploads/2017/03/impactosdeumapoliticaeducacionalnobrasil.pdf. Acesso em: 12 maio 2021.

FLORES, Maria Luiza Rodrigues; MELLO, Débora Teixeira de. **Ampliação do acesso à educação infantil via Proinfância**: análises de uma política pública em colaboração. Disponível em: https://anpae.org.br/iberoamericano2012/Trabalhos/MariaLuizaRodriguesFlores_res_int_GT1.pdf. Acesso em: 12 maio 2021.

GOMES, R. M. O **Proinfância, por uma política de construção identitária da educação infantil**. 2013. Disponível em: http://www.grupeci.fe.ufg.br/up/693/o/TR19.PDF. Acesso em: 21 de julho./2021.

MARTINS, Claudia Miranda; BARRETO, Maria de Lourdes Mattos. Políticas públicas de educação infantil no Brasil: a implementação do Proinfância. IN: **Revista Sapiência**: Sociedade, Saberes e Práticas Educacionais V.6, N.1, p.170-194, Jan./Jul., 2017. ISSN 2238-3565.

MONDO, Bianca Vaz. **Obra transparente**: Proinfância ou Problema na Infância? Os desafios na construção de creches e escolas em municípios brasileiros. Transparência Brasil. 2019. Disponível em: tps://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/Obra%20Transparente%200706.pdf. Acesso em: 12 maio 2021.

OLIVEIRA, Luiz Gustavo Prado. A inclusão na educação infantil - unidades do Proinfância. **Revista Contemporânea de Educação**, vol. 12, n. 25, set/dez de 2017.

OLIVEIRA, Z. de M. R. de. **Educação Infantil, fundamentos e métodos.** São Paulo: Cortez, 2011, 7. 3d. (Coleção docência em formação).

PACÍFICO, Juracy Machado; FREITAS, Sirley Leite; MATOS, Natasha Souza. Proinfância e escolas de educação infantil: um estudo sobre implantação em estado da região norte. **RIAEE** – Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação, v.12, n.1, p. 228-242, 2017.

Plano de Ações Articuladas – PAR: **Caderno de estudo**s / Programa Nacional de Formação Continuada a Distância nas Ações do FNDE. Assessoria de Educação Corporativa. - 1. ed. - Brasília: MEC, FNDE, 2019.

REZENDE, L. M. **Monitoramento e avaliação do Programa nacional de reestruturação e aquisição de equipamentos para a rede escolar pública de educação infantil – Proinfância: uma proposta metodológic**a. 191 f. Dissertação (Mestrado em Educação), Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília, Brasília/DF, 2013.

SANTOS, Marlene Oliveira dos; RIBEIRO, Maria Isabel Sousa (Orgs). **Educação infantil**: os desafios estão postos: e o que estamos fazendo? Salvador: Sooffset, 2014.

SCHABBACH, Letícia Maria. **Ideologia, alinhamento partidário e adesão dos municípios brasileiros ao Proinfância**. X Congresso da Associação Brasileira de Ciência Política (ABPC), Belo Horizonte. Disponível em:

http://cienciapolitica.org.br/eventos/10o-encontro-abcp. Acesso em: 15 maio 2021.

Recebido: 28 agosto 2023
Aprovado: 09 set. 2023
DOI: 10.3895/rtr.v9n0.17191
Como Citar: OLIVEIRA, R. R. S et al. Políticas Públicas de educação infantil: a implementação do programa Proinfância no Brasil. **Revista Transmutare**, Curitiba, v. 9, e17191, p. 1-20, 2024. Disponível em: <https://periodicos.utfpr.edu.br/rtr>. Acesso em: XXX.

Correspondência:
Ronilda Rodrigues da Silva Oliveira
ronilda_oliveira@hotmail.com

Direito Autoral: Este artigo está licenciado sob os termos da licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.